



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ATENCIÓN DE
PROBLEMAS GLOBALES:
LA POLÍTICA DE ASILO EN SUECIA FRENTE A LA COYUNTURA
DE LA GUERRA CIVIL EN SIRIA (2011-2015).**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

MARLENE ALEJANDRA MONTES DE OCA MORENO

ASESORA:

DRA. MARÍA CRISTINA ROSAS GONZÁLEZ



Ciudad Universitaria

2016

CDMX



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Índice técnico.	iii
Introducción.	1
1. Referencias teórico-conceptuales para el estudio del derecho al asilo desde el análisis de las políticas públicas.	8
1.1 El asilo como derecho humano: entendiendo el problema.	11
1.1.1. La normatividad en materia de asilo en el régimen universal.	20
1.1.2 La normatividad en materia de asilo en el régimen europeo.	31
1.2 Las políticas públicas como alternativa para la atención de problemas globales. Conceptos básicos.	47
1.2.1 Los “qué”	52
1.2.2 Los “quién”	59
1.2.3 Los “cómo”	69
2. El derecho al asilo en la agenda de política exterior de Suecia	81
2.1 Antecedentes: tendencias migratorias en Suecia.	82
2.2. La responsabilidad humanitaria como prioridad de la política exterior.	93
2.3. Postura de Suecia frente a los países nórdicos.	104
2.4. Postura de Suecia frente a la Unión Europea.	113
2.5. El trabajo conjunto entre Suecia y el ACNUR.	119
3. La política pública de asilo en Suecia: el caso sirio.	129
3.1. Dimensión general del asilo sirio en Suecia.	131
3.2. Análisis de la política pública de asilo en Suecia.	138
3.2.1. Los “qué”.	140
3.2.2 Los “quién”.	191

3.2.3 Los “cómo”	241
Conclusiones	259
Fuentes de consulta	287

Índice técnico

Gráficos

1. El origen de los problemas sociales, según Gary S. Becker	55
2. Los actores y el proceso de las políticas públicas, según el enfoque racionalista de Edward S. Quade	71
3. Los actores y el proceso de las políticas públicas, según el enfoque incrementalista de Charles Edward Lindblom	74
4. Los actores y el proceso de las políticas públicas, según el enfoque de análisis post-decisional de Giandomenico Majone	77
5. Tendencias de emigración e inmigración en Suecia, entre 1869 y 1903	86
6. Ciudadanos extranjeros en Suecia, por país de origen y año	92
7. Población extranjera en condición de asilo en los países nórdicos (1990- 2013)	109
8. Porcentaje de la población que reside en los países nórdicos bajo el concepto de asilo (1990-2013)	110
9. Índices de recepción de solicitudes de asilo en Europa	125
10. Total de aplicaciones de asilo presentadas en los países de la Unión Europea, enero 2012 – mayo 2013	134
11. Nacionales sirios en Suecia	137
12. Política pública de asilo en Suecia	157
13. Crecimiento de la población, Suecia (2010-2015*)	159
14. Crecimiento de la población siria en Suecia (2010-2014)	160
15. Presupuesto total estimado para cubrir las necesidades reales de la política migratoria en Suecia (2011-2015) (en miles de coronas suecas)	162
16. Desglose del presupuesto estimado para cubrir las necesidades reales de la política migratoria en Suecia (2011-2015) (en miles de coronas suecas)	164
17. Temas de interés para la sociedad sueca: “¿Cuáles cree usted que son los dos problemas más importantes que enfrenta la Unión Europea en este momento?”	179

18. Evolución de las tendencias de búsqueda en línea relacionadas con el tema de asilo, Suecia	180
19. Comportamiento de las tendencias de búsqueda en línea relacionadas con el tema de asilo en las provincias suecas	180
20. Opinión pública sobre la inmigración de personas provenientes de un país no perteneciente a la Unión Europea (Suecia, 2014-2015)	184
21. Representación de los partidos políticos en el Comité para el Mercado Laboral	203
22. Representación de los partidos políticos en el Comité para la Seguridad Social	205
23. Producción parlamentaria en materia migratoria y de asilo (2011-2015)	206
24. Los actores formales	215
25. Distribución de la representación de los partidos políticos en el Parlamento sueco (porcentajes)	221
26. Representación gráfica del grado de afinidad de los partidos políticos hacia la postura del Partido Socialdemócrata	224
27. Resultados de la reforma a la política inmigratoria en Suecia durante el gobierno del Partido Moderado	228
28. Los actores informales	240
29. Fase 1: el mantenimiento de una política de asilo histórica como complemento a la agenda de política exterior (2011-2012)	244
30. Fase 2: el ajuste en la política pública (2013)	247
31. Fase 3: las elecciones parlamentarias como escenario para la evaluación de la política de asilo en Suecia (2014)	249
32. Fase 4: el cambio de Gobierno y la re-estructuración del Parlamento (2014-2015)	253

Mapas

1. Reino de Suecia (s. XVII).	82
2. Territorio perdido por el Reino de Suecia al final de la Gran Guerra del Norte	84
3. Distribución de las oficinas de la Agencia de Migración Sueca y ubicación de las unidades de aplicación	146

Tablas

1. Evolución de las propuestas conceptuales para el término “política pública”	52
2. Ciudadanos extranjeros en Suecia, por país de origen y año	90
3. Aportaciones económicas de los países nórdicos para atender la crisis humanitaria en Siria	111
4. Solicitudes de asilo atendidas por el Estado sueco (2011 – 2014)	116
5. Principales donadores para el presupuesto del ACNUR, 2015	126
6. Principales Estados receptores de refugiados sirios	133
7. Datos de población, según el censo nacional de Suecia, 2014	135
8. Nacionales sirios en Suecia	136
9. Crecimiento de la población, Suecia (2010-2015*)	159
10. Crecimiento de la población siria en Suecia (201-2014)	160
11. Aumento del presupuesto estimado para cubrir las necesidades reales de la política migratoria en Suecia (2011-2015)	162
12. Evolución del tema del asilo en la agenda pública	174
13. Producción parlamentaria en materia migratoria y de asilo (2011-2015).	206
14. Distribución de la representación de los partidos políticos en el Parlamento sueco (asientos)	221
15. La postura de los partidos políticos respecto a diferentes rubros de la política de asilo en Suecia	223

Introducción.

El año 2015 ha sido significativo para la historia de la humanidad por razones altamente contrastantes: por un lado, es el año en que celebramos el 70 aniversario de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el foro de cooperación internacional por excelencia, el epicentro de los esfuerzos internacionales por la búsqueda de la paz y la justicia. Por otro lado, es el año en que millones de sirios han perdido su hogar, la protección jurídica de un Estado y la certidumbre de un futuro, todo ello a causa de la Guerra Civil en Siria.

Sin duda, vivimos tiempos difíciles, tiempos de contradicción: hoy, el mundo responde con violencia, atacando a un Estado que vulnera los Derechos Humanos de sus nacionales, mientras niega el derecho al asilo a las víctimas. La respuesta que ha dado el mundo frente a los acontecimientos en Siria deja mucho que desear y hace cuestionable la vigencia y las capacidades del Derecho internacional como principal herramienta para la cooperación y la convivencia en un mundo globalizado.

Las herramientas del Derecho internacional (es decir, los tratados, las convenciones, las declaraciones, los acuerdos, etc.) se caracterizan por ser instrumentos que atraviesan un proceso de producción complicado, extenso y sujetos a múltiples voluntades para ser efectivos y lograr sus objetivos. Por estas razones, es común que los sucesos de la realidad superen los alcances y la velocidad a la que va el Derecho.

En materia de Derechos Humanos, los esfuerzos internacionales por consolidar acuerdos y normas han derivado en herramientas que son más simbólicas que efectivas para resolver problemáticas de gran envergadura. El Derecho internacional de los Derechos Humanos enfrenta muchos obstáculos para actuar pues, dada la gravedad de los asuntos que atiende, los Estados muestran resistencia para recurrir o reconocer que cierto asunto requiere de las autoridades internacionales para ser resuelto.

Lo anterior tiene explicación en el paradigma democrático, el cual se identifica como el sistema de organización socio-político vigente. Que un Estado se reconozca como democrático, implica que es también un actor defensor y

promotor de los Derechos Humanos, ante su sociedad y ante el resto de del mundo. Por esta razón, es difícil que un Estado reconozca que ha incurrido o que ha permitido violaciones a los Derechos Humanos dentro de sus fronteras.

Aunado a la imagen internacional que se debe procurar, los Estados prefieren adoptar sus propias interpretaciones para configurar sus códigos y normas jurídicas en esta delicada materia. Las diferencias culturales, sociales y políticas, son algunas de las razones que explican esta situación y que, a su vez, deriva en pocas opciones para el logro de consensos en el escenario internacional.

Ante estas complicaciones y, según han evolucionado las formas de organización y cooperación internacional, se ha buscado atender al tema de los Derechos Humanos desde foros más acotados en cuanto a número de países participantes. Los foros regionales han integrado a sus agendas ciertos objetivos y compromisos en la materia en cuestión; sin embargo, los resultados son similares a los que se observan en foros mayor alcance.

Con la intención de comprender mejor una pequeña parte de este complejo escenario, la presente investigación explora el ejercicio del derecho al asilo. La controversia que surge alrededor de la práctica de esta prerrogativa reside en los actores involucrados y en las consecuencias que derivan del ejercicio de las facultades de cada uno.

La selección de este derecho humano se justifica en dos razones: la primera, es que se trata de un derecho al que cada vez más personas tienen que recurrir por las precarias situaciones en las que viven en sus países de origen. Guerras, hambrunas, desastres naturales, la extinción o reducción de recursos naturales, emergencias sanitarias, son tan sólo algunos ejemplos de las causales que hoy colocan al derecho al asilo como un caso que debe estudiarse y, más aún, ofrecer respuestas al respecto.

Una segunda razón que justifica esta selección es que, el ejercicio del derecho al asilo es un claro ejemplo de la caducidad y limitaciones que tiene el Derecho Internacional para dar respuestas a emergencias y crisis coyunturales. En la presente investigación se presentan evidencias sobre los importantes vacíos

jurídicos que existen en esta materia y que dejan en desamparo a aquellos que tienen la necesidad de solicitar asilo. De esta manera, uno de los principales propósitos es remarcar que, si bien existe la legislación internacional en materia de asilo, este conjunto de normas y acuerdos no necesariamente se traduce en legislaciones o planes de acción concretos en los espacios nacionales que finalmente hagan operable el derecho al asilo.

En primera instancia, cuando un sujeto invoca su derecho al asilo, en realidad sólo puede presentar la solicitud a un Estado, sin la garantía de recibir una sentencia positiva. Es decir, para recibir asilo, un Estado debe concederlo después de haber aplicado ciertas evaluaciones y procedimientos regulados por los estándares internacionales y las normas jurídicas nacionales.

Como puede observarse, el ejercicio del derecho al asilo se ve envuelto en un ambiente donde prima la voluntad y la interpretación del Estado que recibe la solicitud de asilo y una condición de dependencia e incertidumbre para el solicitante. En segundo lugar y sumado a estos factores, cabe decir que no existen mecanismos homogéneos para tratar a los solicitantes de asilo, lo que significa que en cada país se apliquen las estrategias y decisiones que respondan a los parámetros de la agenda pública local.

En un mundo como el actual, lo anterior se traduce en numerosos conflictos para la cotidianeidad de muchas sociedades que se convierten en receptoras y solicitantes de asilo por las múltiples razones que hoy son causales de búsqueda de protección internacional. Un claro ejemplo de esta afirmación es la grave situación que hoy se vive por la Guerra Civil en Siria y el grueso flujo de solicitantes de asilo que está llegando a Europa.

El conflicto bélico estalla en 2011 en Siria y desde entonces ha evolucionado mostrando una escalada acelerada en el grado de violencia y el número de actores que combaten. En el desarrollo de esta guerra, millones de sirios se han visto obligados a escapar fuera de su país para buscar un refugio y protección jurídica. En los primeros años, los países vecinos a Siria pudieron absorber a las víctimas; sin embargo, las capacidades de los Estados receptores en la región se han visto superadas.

Pronto, los flujos migratorios han comenzado a diversificarse y los países europeos figuran como destinos principales. Aunque la migración entre la región de Medio Oriente y Europa tiene siglos de antigüedad, hoy pareciera como si se tratara de un fenómeno nuevo pues los Estados involucrados están respondiendo con poca destreza y mucha preocupación.

Aun cuando la guerra en Siria empezó en 2011, los Estados europeos no prepararon estrategias ni mecanismos de acción conjuntos que pudieran anticipar una recepción de solicitantes de asilo de la magnitud que hoy se observa. Las preocupaciones europeas fueron –y hasta el día de hoy son– sobre los actores combatientes y no sobre las víctimas.

En este contexto, la Unión Europea resalta por su deficiente respuesta para tratar conjuntamente el tema del asilo. Al igual que los foros internacionales de mayor alcance, la Unión se caracteriza por el disenso, la desorganización y un amplio margen de interpretación donde los Estados tienen la última palabra. Estas condiciones provocan una saturación inmigrantes en ciertos Estados de la Unión, mientras otros han reaccionado con pasividad ante la emergencia.

Frente a esta realidad, la pregunta que guía la presente investigación es: ¿existen otras alternativas que puedan responder con mayor eficiencia y eficacia ante emergencias coyunturales y problemas de alcance global? Si resulta que el Derecho internacional se ve limitado para dar soluciones prácticas en un corto plazo, los Estados deben empezar a actuar por vías alternas que respondan a las necesidades del mundo globalizado, donde los problemas internacionales se tornan locales y viceversa.

El argumento toral en el presente documento es la que apunta al análisis de políticas públicas como una de esas alternativas que pueden funcionar en la atención de asuntos globales. Las políticas públicas son un conjunto de estrategias y mecanismos de acción que se construyen en el ámbito nacional para dar solución a (o, en lo mínimo, atender) problemas públicos locales; por ejemplo: el índice de alfabetización como resultado de una política pública de educación básica, el aumento o descenso de embarazos en mujeres adolescentes como resultado de una política pública de planificación familiar y educación sexual, la

protección de ciertos ecosistemas como resultados de una política de reducción de la explotación de los recursos naturales, etc. Bajo estas condiciones, ¿por qué sería pertinente recurrir al análisis de políticas públicas?

El mundo globalizado ha generado una red de relaciones interdependientes y fuertemente vinculadas por la acción de diversos sujetos que tiene eco en el escenario internacional. De esta manera, hoy es difícil que los Estados escapen al impacto de problemáticas y asuntos de corte global: las políticas públicas representan la respuesta de los Estados para tratar las consecuencias que descienden de los problemas globales hasta los escenarios locales.

Para sustentar el argumento principal de la presente investigación, se ha seleccionado el caso sueco: se estudia la política pública de asilo en Suecia para observar las reacciones que ha tenido el flujo de solicitantes de asilo sirios en sus procesos de construcción. La selección del caso sueco no es aleatoria: Suecia es uno de los pocos países de la Unión Europea que respondió paralelamente a los hechos en Siria y ha mostrado un activismo constante y sólido en el asunto.

¿Por qué a Suecia le interesan los solicitantes de asilo sirios? ¿Qué elementos de la política exterior e interna se activan para justificar que Suecia participe activamente como un actor receptor de solicitantes de asilo sirios? ¿Quiénes son los actores involucrados en la construcción y operación de la política pública de asilo en Suecia? ¿Cómo se construye la política pública de asilo en Suecia para que ésta pueda responder a grandes flujos migratorios? Éstas son las preguntas que guían la presente investigación y cuya respuesta dará soporte o refutará el argumento central.

Para lograr este cometido, las páginas que suceden a esta breve introducción desarrollan un recorrido teórico-conceptual, histórico y socio-político que considera a los espacios y elementos que rodean a la política de asilo en Suecia. En primer lugar, es menester conocer las referencias teórico-conceptuales para que introduzcan al lector al estudio del derecho al asilo; esta tarea se encomienda en el primer capítulo.

Desde la concepción de los Derechos Humanos hasta la revisión de la normatividad que busca regular este derecho humano a nivel internacional y

regional, se pretende ofrecer una serie de herramientas que dibujen el panorama general del problema. En este primer acercamiento, el objetivo principal es conocer las condiciones jurídicas actuales en las que se ejerce el derecho al asilo.

En un segundo momento, se exponen los fundamentos teóricos que dan sustento al argumento principal de la presente investigación. Se realiza un breve recorrido por los conceptos y propuestas teóricas básicas para desarrollar análisis de políticas públicas. Se reconoce que el enfoque seleccionado no es una propuesta común en la disciplina de las Relaciones Internacionales, sin embargo, la presentación de estas herramientas busca justificar esta propuesta de estudio.

Una vez que el lector conoce el terreno general de la problemática y de la alternativa propuesta, el segundo capítulo describe las características de la política exterior sueca para entender por qué un país que se encuentra geográficamente apartado de Siria está interesado en atender a las víctimas de la guerra civil en ese país. Para lograr este objetivo, primero explora la evolución de las tendencias migratorias en el país nórdico: esta revisión permitirá reconocer la importancia de la inmigración en Suecia desde una visión histórica.

Posteriormente, se presenta un breve estudio sobre la política exterior de Suecia para entender las razones que llevan a este país a atender asuntos de Derechos Humanos y, especialmente, el derecho al asilo. Es importante conocer también el desenvolvimiento de esta país frente a otros actores Estatales, por lo que se propone una revisión a la postura que Suecia sostiene frente a los países nórdico y frente a la Unión Europea, así como la relación que lleva con el principal actor no-Estatal que se dedica a la atención de solicitantes de asilo y refugiados en todo el mundo.

La investigación continúa con un ejercicio de análisis de la política pública de asilo en Suecia, conjugando los elementos teóricos y conceptuales, así como los elementos de la política exterior sueca. Este último capítulo tiene el propósito de realizar un acercamiento a los elementos, actores y procesos que se ven involucrados en la política pública de asilo.

Finalmente y a manera de conclusión, se presenta una reflexión sobre las lecciones que deja el modelo sueco y los retos que enfrenta para ser replicado o

adaptado en otros escenarios, especialmente de la Unión Europea. Se incluye también una breve reflexión para México, la cual funge más como invitación para que el sector público y académico exploren el tema del asilo en un país que, indudablemente, vive a diario los fenómenos de la migración.

Capítulo 1. Referencias teórico-conceptuales para el estudio del derecho al asilo desde el análisis de las políticas públicas.

En la actualidad, las relaciones internacionales operan bajo las complejas dinámicas de la globalización y bajo las premisas de paradigmas socio-políticos como los que sugieren la democracia y los Derechos Humanos. Hoy es impensable que un Estado se autodenomine como autoritario y niegue el reconocimiento de los Derechos Humanos; sin embargo, este discurso de buenas intenciones pocas veces es compatible con lo que refleja la realidad.

Pese a los grandes avances en materia de cooperación y legislación internacional, aún no es posible decir que vivimos en un mundo donde todos pueden ejercer plenamente sus Derechos Humanos. Los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial han sido testigos de las graves deformaciones que ha sufrido el discurso de búsqueda y deseo de la paz internacional, siendo incluso un justificante para desatar nuevos conflictos bélicos.

Frente a este escenario, también resulta que las formas de hacer y sufrir las guerras han cambiado. En la actualidad no se trata únicamente de las implicaciones económicas o políticas que sufren los Estados a causa de los enfrentamientos armados en un contexto bélico; hoy la guerra permea en lo más profundo de la sociedad, siendo que la base social se ha convertido, al mismo tiempo, en campo de cultivo y arena para el enfrentamiento de diversos grupos armados, Estatales y no-Estatales.

De esta manera, las guerras actuales derivan en un amplio catálogo de implicaciones y consecuencias de índole variada para la sociedad, todas ellas caracterizadas por aumentar la vulnerabilidad de las personas y mermar sus Derechos Humanos. Aun cuando el Derecho internacional cuenta con previsiones y acuerdos para garantizar la protección de las personas, la evidencia indica que hay vacíos jurídicos importantes que impiden que esto sea una realidad.

El mundo globalizado es también un mundo más susceptible a vulnerabilidades y amenazas; exige compromisos sólidos, amplios y eficaces entre una onerosa cantidad de actores que no necesariamente coinciden en intereses y/o en los medios para lograr objetivos particulares o comunes. La situación es

especialmente complicada para las personas que, a causa de una guerra, se ven forzadas a migrar y buscar asilo en otro Estado.

La búsqueda de protección internacional es uno de los Derechos Humanos reconocidos por distintos foros internacionales, de alcance global y regional. Sin embargo, el soporte jurídico internacional en materia de asilo no ha logrado la solidez ni el consenso internacional para establecer mecanismos seguros y eficientes en su ejercicio.

Lo anterior es un asunto de vital importancia en estos momentos, cuando observamos el desarrollo de varios conflictos internacionales que están generando una gran cantidad de migrantes en urgencia de asistencia y protección humanitaria. La heterogeneidad de las normas y de los mecanismos de operación en materia de asilo representa un agravante para la situación de los migrantes y un factor que entorpece el progreso en el debate al respecto.

Una de las razones que explican el disenso imperante en la discusión en materia de asilo es la divergencia de las agendas de política exterior de los Estados. Éstas, a su vez, son un reflejo nítido de la historia, los valores y los intereses socio-políticos de toda una sociedad. Por esta razón, puede entenderse que no todos los Estados consideren una prioridad atender a las gruesas olas de migrantes que buscan protección internacional; sin embargo, los argumentos válidos para extraerse de la discusión y la atención del tema son cada vez menos.

La multiplicidad de factores que pueden empujar a un individuo a la búsqueda de asilo exige que hoy los Estados cuenten con las herramientas jurídicas y técnico-administrativas para atender esta situación. La presente investigación parte de esta convicción y sugiere que el análisis de políticas públicas puede devenir en resultados positivos para el debate y la aplicación de soluciones concretas que atiendan problemas urgentes de manera eficiente.

Basado en esta interpretación del problema, el presente capítulo se dedica, en primera instancia, a la presentación de instrumentos del Derecho internacional que tratan jurídicamente el tema de los Derechos Humanos y, con especial atención, los referentes al derecho al asilo. Esta revisión de la acción internacional

a través del Derecho servirá para comprender por qué el ejercicio del derecho al asilo se convierte en una empresa de retos multidimensionales.

En un segundo momento, se ofrece una introducción a las herramientas teóricas y conceptuales que permitan comprender la alternativa que ofrece el análisis de políticas públicas. Bajo la consciencia que se trata de un enfoque novedoso para el campo de la disciplina de las Relaciones Internacionales, el contenido que versa sobre este enfoque teórico procura ser conciso pero ilustrando claramente la vinculación interdisciplinaria.

1.1. El asilo como derecho humano: entendiendo el problema.

Los Derechos Humanos son parte de las temáticas más debatidas en el Derecho Internacional dada sea la condición de subjetividad que impera en su interpretación. Sin embargo, la necesidad de discutir esta materia en el marco de las normas del escenario internacional es irrefutable. De ello da cuenta la ONU cuando, al término de la II Guerra Mundial, se erige con la intención de los Estados de mantener relaciones de cooperación y amistad que les permitan resolver las controversias por medios alternativos a la guerra y, así, evitar tragedias humanas como las vividas entre 1914 y 1945.

Con esta introducción a la agenda internacional, la temática de los Derechos Humanos se plantea con dos características diferentes: la *internacionalización* y la *universalización*. La primera hace referencia a que “*esta materia [la de los Derechos Humanos] [pertenece] a la jurisdicción interna de los Estados y el trato a la población [queda] bajo el resguardo de la soberanía estatal*”¹. Es decir, la *internacionalización* tiene que ver con la visión jurídica de los Derechos Humanos y su reconocimiento particular en cada Estado.

En cambio, la *universalización*, hace mayor referencia a una visión idealista que expresa la ONU en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “*El nombre de la Declaración de 1948 lleva el calificativo de Universal para significar que sus enunciados tenían como destinatarios a todos los miembros de la familia humana, con independencia de ideologías, sistemas políticos o modelos económicos de los Estados*”².

Las características de internacionalización y universalización hacen del tema de los Derechos Humanos una rama jurídica enrevesada por las relaciones que entablan los sujetos y los garantes del Derecho. Ello, proyectado a una escala global, implica que las relaciones y su complejidad se multipliquen pues, aunque los sujetos del Derecho seguimos siendo todos los seres humanos, surgen

¹ Ricardo Méndez-Silva, “El vaso medio lleno, la Declaración Universal de los Derechos Humanos”, en Héctor Fix-Zamudio (coord.), *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 48.

² *Ibidem*, p. 51.

controversias entre cual es el Estado garante de estas prerrogativas y cómo debe actuar para no vulnerar las facultades de otro Estado.

Lo anterior ha sido objeto de numerosos debates entre los juristas del Derecho Internacional y ante la falta de unanimidad en las discusiones, los Estados han tendido a tratar las cuestiones de los Derechos Humanos a través de regímenes internacionales que procuren su observancia. A este respecto, es pertinente mencionar que

“Un régimen internacional es definido por la literatura de Relaciones Internacionales como un tipo de institución internacional conformado por un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones adoptados y establecidos por los Estados para regular sus interacciones alrededor de un área temática específica de la esfera internacional”³.

Los regímenes internacionales a los que se hacen referencia pueden ser de carácter global o universal, o bien, de carácter regional. A su vez, los regímenes internacionales se dirigen a través de Organismos Internacionales que se valen de instrumentos del Derecho Internacional para diseñar, tomar y poner en marcha decisiones en algún asunto que se quiera o deba tratar en el ámbito internacional⁴.

De esta manera, podemos identificar como régimen internacional universal a la ONU, la cual delega las cuestiones de Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos (CDH) y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Ambos órganos de las Naciones Unidas ubican en la Declaración Universal de los Derechos Humanos a su principal referente e instrumento internacional para operar en concordancia con lo ahí dispuesto.

Por su carácter universal, es menester rescatar algunos aspectos de la evolución de los órganos de la ONU que se especializan en materia de Derechos Humanos. En aras de cumplir con los objetivos de paz y seguridad, en 1946 las Naciones Unidas crean la Comisión de Derechos Humanos. Al frente de dicha Comisión estuvo Eleanor Roosevelt –viuda del ex Presidente estadounidense

³ Alejandro Anaya Muñoz, *Los Derechos Humanos en y desde las Relaciones Internacionales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Colección Docencia, 2014, p. 64.

⁴ Consulte Stephen Krasner (Ed.), *International regimes*, Cambridge, MA Cornell University Press, 1983, pp. 384.

Franklin D. Roosevelt– quien ya contaba con un importante historial de activismo en materia de Derechos Humanos.

Entre los primeros trabajos de la Comisión de Derechos Humanos, se propuso la redacción de un instrumento del Derecho Internacional en esta materia. Sin embargo, no faltó la presencia de complicaciones y retos en el desarrollo de dicha tarea. Factores como la heterogeneidad conceptual para ciertos aspectos, las diferencias culturales, las herencias históricas en las sociedades y un amplio margen de subjetividad en las interpretaciones, derivaron en constantes y polémicas discusiones que no lograban el consenso.

A pesar de las dificultades, el 10 de diciembre de 1948, en el marco de la Asamblea General, se aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, este documento sólo se logra bajo la condición de Declaración –es decir, no es de carácter vinculatorio– y limitándose a enunciar cuales son los Derechos Humanos sin ofrecer una definición universal para el concepto. Con todo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos es hoy el instrumento del Derecho Internacional más importante en relación a los Derechos Humanos y resulta un referente obligado en los estudios que a ésta materia competen.

Como se mencionó con anterioridad, la ONU opera hoy bajo el CDH (el cuál sustituye, desde 2006, a la antigua Comisión de los Derechos Humanos, previamente mencionada) y el ACNUDH en aras de procurar los objetivos y la aplicación de los principios establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos,

El Consejo de Derechos Humanos se caracteriza por *“fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo y para hacer frente a situaciones de violaciones de los derechos humanos y formular recomendaciones sobre ellos”*⁵. Por su parte, el ACNUDH es el principal organismo de la ONU en materia de Derechos Humanos pues *“opera como el principal centro de coordinación para la investigación, la educación, la información*

⁵ s/a, “Consejo de Derechos Humanos”, [en línea], *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Ginebra, s/f, dirección URL: <http://goo.gl/HsJn8P>, [consulta: 25 de mayo de 2015].

*pública y las actividades de promoción de los Derechos Humanos en el sistema de las Naciones Unidas*⁶.

Dados los alcances y la importancia de su actividad, es menester recuperar la definición de Derechos Humanos que ofrece el ACNUDH, misma que sirve de fundamente base para su trabajo:

*“Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”*⁷.

La definición anterior enmarca la visión idealista de las Naciones Unidas que hace referencia al *deber ser*; es decir, cumple con la característica de *universalización*. Sin embargo, desde el punto de vista del Derecho: *“los derechos humanos pasan de la teoría a la práctica por medio de la positivización, esto es, no podemos concebir los derechos humanos efectivos sin un derecho positivo interno e internacional”*⁸.

Para el ámbito nacional, lo anterior implica el reconocimiento de todos los seres humanos como los sujetos de los Derechos Humanos y los Estados como los actores garantes de su protección, promoción y respeto⁹; es por ello que, a pesar de contar con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la aplicación de éstos queda sujeta de muchas maneras al actuar y a la interpretación de los Estados.

Por esta razón, los regímenes internacionales de carácter regional fungen como centros o foros de cooperación donde las oportunidades para el consenso son mayores, aunque sean más limitados en su alcance geográfico y numérico respecto a su membresía. Así, los Estados han introducido la temática de los

⁶ s/a, “Acerca de la OACDH – Cómo lo hacemos”, [en línea], *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Ginebra, s/f, dirección URL: <http://goo.gl/4MsZHV>, [consulta: 25 de mayo de 2015].

⁷ s/a, “¿Qué son los Derechos Humanos?”, [en línea], *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Ginebra, s/f, dirección URL: <http://goo.gl/HztvXJ>, [consulta: 25 de mayo de 2015].

⁸ Juan Antonio Travieso, *Derechos Humanos y Derecho Internacional*, Buenos Aires, Heliasta, 1990, p. 2.

⁹ Alejandro Anaya Muñoz, *Op. Cit.*, p. 15.

Derechos Humanos en sus agendas regionales y ello ha servido para fortalecer las acciones en esta materia.

Los siguientes destacan como regímenes internacionales regionales que consideran dentro de su agenda a los Derechos Humanos¹⁰:

- a) La Organización de los Estados Americanos (OEA), como régimen interamericano. Los órganos especializados en este Organismo son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sus principales instrumentos del Derecho Internacional son la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*; y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.
- b) La Unión Europea y el Consejo de Europa, como regímenes europeos. En el caso de la Unión Europea, el tema de Derechos Humanos forma parte de diferentes instancias al interior, pero destaca de manera importante la Agencia para los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la cual da seguimiento a todo lo referente a la *Carta de Derechos Fundamentales* –principal instrumento de la Unión en materia de Derechos Humanos. Por su parte, el Consejo de Europa cuenta con diversos Comités que integran asuntos de Derechos Humanos a sus agendas; sin embargo la Corte Europea de Derechos Humanos es el órgano más importante, pues es quién vigila todos los particulares referentes a la *Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales*.
- c) La Unión africana, como régimen africano (UA). Al igual que la OEA, la UA cuenta con dos principales órganos en materia de Derechos Humanos: la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos; y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Ambos órganos tienen como principal referencia a la *Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos*.

¹⁰ Alejandro Anaya Muñoz, *Op. Cit.*, pp. 66-94.

El listado anterior da cuenta de la complejidad y heterogeneidad en las concepciones que se tienen sobre los Derechos Humanos y la forma en que el Derecho Internacional debe darles tratamiento. La OEA, por ejemplo, habla de “*derechos y deberes del hombre*”, lo que implica una visión antropocéntrica e individualista de los Derechos Humanos donde, además, la relación entre el sujeto y el garante de los derechos es bilateral: en tanto se cumplan los deberes, se tendrá acceso a los derechos; *ergo*, el incumplimiento de los deberes implica la suspensión de los derechos. Esta postura corresponde a la característica de *internacionalización* de los Derechos Humanos, antes descrita.

Los regímenes europeos hablan de “*derechos y libertades fundamentales*”, lo que implica una visión que corresponde a la característica de *universalización* de los Derechos Humanos. De esta manera, la concepción europea reconoce que las personas deben tener acceso a ciertas prerrogativas sin condicionamientos previos. Lo anterior no significa que las conductas contrarias al Derecho queden impunes; antes bien, implica que los Derechos Humanos no pueden ser suspendidos y que las sanciones dispuestas no deben vulnerar a los Derechos Humanos en ningún momento.

El régimen africano, representado en la UA, habla de “*derechos humanos y de los pueblos*”; es decir, esta concepción abandona el carácter antropocéntrico y amplía a los sujetos del Derecho hasta abordar también a los pueblos. De esta manera, el régimen africano conjuga con mayor equilibrio las características de internacionalización y universalización de los Derechos Humanos pues, aunque amplía a los sujetos del Derecho (respondiendo a la *universalización*), sigue reconociendo a los Estados como las figuras garantes de estas prerrogativas (tal como sugiere visión de *internacionalización*).

Cabe destacar que los anteriores son tan sólo algunos ejemplos ilustrativos que reflejan cómo se ha popularizado el tema de los Derechos Humanos en las agendas y regímenes internacionales, aunque no todos éstos cuenten con órganos especializados en la materia. Para los fines del presente documento, en páginas subsecuentes se recuperarán con especial interés al régimen universal

representado por las Naciones Unidas, así como el régimen europeo representado por la Unión Europea.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos estructura su contenido en un preámbulo (conformado en ocho párrafos) y 30 artículos. Este documento enlista los siguientes como Derechos Humanos¹¹:

- Derecho a la igualdad y a la no discriminación (Arts. 1, 2, 7, 16, 21, 28)
- Derecho a la libertad (Art. 1, 3, 4, 9)
- Derecho a una vida digna (Art. 3, 25)
- Derecho a la integridad personal (Art. 5)
- Derecho a la personalidad jurídica y al debido proceso (Art. 6, 9, 11)
- Derecho a la protección de los Derechos Humanos (Art. 8)
- Derecho a la justicia (Art. 10)
- Derecho a la privacidad (Art. 12)
- Derecho a la libre circulación y residencia (Art. 13)
- Derecho al asilo (Art. 14)
- Derecho a una nacionalidad (Art. 15)
- Derecho al matrimonio (Art. 16)
- Derecho a la propiedad privada (Art. 17)
- Derecho a la libertad de culto (Art. 18)
- Derecho a la libertad de expresión (Art. 19)
- Derecho a la libertad de asociación (Art. 20)
- Derecho a la participación política (Art. 21)
- Derecho a la seguridad social (Art. 22)
- Derecho a un empleo digno (Art. 23, 24)
- Derecho a la educación (Art. 26)
- Derecho al desarrollo científico y cultural (Art. 27)
- Derecho al ejercicio de los Derechos Humanos respetando las mismas garantías para los demás (Art. 28, 29, 30)

¹¹ Consulte: Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, París, 1948.

El espíritu de la Declaración Universal de los Derechos Humanos recoge las duras lecciones que dejaron las Guerras Mundiales; el reconocimiento de los Derechos descritos a lo largo de los 30 artículos que la conforman, tiene el propósito de garantizar una vida libre, digna y justa para todos los seres humanos.

El artículo 14 de la Declaración es el que reconoce al asilo como parte de estas prerrogativas universales:

“Artículo 14

“1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

“2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”¹².

Como ya se ha mencionado con anterioridad, el propósito de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es el de procurar una vida libre, digna y justa para todos los seres humanos; por esta razón, se reconoce en la figura del asilo una herramienta del Derecho y del sistema internacional para garantizar que todas las personas puedan ejercer sus derechos, aun cuando el país de origen no pueda garantizarlos.

Cabe destacar que el Artículo 14 antes citado, menciona: *“En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”¹³*. Analizando la redacción, en primer lugar se enfatiza el justificante del asilo: una *“persecución”*. En el resto del contenido no se hace mención para definir el tipo de persecución o las causales que determinan que alguien es sujeto de ésta.

Lo anterior resulta relevante porque, aunque se pudiera sobre-entender que una causal de persecución es cualquiera que viole alguno de los derechos enlistados en la Declaración, los Estados pueden interpretar el contenido de acuerdo a su tradición jurídica, la particularidad de su sociedad, la especificidad de las coyunturas, los intereses nacionales o las prioridades concretas de la agenda política.

¹² Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, París, 1948.

¹³ *Ídem*.

Aunado al amplio margen de interpretación que existe alrededor de la “persecución” y sus causales, el Artículo 14 también indica que “*cualquier país*” es un potencial receptor de individuos que busquen asilo. No obstante, la naturaleza de la Declaración no es vinculante, por lo que los Estados pueden reservarse el derecho de admisión de extranjeros en sus territorios nacionales.

He aquí una contradicción y vacío que deja poco amparado al solicitante de asilo: por una parte, se reconoce el derecho de “*buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país*” pero bajo las condiciones y restricciones que quedan a discreción del país receptor. Lo anterior ha derivado en leyes nacionales en materia migratoria y de asilo que implican un obstáculo antes que una oportunidad para el sujeto que busca hacer efectivos sus derechos.

Para ilustrar esta afirmación, tómesese como ejemplo el gran número de personas que son sujetos de persecución por actores Estatales y/o no-Estatales que se encuentran en el meollo de un conflicto armado o con un alto grado de violencia, poniendo en riesgo su integridad y la vida misma. Estas personas, además de enfrentar una situación de riesgo, muchas veces se ven en la necesidad de emprender otras batallas, como peligrosas jornadas de escape, largos procesos burocráticos de investigación y constantes situaciones donde se ven discriminados. Como este ejemplo hay muchos más que, igualmente, son resultado de la falta de consenso en las interpretaciones y los procesos.

A propósito del disenso y las dificultades naturales que surgen en la interpretación del concepto, Lassa Oppenheim y Hersch Lauterpacht concluyen lo siguiente: “*es probable que el derecho de asilo no refleje más que la competencia del Estado para permitir al extranjero perseguido la entrada y permanencia bajo su protección en el territorio y, en consecuencia, concederle el asilo*”¹⁴. En términos de Ricardo Méndez-Silva, el derecho al asilo estaría caracterizado por su *internacionalización* y presentaría una *laxa universalización* en la práctica.

¹⁴ Lassa Oppenheim y Hersch Lauterpacht, *Tratado de derecho internacional público*, Barcelona, Bosch, Tomo I, VoL. II, 1961, p. 249.

1.1.1. La normatividad en materia de asilo en el régimen universal.

Como se menciona anteriormente, el asilo es reconocido como Derecho Humano en el Artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; sin embargo, son varias las dificultades para hacerlo efectivo dentro de los márgenes del Derecho positivo. En lo subsecuente se revisa brevemente la evolución que ha tenido el tratamiento del asilo en el ámbito internacional; esta mirada al pasado permitirá comprender mejor los retos y dificultades que surgen para el ejercicio de este Derecho Humano en la actualidad.

Para el siglo XIX, el Derecho positivo o *iuspositivismo* se reconocía como la forma más pertinente de regular las relaciones entre el Estado con sus nacionales y con otros Estados. Así:

“El soberano [es decir, el Estado] era el centro de la estructura legal. Adicionalmente, la ley nacional y la ley internacional, así como el Derecho positivo y el Derecho natural, eran claramente diferenciados [...] [y] nada podía ser más diferente que las respectivas situaciones de los ciudadanos y los Soberanos [es decir, los Estados].”¹⁵

Lo anterior implicaba que las sociedades se encontraran reguladas desde un enfoque *estatocentrista* en el que se *otorgan* derechos bajo el condicionamiento del cumplimiento de ciertas normas u obligaciones. Lo anterior refleja de diversas formas el pensamiento que Jean-Jacques Rousseau imprime en su obra *“El contrato social”*, especialmente cuando se refiere a la necesidad de obedecer y hacer obedecer la *“voluntad general”*:

“A fin de que este pacto social no sea, pues, una vana fórmula, él encierra tácitamente el compromiso, que por sí solo puede dar fuerza a los otros, de que, cualquiera que rehuse [sic] obedecer a la voluntad general, será obligado a ello por todo el cuerpo; lo cual no significa otra cosa sino que se le obligará a ser libre, pues tal es la condición que, otorgando cada ciudadano a la patria le garantiza de toda dependencia personal, condición que constituye el artificio y el juego del mecanismo, político y que es la única que legitima las obligaciones civiles, las cuales, sin ella, serían absurdas, tiránicas y quedarían expuestas a los mayores abusos”.¹⁶

Como se menciona previamente, el Estado es la figura que permite que esta forma de organización política y social opere con éxito; por esta razón, es

¹⁵ David Kennedy, “International refugee protection”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 8, Núm. 1, 1986, p. 24.

¹⁶ Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, Everardo Velarde (trad.), México, UNAM, Colección Nuestros Clásicos, Serie de filosofía, 1962.

imperante la condición de la nacionalidad y la ciudadanía de las personas. La nacionalidad es, por mucho, un status legal local y se espera que los individuos estén situados bajo una u otra normatividad nacional,¹⁷ sólo así es posible definir a las partes que suscriben el “*contrato social*”. Ergo, la nacionalidad y la ciudadanía determinan quien es el garante y el beneficiario de los Derechos Humanos en un régimen Estatal.

Sentadas las premisas anteriores, cabe destacar que la tradición *iuspositivista* de esta época no reconocía la figura del asilo: aunque el Derecho Internacional ya contaba con nociones jurídicas como la condición “apátrida” o de “refugiado”¹⁸, ninguna se asemeja, hace referencia o se vincula a la práctica del “asilo” como lo conocemos en nuestros días.

Algunos intelectuales consideran que el asilo fue tema de interés jurídico hasta el siglo XIX¹⁹, cuando conceptos como “asilo político” empiezan a tomar fuerza en los Estados nacionales. “*Durante y después de la Revolución Francesa, este sentimiento [es decir, la concepción del asilo político para los extranjeros que son víctimas de un régimen que viola sus libertades y los principios de la humanidad, como un deber de las naciones libres] se transformó en un principio jurídico*”.²⁰

De esta manera, la construcción del concepto jurídico de asilo se ve influenciada por elementos del Derecho nacional e internacional. Es decir, se construye una normatividad nacional que regula una situación que ocurre en el escenario internacional para responder a dos principios fundamentales del Estado-nación: la autoridad soberana (para *otorgar* asilo a un extranjero) y el respeto al alcance de la jurisdicción de los Estados, según sea la delimitación de sus fronteras (para absorber a un extranjero y colocarlo bajo el “*contrato social*” de una nación diferente de la de procedencia).

¹⁷ David Kennedy, *ídem*.

¹⁸ *Ibidem*, p. 25.

¹⁹ Véase: David Kennedy, “International refugee protection”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 8, Núm. 1, 1986, 1-69; Astri Surkhe, “Refugees and asylum in the Muslim world”, en Robin Cohen (ed.), *The Cambridge survey of world migration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 457-460; Prakash Sinha, *Asylum and international law*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1971, pp. 19-49.

²⁰ Prakash Sinha, *Asylum and international law*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1971, p. 19.

Lo anterior es sumamente importante si retomamos la idea de la nacionalidad y la ciudadanía como condiciones determinantes para el ejercicio de los Derechos Humanos bajo la protección de un Estado nación. En el caso de los solicitantes de asilo, resulta que el Estado al que pertenecen no garantiza o, en el peor de los casos, viola sus Derechos Humanos, por lo que busca protección en otro país. Sin embargo, esta nueva protección queda sujeta al beneplácito del Estado receptor, según sean sus normas y procedimientos nacionales en la materia.

Este régimen jurídico-discrecional opera desde la segunda mitad del siglo XIX con pocos cambios significativos, especialmente porque los principios de la soberanía y el respeto a los alcances de la jurisdicción de los Estados aún permean en nuestros tiempos. No obstante, coyunturas históricas como las que significaron la Primera y la Segunda Guerra Mundial, han impactado en la evolución del concepto y la práctica del asilo.

La Primera Guerra Mundial, desarrollada entre 1914 y 1919, significó la transformación del mundo en diversos aspectos: no sólo implicó una nueva distribución del poder político, económico y militar, sino que impactó en las dinámicas sociales de los Estados. Uno de los impactos más notables en el ámbito social fue la exacerbación de movimientos migratorios y un ajuste radical del balance demográfico.

Aunque en 1919 se declaraba el fin del conflicto bélico, la guerra continuaba vigente para muchas sociedades, en diversas versiones. La persecución a determinados sectores de la población, la carencia de recursos, empleo, infraestructura e incluso la debilidad política de varios países, dejó a muchas personas sin amparo ni garantía para ejercer libremente sus derechos humanos.

Frente a este escenario de vulnerabilidad multidimensional, los Estados deciden conjugar esfuerzos y fundar la Sociedad de Naciones en 1919. El propósito principal de este organismo internacional sería promover la solución pacífica de los conflictos, observar el respeto y debida aplicación de los acuerdos de paz que dieron fin a la guerra, así como la atención a las numerosas consecuencias que dejó el conflicto bélico.

Tal como se menciona previamente, el movimiento de personas a través de las fronteras fue una de las consecuencias más evidentes en el ámbito social. Esta cuestión también fue parte de la agenda de la Sociedad de Naciones, en gran parte, gracias a la labor de Fridtjof Nansen, científico y diplomático noruego que sentó las bases fundamentales para la atención de refugiados en el régimen universal.

Aunque también consiguió grandes logros en otros asuntos de asistencia humanitaria, resalta la labor de Nansen en materia de asilo y refugio. La primera misión exitosa que concretó este diplomático noruego fue la atención de refugiados rusos que sufrían las consecuencias de la guerra civil rusa, destacando una crisis de hambruna²¹ Para el cumplimiento de esta empresa, Nansen fue nombrado Alto Comisionado para los Refugiados Rusos, aunque dicho cargo fue extendido posteriormente para atender a otros grupos de refugiados, como los turcos, armenios, asirios, entre otros.²²

En adelante, Nansen puso en práctica procedimientos básicos en materia de asilo, tales como: reasentamiento, repatriación voluntaria e integración local.²³ Otra de las aportaciones de este diplomático noruego son los trabajos pioneros en la organización, logística, financiamiento, transporte y distribución de recursos (económicos y materiales) a través del asentamiento de sedes locales²⁴ que podían actuar con mayor eficiencia y eficacia en situaciones de emergencia en puntos localizados.

Toda esta labor práctica derivó en avances sustanciales para dar un soporte jurídico a las cuestiones de refugio y asilo. El reconocimiento del “*pasaporte Nansen*” como un documento de identificación con validez oficial es un hito importante para la evolución del derecho al asilo y la práctica del refugio en un marco legal. Antes de la adopción del “*pasaporte Nansen*”, los solicitantes de asilo y refugiados tenían pocas herramientas para asentarse en otro país; con este

²¹ Alessandra Roversi, “The evolution of the refugee regime and institutional responses: legacies from the Nansen period”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 22, Núm. 1, Londres, Oxford Journals – UNHCR, 2003, p. 21.

²² Vincent Chetail, “Fridtjof Nansen and the international protection of refugees: an introduction”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 22, Núm. 1, Londres, Oxford Journals – UNHCR, 2003, p. 4.

²³ *Ídem.*

²⁴ *Ídem.*

documento, se empieza a reconocer la relación entre un Estado y el dueño de dicho pasaporte.²⁵

En breve, el pasaporte Nansen era un paso agigantado para la atención los sujetos del asilo y el refugio, pues les dotaba de una herramienta jurídica internacionalmente reconocida y, con ello, se abrían las puertas para la protección de sus derechos humanos.

Posteriormente, entre 1939 y 1945 el mundo observa el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial y el escenario internacional vuelve a observar transformaciones radicales. Tras la devastación que causó este conflicto, las agendas internacionales empiezan a considerar como un tema prioritario el de la regulación de las relaciones entre los Estados en aras de procurar la paz y la seguridad en todo el mundo.

Uno de los requisitos más importantes para lograr este objetivo era el de salvaguardar la vida de todas personas a través de la garantía del pleno ejercicio de los Derechos Humanos. Esta primicia resulta esencial para la evolución de la normatividad internacional en materia de asilo pues, como se menciona previamente, éste es reconocido, tanto en el régimen universal como en los regímenes regionales de Derechos Humanos.

Cumplidos tres años de haber iniciado operaciones, la Asamblea General de la ONU aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948. En ésta, el Artículo 14 reconoce al asilo como parte de las prerrogativas fundamentales para toda la humanidad:

“Artículo 14

“1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

“2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”²⁶.

La importancia del reconocimiento al asilo como un Derecho Humano fue fundamental en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Adicional a las devastaciones materiales y las bajas humanas que registró, este oscuro episodio

²⁵ *Ídem.*

²⁶ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos, Op. Cit.*

de la historia humana provocó el desamparo de miles de personas en Europa. Miles de personas se vieron forzadas a emprender arriesgados viajes en aras de huir de las zonas de conflicto y persecución para salvaguardar la vida misma. Pese a que los enfrentamientos cesaron, la guerra seguía persiguiendo a aquellos que lo perdieron todo, incluso una nacionalidad.

Para hacer frente a esta realidad, la ONU crea el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a través del Estatuto adoptado en la Resolución 428 (V) de la Asamblea General, el cual fue aprobado el 14 de diciembre de 1950.²⁷ Inicialmente, este organismo fue creado con un mandato único de *“tres años para completar sus labores [es decir, las que apremiaban a los migrantes europeos, víctimas de la Segunda Guerra Mundial] y luego disolverse”*.²⁸

Dada la complejidad de las tareas y objetivos que se proponía, el ACNUR necesitaba un sustento legal que respaldara sus acciones a nivel internacional. De esta manera, el 28 de julio de 1951 se adopta la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. Dicha Convención cuenta con un Preámbulo de seis párrafos, 46 artículos normativos, un anexo con 16 párrafos y un apéndice que corresponde al Modelo de documento de viaje de los interesados.

Este Estatuto se formuló en correspondencia con los límites temporales bajo los que se tenía pensado que operara el ACNUR. Así, este instrumento del Derecho Internacional está dirigido a las víctimas de los

“[...] acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país

²⁷ s/a, “ACNUR – Una organización humanitaria global”, [en línea], *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Ginebra, s/f, dirección URL: <http://goo.gl/1oPNd>, [consulta: 20 de junio].

²⁸ *Ídem*.

*donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.*²⁹

Este documento es importante para la evolución de la normatividad internacional en materia de asilo porque, aunque este Estatuto se refiere a los refugiados, en el concepto antes citado, abraza al apátrida y al perseguido político³⁰ como sujetos de este instrumento del Derecho Internacional. De hecho, la amplitud del espectro del concepto anterior fue un antecedente significativo para la elaboración de otro documento complementario que se revisará en párrafos subsecuentes: la Declaración sobre Asilo Territorial, de 1967.

Antes de revisar la Declaración antes mencionada, es menester decir que el Estatuto sobre los Refugiados de 1951 sólo menciona al “asilo” en una ocasión y es en el Preámbulo, nunca en los artículos normativos:

*“Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional”.*³¹

Reflexionando sobre el párrafo antes citado, podemos observar una confirmación más de la tradición jurídico-discrecional de “concesión del derecho de asilo” por parte de los Estados. Adicionalmente, se reconoce que las situaciones que ameritan la atención de personas bajo la figura del asilo pueden tomar dimensiones tales que rebasen la capacidad de un sólo Estado para hacer frente a estas situaciones. Pese a ello, el régimen universal prefiere el uso de “solidaridad internacional” como alternativa, cuidando las formas para no caer en una obligatoriedad ni en responsabilidades internacionales vinculantes.

Los años que sucedieron al ACNUR y al Estatuto de los Refugiados de 1951 dieron cuenta de la necesidad de mantener activo a este organismo de las Naciones Unidas.³² Las transformaciones geopolíticas que secundaron al fin de la Segunda Guerra Mundial derivaron en numerosos conflictos localizados en todos

²⁹ Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, 1951, Art. 1 – A.2.

³⁰ Las figuras de apátrida y perseguido político serían después diferenciadas del refugiado en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, convirtiendo al *perseguido* político en *asilado* político.

³¹ Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, *Op. Cit.*

³² s/a, “ACNUR – Una organización humanitaria global”, *Op. Cit.*

los continentes que generaron voluminosas olas migratorias de víctimas que buscaban un lugar seguro.

Para ilustrar la afirmación anterior, se pueden mencionar los siguientes eventos atendidos por el ACNUR en su momento: la revolución húngara, la independencia de Argelia, la guerra de Vietnam, la guerra Indo-Pakistaní, la crisis de hambruna en Etiopía, la guerra de Kosovo, la guerra iraní-iraquí, la guerra civil en Siria. Como puede observarse, el ACNUR ha atendido situaciones que abarcan, desde conflictos entre Estados, conflictos internos en un Estado, hasta situaciones de crisis humanitaria no-violentas, como una crisis de hambruna.

Una vez más, es menester enfatizar que, ni el Estatuto de los Refugiados, ni el Protocolo correspondiente de 1967, ofrecen un concepto particular para “asilo” o los sujetos que a éste se refieren. No obstante, estos instrumentos sientan un precedente importante para los trabajos que derivaron en la Declaración sobre Asilo Territorial, como se verá a continuación.

El 14 de diciembre de 1967, la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Resolución 2312, aprueba la Declaración sobre Asilo Territorial, en la que recomienda los principios generales en los que ha de practicarse el asilo territorial³³. Desarrollados en cuatro artículos, estos principios, son:

- a) *El respeto a la decisión de un Estado de conceder asilo (artículo 1);*
- b) *La imposibilidad de invocar el derecho de buscar asilo cuando se trate de una persona que, bajo motivos fundados, se considere que ha cometido delitos en contra de los principios y valores de la paz y seguridad internacional (artículo 1);*
- c) *El espíritu de solidaridad de los Estados para apoyar a un Estado asilante cuando se vea con dificultades para dar o seguir dando asilo (artículo 2);*
- d) *El principio de no-devolución, que se refiere a la imposibilidad de devolver al asilado a un estado donde pueda ser objeto de persecución, a menos que se trate de razones fundamentales de seguridad nacional o para salvaguardar a la población (artículo 3);*
- e) *La posibilidad de otorgar asilo provisional o de otro modo, a fin de que el interesado pueda buscar asilo en otro Estado (artículo 3);*
- f) *El Estado asilante no permitirá que las personas que hayan recibido asilo se dediquen a actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas (artículo 4).³⁴*

³³ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración sobre asilo territorial*, Nueva York, 1967, RES. 2312 AG.

³⁴ *Ídem*.

Como puede observarse, la Declaración sobre Asilo Territorial tiene como propósito sentar las prácticas generales para la concesión de asilo. Para ello, rescata elementos como la soberanía de los Estados y el espíritu de solidaridad, presentes también en el Estatuto sobre los Refugiados y su Protocolo correspondiente de 1967.

Adicionalmente, la Declaración sobre Asilo Territorial expone ciertas limitaciones para ejercer el Derecho al Asilo: no haber cometido un delito que vaya en contra de los valores y propósitos de la ONU, por ejemplo. Cabe decir que también abre un margen de flexibilidad para los Estados: el “*asilo provisional o de otro modo*”, por ejemplo, resultan una alternativa más cómodas para los asilantes. En tanto no se cuenta con una definición de “*asilo*”, el “*asilo provisional o de otro modo*” derivan en dos formas laxas de un concepto que, *per sé*, tiene poca solidez conceptual.

En cuanto al asilado, esta Declaración promueve su seguridad en tanto sienta el “*principio de no-devolución*”; es decir, que no podrá ser devuelto a un sitio donde su vida corra peligro por los motivos que le llevaron a invocar el ejercicio del Derecho al asilo. No obstante, es menester apuntar que dicho principio se activa exclusivamente en situaciones donde exista el interesado haya solicitado asilo; si no se expresa esta petición, el sujeto podría caer en otro tipo de tratamientos jurídicos donde la deportación es una posible sentencia.³⁵

Es evidente que el régimen universal se enfrenta a retos monumentales, tales como el logro de consensos internacionales para definir conceptos, prácticas, principios y regulaciones que todos los Estados quieran y puedan adoptar. Es por esta situación y por la gran responsabilidad que significa para un Estado garantizar protección a un no-nacional, que los cuatro instrumentos de Derecho Internacional antes expuestos (la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Estatuto sobre los Refugiados; el Protocolo del Estatuto sobre los Refugiados y la Declaración sobre Asilo Territorial) resultan en acuerdos no

³⁵ Un ejemplo común de esta situación se ilustra en los casos de migrantes que se ven forzados a cruzar numerosas fronteras internacionales antes de encontrar un refugio para salvaguardarse y que, en el camino, son víctimas de otros crímenes y abusos que quedan impunes al verse imposibilitados para acudir a una autoridad pues, en principio, no se encuentra bajo la protección jurídica de ningún Estado.

vinculantes para los Estados y quedan dispuestos como sugerencias para su adaptación en las legislaciones nacionales.

Aunado a esta falta de voluntades internacionales para vincular normas en materia de asilo, hay una laguna en el vocabulario utilizado, la cual ha servido para la omisión en la práctica de concesión de asilo por parte de los Estados: en primer lugar, se reconoce al asilo como un Derecho Humano; sin embargo, los instrumentos internacionales más completos en la materia hablan de “refugiados”, diferenciándolos de los asilados (aunque no existe una definición para éstos últimos). Adicionalmente, se segrega, dentro de la categoría misma del asilo, al asilo territorial, lo que implica la posibilidad de conceder asilo de otras formas, aunque no menciona cuáles.

Estas ambigüedades y contradicciones enredan y complican mucho el ejercicio del Derecho al asilo, tanto para los solicitantes como para los Estados asilantes. Los solicitantes quedan a merced de las interpretaciones que puedan hacer los Estados en materia de asilo y los Estados quedan sin un referente sólido que les permita formular políticas públicas que les permitan atender con pertinencia las situaciones que ameritan invocar este derecho.

Reconociendo las ambigüedades y complicaciones interpretativas a las que queda sujeta la definición, para los fines del presente documento se retoma la sugerencia conceptual de “asilo” que ofrece el *Tesaurus Internacional de Terminología en materia de Refugiados*, elaborado por el ACNUR:

*“Protección otorgada, en su territorio, por un Estado frente al ejercicio de la jurisdicción del Estado de origen; está basada en el principio de la no devolución y caracterizada por el cumplimiento de los derechos internacionalmente reconocidos de los refugiados. Por lo general, se otorga sin límites de tiempo”.*³⁶

La definición antes citada se caracteriza por lo siguiente: (a) la tradición jurídico-discrecional en la que los Estados son quienes “otorgan” asilo a un solicitante; (b) implica la recepción de un no-nacional en un territorio soberano diferente del país de origen; (c) el “*principio de no-devolución*” como elemento inherente a la concesión de asilo; (d) reconocimiento del derecho de los refugiados

³⁶ Piers Cambell (comp.), *Tesaurus internacional de terminología en materia de refugiados*, [en línea], ACNUR, Ginebra, 3ra. Edición, 2001, dirección URL: <http://goo.gl/UHgbbx>, [consulta: 28 de mayo de 2015].

como fuente del derecho para los asilados; (e) sugerencia (no obligatoriedad) de la concesión de protección sin restricciones temporales.

1.1.2. La normatividad en materia de asilo en el régimen europeo.

En el caso del régimen europeo, la normatividad en materia de asilo tiene como primera referencia a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y al Estatuto de los Refugiados de 1951, aunque no es, sino hasta 1990, que se presenta un instrumento del Derecho Internacional creado desde y para Europa. Lo anterior no significa que el régimen europeo no contara con herramientas normativas en materia de asilo, sino que adoptaba los acuerdos internacionales, especialmente los gestados en el marco de las Naciones Unidas.

Como se menciona en párrafos anteriores, en un inicio, el ACNUR y el Estatuto de los Refugiados tenían el objetivo específico de atender a las víctimas de la Segunda Guerra Mundial que se vieron forzadas a huir de su país natal o que, por las consecuencias geopolíticas de la guerra, perdieron la nacionalidad. Esta referencia coloca al régimen europeo como el primer escenario donde la acción internacional actúa para salvaguardar el ejercicio del artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Es así como el régimen europeo inicia adoptando la normatividad del régimen universal y, posteriormente, construyendo sus propias regulaciones y acuerdos en materia de asilo. Cabe destacar que esta evolución obedece también al propio proceso de integración de la Unión Europea pues, conforme se fueron dando los procesos de ampliación, resultó cada vez más imperiosa la necesidad de contar con normas europeas en materia de asilo.

Para el año en que se adopta el Estatuto de los Refugiados (1951), no existía la Unión Europea pero ya operaba su antecesora institucional: la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), la cual sólo contaba con la membresía de seis países (Bélgica, Francia, República Federal de Alemania, Italia, Luxemburgo y Países Bajos).

Es menester señalar que el proyecto de la CECA era de corte exclusivamente económico y, aunque los seis países miembros adoptaron el Estatuto de los Refugiados, ésta no sería una decisión de agenda conjunta; antes bien, los intereses particulares de estos Estados fueron compatibles con lo dispuesto en el documento mencionado. De cualquier manera, esta afinidad sienta

un precedente fundamental para la construcción de normatividades en materia de asilo a nivel regional.

Cabe destacar que, por su naturaleza e implicaciones, la agenda en materia de asilo ha sido de construcción lenta y ha permitido la operación de los Estados bajo amplios márgenes de interpretación. Por estas razones y, a pesar de que todos los miembros reconocían el Estatuto de los Refugiados, la CECA no logró crear un marco normativo estandarizado al respecto. Sería dentro del marco de la Comunidad Económica Europea (CEE) que el tema del asilo empezara a figurar entre los asuntos de la agenda regional.³⁷

Lo anterior no significa que todos los esfuerzos de cooperación regional fueron frustrados, de hecho, uno de los referentes más importantes para la normatividad en materia de asilo en el régimen europeo se encuentra en la consolidación del Espacio Schengen, el cual resulta una zona de libre tránsito para personas que sean nacionales de los países suscritos a este Espacio.

El 14 de junio de 1985, en Luxemburgo se firma el *“Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes”*, también conocido como Acuerdo de Schengen³⁸.

³⁷ Aunque es cierto que tanto la CECA como la CEE eran proyectos de corte económico, se diferencian notablemente en la flexibilidad y apertura de la agenda conjunta que manejaban pues, mientras la primera se limitaba a los asuntos económicos, la segunda entendía que era necesario aplicar regulaciones y lograr acuerdos en otras áreas (especialmente de carácter social) para poder evolucionar hacia una integración económica más funcional.

³⁸ Tal como lo indica el título oficial del Acuerdo de Schengen, inicialmente este espacio estaba conformado por la República Federal de Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos. El Espacio Schengen ha evolucionado desde su conformación en 1985 y varios Estados se han integrado. A continuación, el listado de países y el año en que se suscribieron bajo las disposiciones del Acuerdo de Schengen:

1. Italia, 1990.
2. España y Portugal, 1991.
3. Grecia, 1992.
4. Austria, 1995.
5. Dinamarca, Finlandia, Suecia, Islandia y Noruega, 1996.
6. Suiza, 2004. (Este país votó un referéndum en 2014 para restringir la entrada de extranjeros a su país, yendo en contra de las disposiciones y propósitos del Acuerdo de Schengen).
7. República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia, 2007.
8. Liechtenstein, 2011.

La razón que estimuló a estos países para firmar este acuerdo de libre circulación fue la confluencia de fronteras compartidas, en primera instancia, pero también la convicción de estos países de que el libre tránsito de personas sería un complemento regional favorable para los objetivos de la CEE.

Es menester mencionar que el Acuerdo de Schengen de 1985 no contemplaba ninguna cuestión en materia de asilo. Este Acuerdo estipula el compromiso de los Estados firmantes para hacer las adaptaciones legislativas necesarias para estandarizar los procesos y regulaciones para el libre tránsito de personas entre sus fronteras.

La apertura de las fronteras derivaría, inevitablemente, en futuras discusiones en materia migratoria –incluyendo la cuestión del asilo. Por esta razón, el año de 1990 fue bastante provechoso para la región: en junio de este año, y con tan sólo 4 días de diferencia, se firman dos Instrumentos del Derecho Internacional que son torales para la evolución de la normatividad en materia de asilo que hoy está vigente en el régimen de la Unión Europea.

El primero de estos documentos es el Convenio de Dublín, firmado el 15 de junio de 1990 en Irlanda. A esta Convención asisten los doce miembros de la CEE³⁹ y todos ellos firman el Convenio, aunque éste no entraría en vigor sino hasta 1997. Es correcto considerar a este documento como el primer instrumento de la Unión Europea (en el marco de su antecesora, la CEE) en materia de asilo, pues el contenido versa sobre la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

El contenido del Convenio está distribuido en 22 artículos, en los cuales se establecen definiciones aplicables para los Estados signatarios, así como una

³⁹ Es pertinente precisar que el Convenio de Dublín de 1990 se firma en el marco de las operaciones de la CEE y no debe confundirse con el Acuerdo de Schengen de 1985. Aunque la posterior evolución del Espacio Schengen permitió la integración de otros Estados de la CEE a este Acuerdo, debe diferenciarse entre los esfuerzos de integración de la CEE y los que se gestan al margen de ésta. Así, el Acuerdo de Schengen de 1985, sólo contemplaba a cinco Estados: Bélgica, Francia, República Federal de Alemania, Luxemburgo y Países Bajos; por su parte, el Convenio de Dublín de 1990 contempla a los doce Estados que, hasta ese momento, conformaban a la CEE: Bélgica, Dinamarca, República Federal de Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido.

serie de compromisos y procedimientos referentes a la atención de solicitantes de asilo. Entre las disposiciones, destacan:

1. El compromiso de los Estados de la CEE de atender todas las solicitudes de asilo recibidas y de darles seguimiento, a través del debido proceso, hasta desembocar en una sentencia definitiva que resuelva la condición migratoria del interesado.⁴⁰
2. Respecto a los procesos de reunificación familiar, se verá limitado a un solo familiar (para los mayores de edad, el cónyuge o el hijo o la hija menores de 18 años; para los menores de edad, el padre o la madre), y se llevarán a cabo por el mismo Estado que ha otorgado el asilo al interesado.⁴¹
3. Un Estado es responsable de la atención a una solicitud de asilo, cuando: (a) es el primer Estado que recibe la solicitud de asilo del interesado; (b) ha expedido un permiso de residencia o algún tipo de visado al interesado –si resulta que el interesado cuenta con un permiso de residencia o algún visado expedido por dos o más Estados, el Estado que tomará la responsabilidad de la solicitud de asilo será aquel que haya otorgado la documentación con mayor vigencia; (c) el interesado ha residido en un Estado por seis o más meses, aunque no sea el primer Estado miembro de la CEE al que ingresó.⁴²
4. El reconocimiento a las razones humanitarias como un fundamento suficiente que justifica que un Estado atienda una solicitud de asilo aunque no le competa, según las disposiciones del Convenio.⁴³

⁴⁰ Las Comuindades Europeas, *Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas - Convenio de Dublín*, Dublín, 15 de junio de 1990, Acervo legislativo del Instituto sueco de Migración, (97/C 254/01), artículo 3.

⁴¹ *Ibidem*, artículo 4.

⁴² *Ibidem*, artículos 5 y 6.

⁴³ *Ibidem*, artículo 9.

5. El compromiso de los Estados de compartir la información sobre los procesos de asilo que se han abierto, que se encuentran en desarrollo o que se han resuelto con una sentencia definitiva.⁴⁴
6. Dada la naturaleza del Derecho al asilo, los Estados de la CEE dejan abierta la posibilidad de modificar el contenido del Convenio cuando lo solicite alguno de los Estados miembros y fundamente sus motivos ante la CEE, o bien, cuando circunstancias coyunturales obliguen a los Estados a revisar los compromisos acordados.⁴⁵
7. Se reconoce la importancia de los principios de igualdad y solidaridad entre los Estados de la CEE, pues el Convenio dispone la imposibilidad de realizar reservas a su contenido.⁴⁶

De acuerdo con el Preámbulo del Convenio de Dublín de 1990, las disposiciones antes citadas encuentran justificación en la necesidad de armonizar las políticas de atención al asilo en aras de garantizar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de los solicitantes.⁴⁷ De la misma manera, en el Preámbulo se reconoce que las disposiciones acordadas también tienen un fundamento pragmático pues buscan evitar la duplicación de procesos y mejorar los tiempos de atención para los interesados.⁴⁸

Por otra parte, es menester destacar que la CEE reconoce que el ejercicio del Derecho al asilo es tendiente a sufrir consecuencias por factores coyunturales o externos. Es decir, es un Derecho Humano que no todos tienen necesidad de invocar y que los interesados ejercen en contextos sumamente complicados por la especificidad que cada caso presenta.

Sin embargo, también es meritorio enfatizar la solidez del compromiso que los Estados de la CEE proyectan en este acuerdo en materia de asilo pues, la inestabilidad de los escenarios en que se ejerce el derecho al asilo no resulta un justificante para abandonar los esfuerzos regionales. Por esta razón, el artículo 20 del Convenio en cuestión resulta de especial interés: la imposibilidad de realizar

⁴⁴ *Ibidem*, artículo 14.

⁴⁵ *Ibidem*, artículo 16.

⁴⁶ *Ibidem*, artículo 20.

⁴⁷ *Ibidem*, Preámbulo.

⁴⁸ *Ídem*.

reservas al contenido se traduce en un compromiso basado en la igualdad y la solidaridad.

De esta manera, puede decirse que el Convenio de Dublín, implica: 1) la notable evolución de la CEE y la ampliación de su agenda; 2) el compromiso de los Estados de la CEE para lograr consensos en temas y asuntos que competen a todos los miembros; 3) una respuesta pragmática a la experiencia histórica del asilo en Europa; 4) aunque implícito, se nota el consenso de los Estados para sentar valores y principios socio-políticos fundamentales que identifiquen a la CEE y, posteriormente, a la Unión Europea.

Como ya se adelantaba en párrafos previos, 1990 fue un año importante para el tratamiento del asilo en el régimen europeo y, casi inmediato a la firma del Convenio de Dublín antes expuesto, el 19 de junio de 1990 los países signatarios del Acuerdo de Schengen se reúnen y consolidan la Convención de aplicación del Acuerdo de Schengen. Este instrumento del Derecho Internacional es más elaborado en cuanto a definiciones, especificidades en los procesos y la enunciación de derechos y responsabilidades de las partes.

La Convención de Schengen de 1990 dedica un contenido significativo para el tratamiento de las cuestiones de asilo –aunque, a diferencia de la Convención de Dublín de 1990, no es exclusiva de esta materia. La Convención de Schengen pone especial interés en tres elementos específicos del asilo: la solicitud de asilo, el individuo solicitante de asilo y el examen de las solicitudes de asilo. Para éstos ofrece las siguientes definiciones:

“Solicitud de asilo”: Toda solicitud presentada por escrito, oralmente o de cualquier otra forma por un extranjero en la frontera exterior o en el territorio de una Parte contratante con el fin de obtener el reconocimiento de su condición de refugiado de acuerdo con la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 relativa al Estatuto de los refugiados, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, y con el fin de obtener el derecho de residencia invocando tal condición;

“Solicitante de asilo”: Todo extranjero que haya presentado una solicitud de asilo con arreglo al presente Convenio sobre la cual no exista todavía resolución definitiva;

“Examen de una solicitud de asilo”: El conjunto de procedimientos de examen, de decisión y de medidas adoptadas en aplicación de decisiones definitivas relativas a una solicitud de

*asilo, con excepción de la determinación de la Parte contratante responsable del examen de la solicitud de asilo en virtud de las disposiciones del presente Convenio”.*⁴⁹

Adicionalmente, la Convención en cuestión reconoce, en su artículo 23, párrafo quinto, la aplicación de lo dispuesto en el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967.⁵⁰ Finalmente, se dedica el Capítulo 7 –distribuido en once artículos (del 28 al 38) – a las disposiciones referentes a la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo. Del contenido de este Capítulo, destacan las siguientes disposiciones:

1. El respeto y reconocimiento al contenido del Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como el compromiso de los Estados signatarios de cooperar con el ACNUR en aras de procurar los instrumentos mencionados.⁵¹
2. El compromiso de los Estados signatarios de atender las solicitudes de asilo que reciban en sus territorios. Lo anterior, sin embargo, no les compromete a autorizar todas las solicitudes recibidas.⁵²
3. El Estado que reciba la solicitud de asilo será el único responsable de atenderla.⁵³
4. El procedimiento a seguir para aplicar el examen de asilo queda sujeto a las disposiciones del Derecho nacional.⁵⁴
5. Aquel cuya solicitud de asilo sea aprobada, tendrá derecho a solicitar la reunificación familiar con un pariente (el/la cónyuge o un hijo soltero menor de 18 años; en el caso de los menores de edad, pueden solicitar la reunificación con su padre o madre).⁵⁵

⁴⁹ Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, *Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen*, Luxemburgo, 19 de junio de 1990, Acervo de Schengen, Documento 42000A0922(02), artículo 1.

⁵⁰ *Ibidem*, artículo 23 (5).

⁵¹ *Ibidem*, artículo 28.

⁵² *Ibidem*, artículo 29.

⁵³ *Ídem*.

⁵⁴ *Ibidem*, artículo 32.

⁵⁵ *Ibidem*, artículo 35.

6. Refrendo al compromiso de solidaridad internacional para apoyar a países que reciben solicitudes de asilo.⁵⁶
7. El compromiso de las partes para intercambiar información sobre las solicitudes de asilo recibidas, el estatus de su proceso y las sentencias dictadas al respecto.⁵⁷

Debe recordarse que el Espacio Schengen es mucho más que una zona de libre tránsito de personas: implica un esfuerzo superior en materia de cooperación para el comercio, el desarrollo, la estabilidad y crecimiento económico, la solidaridad entre los Estados y el consenso político para fortalecer a la región. Por estas razones, el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen puede percibirse como un instrumento más limitado que el Convenio de Dublín; sin embargo, las disposiciones de ambos instrumentos son complementarias y se dirigen al mismo propósito: una mejor gestión de la atención al asilo.

Con todo, la mención al Derecho de asilo que se hace en la Convención de aplicación del Acuerdo de Schengen proyecta la visión de los Estados signatarios sobre una integración que implica una agenda que considera una amplia gama de asuntos e intereses comunes. La presencia del Derecho al asilo en esta agenda significa, en primer lugar una cooperación para el desarrollo y el crecimiento económico que sólo puede operar si se garantiza el bienestar social y el respeto a los Derechos Humanos⁵⁸.

Posterior a la firma de los dos últimos Convenios descritos, casi de manera natural, *“la CEE evoluciona hacia la constitución de la Comunidad Europea, ilustrando la amplia envergadura de una cooperación que va más allá de los asuntos económicos”*.⁵⁹ Esta evolución se formaliza en 1992 con la firma del Tratado de Maastricht. La importancia de este eslabón en la evolución del régimen

⁵⁶ *Ibidem*, artículo 36.

⁵⁷ *Ibidem*, artículo 37.

⁵⁸ Esta afirmación resulta sumamente importante cuando se compara con otros esfuerzos de cooperación internacional cuyo eje toral se representa en un interés exclusivamente económico. Para ilustrar lo anterior, pueden mencionarse los siguientes ejemplos: los Acuerdos de Bretton Woods de 1944, donde se establecen las normas del nuevo orden económico mundial o el Tratado de Montevideo de 1960, con el que se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) para una relación comercial ligera en sus cargas arancelarias.

⁵⁹ Christian Egenhofer et al, *The ever-changing Union*, Bruselas, Centre for European Policy Studies, 2011, p. 21.

europeo reside en que, es justo en este momento cuando la agenda regional se aventura a integrar áreas políticas que, tradicionalmente, son reconocidas como parte de la soberanía nacional de los Estados; por ejemplo, la construcción de una política de seguridad común.

La Comunidad Europea (CE) estaría operando con la misma cantidad de miembros hasta 1995, cuando se integran los Estados de Austria, Finlandia y Suecia. De esta manera, la Carta de los Derechos Fundamentales –el instrumento del régimen europeo que continúa en la línea evolutiva del régimen europeo en materia de asilo– sería proclamada en el año 2000 en la ciudad francesa de Niza.

*“La Carta reúne en un único documento los derechos que hasta ahora se repartían en distintos instrumentos legislativos, como las legislaciones nacionales y comunitarias, así como los Convenios internacionales del Consejo de Europa, de la ONU y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”.*⁶⁰

El contenido de la Carta, se distribuye en un preámbulo y 54 artículos dispuestos en siete Capítulos. El Derecho al asilo figura en el *Capítulo II Libertades*, artículo 18:

“Artículo 18

Derecho de asilo

*Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.*⁶¹

Tal como se expone al inicio del presente capítulo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es el principal instrumento de referencia en materia de Derechos Humanos para el régimen europeo. Aunque los otros instrumentos del Derecho Internacional que aquí se han revisado mantienen una vigencia y relevancia significativa, resulta imperante que el Derecho al asilo figure dentro de la Carta en cuestión, pues refrenda el reconocimiento de esta prerrogativa a nivel regional.

Posteriormente, el 18 de febrero de 2003 se sustituye a la Convención de Dublín de 1990 con el Reglamento “Dublín II”. Al igual que la Convención, el

⁶⁰ s/a, *La carta de los derechos fundamentales* [en línea], Bruselas, EUR-Lex, Colección Síntesis de la legislación de la UE, 18 de junio de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/SPn2Vz>, [consulta: 4 de julio de 2015]

⁶¹ Comunidad Europea, *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Niza, 7 de diciembre de 2000, Acervo legislativo de la Unión Europea, Documento 32000X1218(01), artículo 18.

Reglamento de Dublín de 2003 establece las normativas, acuerdos y compromisos regionales para “*determinar lo antes posible cuál será el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo y prevenir el abuso de los procedimientos de asilo*”.⁶² Su contenido se distribuye en ocho capítulos y 29 artículos.

La principal diferencia entre la Convención y el Reglamento de Dublín II es el principio de readmisión. El Reglamento establece que un Estado receptor de una solicitud de asilo puede solicitar el envío del interesado al primer Estado miembro al que ingresó (aunque no fuese el mismo Estado donde solicitó el asilo). Estas nuevas condiciones se describen en el *Capítulo V Asunción de responsabilidad y readmisión*, del artículo 16 al artículo 20.⁶³

Las disposiciones del Reglamento también fueron aplicables para los Estados que se integraron a la CE en 2004 (República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia) y en 2007 (Rumania y Bulgaria). Una de las implicaciones de esta nueva ampliación, aunado al principio de readmisión del Reglamento de Dublín II, es que la “frontera” de la CE toca nuevos territorios y, países como España, Francia, Italia, Grecia, Malta, Hungría, Rumania, Bulgaria o Polonia, quedarían como responsables de una gran cantidad de solicitudes de asilo, en tanto se encuentran en la periferia de la CE.

El 13 de diciembre de 2007, los 27 Estados miembros de la CE firmaron el Tratado de Lisboa, con el cuál nace oficialmente la Unión Europea. Dicho Tratado viene a reformar numerosas cuestiones institucionales y de política nacional y exterior. Adicionalmente, crea nuevos cargos, como el de Presidente del Consejo

⁶² s/a, “Reglamento Dublín II” [en línea], Bruselas, *Diario Oficial de la Unión Europea*, Núm. L 050, 25 de febrero de 2003, Documento 32003R0343, dirección URL: <http://goo.gl/WsKjbd>, [consulta: 4 de julio de 2015].

⁶³ Consulte: *Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país*, Bruselas, 18 de febrero de 2003, Documento 32003R0343, Capítulo V.

Europeo o el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁶⁴.

Además de reconocer al asilo como un Derecho, el Tratado de Lisboa sienta el compromiso de operar bajo *“una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países”*.⁶⁵ Las disposiciones a este respecto se especifican en el *Capítulo 2 Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración*, del artículo 62 al 63 ter, siendo el artículo 63 aquel que se refiere al asilo:

“Artículo 63

1. *“La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.*
2. *“A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya:*
 - a) *“un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión;*
 - b) *“un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional;*
 - c) *“un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva;*
 - d) *“procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria;*
 - e) *“criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria;*
 - f) *“normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria;*
 - g) *“la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.*

⁶⁴ Véase: s/a, *El Tratado de Lisboa: introducción* [en línea], Bruselas, EUR-Lex, Colección Síntesis de la legislación de la UE, 20 de mayo de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/MAqVB4>, [consulta: 4 de julio de 2015].

⁶⁵ La Unión Europea, *Tratado de Lisboa*, Bruselas, 13 de diciembre de 2007, Documento C 306, Artículo 61 (2).

3. “Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo”.⁶⁶

Como puede observarse, priman los valores de la Unión Europea sobre la protección y respeto a los Derechos Humanos, la solidaridad internacional y la cooperación para el intercambio de información. Para el momento en que se firma el Tratado de Lisboa, es fundamental sentar el compromiso de trabajar conjuntamente sobre una política común de asilo, pues la Unión Europea ya se contaba con la membresía de 27 Estados, colindando con regiones como África subsahariana, Medio Oriente y Europa del Este.

Finalmente, en el 2013 se aprueba la reforma al Reglamento de Dublín II, aplicando ahora el Reglamento de Dublín III. Se preserva la estructura general que se dispuso desde el Reglamento de Dublín I y Dublín II. La reforma va en un sentido aumentativo, añadiendo las siguientes normas:

- Es obligatorio informar a los interesados sobre los procedimientos que se emplean bajo el Reglamento de Dublín III, antes de que éstos se lleven a cabo.⁶⁷
- Se sugieren algunas causales en las que se puede invocar el derecho de apelación ante una decisión de rechazo; sin embargo, se hace explícito que, en última instancia, las legislaciones nacionales determinarán concretamente estas disposiciones.⁶⁸
- Se introduce una cláusula general que indica que sólo se puede detener a un solicitante de asilo cuando exista un riesgo fundado de

⁶⁶ *Ibidem*, artículo 63.

⁶⁷ El Parlamento Europeo & el Consejo Europeo, “Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)”, Bruselas, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 26 de junio de 2013, párrafo 18; y Robert Swinfen, “Third country cases: Dublin III Regulations compared to Dublin II” [en línea], Londres, *Right to remain Organization*, 17 de octubre de 2013, dirección URL: <http://goo.gl/AQl8yt>, [consulta: 10 de noviembre de 2015].

⁶⁸ El Parlamento Europeo & el Consejo Europeo, “Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)”, *Op. Cit.*, art. 27; y Robert Swinfen, “Third country cases: Dublin III Regulations compared to Dublin II”, *Op. Cit.*

fuga; no obstante, no se especifica cómo determinar que, efectivamente, existe este riesgo.⁶⁹

- Se determinan periodos específicos para la transferencia de la solicitud de asilo a otro país: bajo petición del solicitante, en un máximo de tres meses se deberá resolver la transferencia; cuando el traslado debe hacerse por reenvío al país donde se tomó registro del solicitante para el Sistema EURODAC, el tiempo máximo de transferencia será de dos meses.⁷⁰
- Se amplía la definición de “familia” para los intereses y procedimientos de la reunificación familiar, considerando ahora: tíos, tías, abuelos, hermanos, hermanas, padre y madre. También se hace la aclaración explícita que hace válida esta definición únicamente bajo los procedimientos del Reglamento de Dublín III –es decir, no son vinculantes para las legislaciones nacionales.⁷¹

Como puede notarse, aunque se mencionan asuntos de suma importancia, aún prima la voluntad y la soberanía de los Estados para terminar de definir las disposiciones que serán aplicables en sus territorios. Lo anterior es un reflejo claro de la complejidad del tema y los grandes retos que implica la materialización de acuerdos entre los Estados miembros.

En la actualidad, la Unión Europea cuenta con el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), en el cual se establecen mecanismos y protocolos generales para la atención a los solicitantes de asilo en países pertenecientes a la Unión.

⁶⁹ El Parlamento Europeo & el Consejo Europeo, “Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)”, *Op. Cit.*, art. 28; y Robert Swinfen, “Third country cases: Dublin III Regulations compared to Dublin II”, *Op. Cit.*

⁷⁰ El Parlamento Europeo & el Consejo Europeo, “Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)”, *Op. Cit.*, arts. 21 y 24; y Robert Swinfen, “Third country cases: Dublin III Regulations compared to Dublin II”, *Op. Cit.*

⁷¹ El Parlamento Europeo & el Consejo Europeo, “Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)”, *Op. Cit.*, art. 2; y Robert Swinfen, “Third country cases: Dublin III Regulations compared to Dublin II”, *Op. Cit.*

Las herramientas jurídicas más importantes que respaldan y permiten las operaciones del SECA, son:

- el Sistema Eurodac;
- el Reglamento de Dublín III;
- el Sistema de Información de Schengen (SIS II);
- el Plan de Política de Asilo;
- el Programa Conjunto de la Unión Europea en materia de reasentamiento; y,
- el Reglamento para la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA).

Los trabajos para construir el SECA empezaron en 1999 y en 2013 de adoptó una segunda generación de actos legislativos que armoniza a las legislaciones nacionales de los Estados miembro para garantizar seguridad, justicia y eficacia en el tratamiento del derecho al asilo.⁷² A continuación, una breve descripción de las herramientas jurídicas que conforman al SECA.⁷³

1. **Sistema Eurodac.** El 11 de diciembre de 2000, el Consejo Europeo aprueba el *Reglamento (CE) n° 2725/2000 relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín*. El propósito del Sistema Eurodac es ayudar a los Estados a identificar con mayor rapidez el proceso pertinente para el tratamiento de cada extranjero que ingresa a su territorio. En materia de asilo, este sistema permite identificar al solicitante cuando éste, por alguna razón, no cuente con su documentación de identidad.
2. **Sistema de Información de Schengen.** El 20 de diciembre de 2006, el Parlamento y el Consejo Europeo aprueban el *Reglamento (CE) n° 1987/2006 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)*. El propósito del SIS II es crear una base con los datos de individuos, a la

⁷² Comisión Europea, *Comprender las políticas de la Unión Europea: migración y asilo*, Bruselas, Dirección General de Comunicación, Serie Información al ciudadano, noviembre de 2014, p. 10.

⁷³ No se incluye la descripción del Reglamento de Dublín III, pues en páginas previas se estudió este instrumento.

que todos los Estados miembros puedan consultar en aras de agilizar los procedimientos de atención a las solicitudes de asilo.

3. **Plan de política de asilo.** El 17 de junio de 2008, la Comisión Europea presenta el *Plan de política de asilo para la Unión Europea*. En éste se establecen como principios fundamentales: la armonización de las normas de protección internacional; la cooperación práctica, eficaz y respaldada; la solidaridad y responsabilidad en la Unión Europea y en las relaciones con terceros países. Los compromisos que asume el Plan en cuestión son: el establecimiento de programas regionales de protección –sujetos a revisiones anuales para redefinir prioridades; hacer del reasentamiento una herramienta permanente de la política de asilo de la Unión Europea; gestionar mejor la llegada de solicitantes de asilo; proporcionar el financiamiento para redistribuir a los solicitantes de asilo cuando sea necesario; contar con un grupo de asistencia especializado para atender situaciones de emergencia.⁷⁴
4. **Programa Conjunto de la Unión Europea en materia de reasentamiento.** El 18 de mayo de 2010, el Parlamento Europeo presenta la *Resolución 2009/2240(INI) sobre el establecimiento de un programa conjunto de la Unión Europea en materia de reasentamiento*. Los puntos torales de dicho reglamento, son: la eficiencia y la capacidad de respuesta para las medidas de reasentamiento como objetivo principal; que el servicio de reasentamiento sea de carácter permanente; dotar de flexibilidad al programa para redefinir las prioridades –según sean las coyunturas internacionales; procurar la participación de más Estados miembros en el programa; ejecución de medidas de apertura, seguimiento y sentencia para todos los casos de reasentamiento, bajo

⁷⁴ s/a, *Plan de política de asilo* [en línea], Bruselas, EUR-Lex, Colección Síntesis de la legislación de la UE, 17 de mayo de 2011, dirección URL: <http://goo.gl/UFW4aI>, [consulta: 5 de julio de 2015].

una estrecha cooperación entre Estados e instancias nacionales e internacionales.⁷⁵

5. **Reglamento para la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA).** El 19 de mayo de 2010, el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea aprueban el *Reglamento para la Oficina Europea de Apoyo al Asilo*. En el contenido de dicho Reglamento se estipula que la OEAA tendrá el objetivo de apoyar a una mejor ejecución del SECA.⁷⁶ El Reglamento define cuáles son las tareas específicas de la OEAA, entre las que destaca: la coordinación y fortalecimiento de la cooperación práctica entre los Estados miembros para las cuestiones referentes al asilo; brindar apoyo civil y técnico a las oficinas nacionales que atiendan las cuestiones de asilo cuando éstas se vean sometidos a especial presión; brindar asistencia jurídica a las instituciones nacionales en materia de asilo.⁷⁷

De esta manera, el SECA se apoya de instrumentos del Derecho Internacional y de instituciones que sirven de núdulos de información para todos los Estados miembros de la Unión Europea. Cabe destacar que el SECA se mantiene en constante actualización y bajo un permanente proceso de construcción pues, como se expresa en muchos de los documentos antes citados, es bien sabido que el ejercicio del derecho al asilo está sujeto a numerosos factores coyunturales que hacen de la normatividad en esta materia un asunto siempre indefinido.

⁷⁵ Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de mayo de 2010, sobre el establecimiento de un programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento (2009/2240(INI))*, Bruselas, 18 de mayo de 2010, Documento CE 161/1.

⁷⁶ Consejo de la Unión y Parlamento Europeo, *Reglamento (UE) n ° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo*, Bruselas, 19 de mayo de 2010, Documento L 132, artículo 1.

⁷⁷ *Ibíd*em, artículo 2.

1.2. Las políticas públicas como alternativa para la atención de problemas globales: conceptos básicos.

En párrafos anteriores se ha explorado el tema de los Derechos Humanos y, con especial énfasis, el tema del Derecho al asilo. Como ha quedado de manifiesto, éstas temáticas son fundamentales en el estudio de las relaciones globales en la actualidad: no se trata únicamente de una materia del Derecho Internacional ni mucho menos se reduce a una ambición idealista de los Estados en la búsqueda de la paz y seguridad mundiales.

Al día de hoy, los Derechos Humanos son asuntos primarios para agendas de política exterior y eje toral en los debates y en la acción de la comunidad internacional. Con más especificidad, el Derecho al asilo se ha consolidado como una prioridad para Estados y regiones enteras: hoy, los grupos sociales que demandan el ejercicio del Derecho al asilo no son minorías. Tal como lo evidencia la realidad, la población entera de un Estado puede ser víctima (real o potencial) de crisis humanitarias tan profundas que no les dejan más opción que buscar protección fuera de sus países de origen.

De esta manera, es pertinente reconocer que los asuntos de Derechos Humanos son cuestiones de alcance global. Para el caso del Derecho al asilo, se observa una creciente relevancia para las relaciones entre los Estados y para las mismas sociedades. La importancia de revisar cómo funcionan las dinámicas del Derecho al asilo reside en que éste implica a individuos, dos o más Estados con regímenes políticos y normativos distintos y una amplia variedad de cambios sociopolíticos al interior y al exterior, tanto de los países receptores como expulsores.

En la actualidad ya no se cuestiona que el mundo opera bajo los procesos de la globalización: se reconoce la existencia de una compleja red que mantiene al mundo vinculado por una diversa gama de factores económicos, políticos, sociales, culturales, ambientales, etc. Pese a este reconocimiento, la sociedad global actual se ha encontrado con más retos que consensos para atender los asuntos que a todos competen.

En gran parte, la falta de acuerdos se debe a una notable falta de voluntades para atender las problemáticas globales, pero también a la diferencia de intereses, objetivos y capacidades de cada Estado. En numerosas ocasiones los Estados argumentan que no cuentan con los recursos ni con la experiencia para ocuparse de asuntos como: el cambio climático, el crimen organizado, los Derechos Humanos o las migraciones.

Precisamente, son las nuevas dinámicas de mundo globalizado las que vienen a cuestionar la vigencia del Derecho Internacional como la vía más óptima para resolver problemas internacionales. En páginas previas se menciona que el Derecho Internacional muestra una lenta evolución porque está sujeto al consenso, a las voluntades individuales de los Estados y a la propia interpretación que den de las normas para traducirlas en legislaciones nacionales o planes de acción concretos.

Así, cuando resultan emergencias o crisis coyunturales, el Derecho Internacional se ve limitado para ofrecer respuestas expeditas. En primera instancia, se debe hacer explícita la voluntad de los involucrados por recurrir al Derecho Internacional para resolver una disputa o diferencia. En segundo lugar, las negociaciones que (en el mejor de los casos) deriven en acuerdos o soluciones, pueden tomar años para concretarse y se ven afectadas por pequeños factores endógenos y exógenos al contexto en que se llevan cabo; por ejemplo, el relevo de alguna autoridad o la influencia de otros actores con más poder o herramientas, implica que el Derecho Internacional sólo sea aplicable en escenarios ideales.

Por estas razones, la presente investigación propone a las políticas públicas como alternativa para la atención de problemas globales. Esta propuesta se justifica cuando se reconoce que los problemas globales se traducen en consecuencias para espacios más acotados, donde prima la competencia y la acción de las autoridades locales.

Partiendo de esta premisa, es pertinente mirar a las políticas públicas como referencia alternativa para observar cómo reaccionan los espacios locales ante los problemas globales. De las experiencias resultantes de la ejecución, rediseño o

eliminación de políticas públicas se obtiene, en última instancia, una solución potencial (sujeta a replicación o adaptación) para otros escenarios que se encuentran en situaciones similares.

Es decir, las políticas públicas implican procesos mucho más localizados y que, por ser aplicadas constantemente y en diversas materias, permite una flexibilidad en el análisis de los problemas y en la búsqueda de alternativas. Contrario al Derecho Internacional, las políticas públicas tienen la capacidad de adaptarse a nuevas realidades en un tiempo que podemos considerar corto.

Una de las ventajas más importantes de esta propuesta de análisis es que, basado en experiencias tangibles y evaluaciones previas: se reduce el margen de incertidumbre en nuevos escenarios, se logra una mayor eficiencia en los procesos de ejecución y se puede trabajar mejor en la identificación de vacíos y desventajas arrojados en las evaluaciones previas.

El análisis de políticas públicas permite:

“[...] comprender y caracterizar una situación que ha sido identificada – o es susceptible de ser catalogada – como problema público, el tipo de intervenciones de política pública que podrían resolverla, aminorarla o contenerla, y los resultados, efectos o impactos de esas intervenciones [...] también permite identificar las condiciones sociales, económicas y políticas, o de la naturaleza, que se relacionan con aquellos los problemas que están siendo o serán abordados por políticas públicas específicas, y establecer cómo esas condiciones provocan, determinan o influyen en el problema analizado. Por otro lado, el Análisis de Política Pública permite comprender como, por qué y bajo qué condiciones surgen las respuestas del sistema político frente a las demandas por intervenciones que plantean los ciudadanos y otros actores frente a situaciones que los afectan; como son procesadas esas demandas y si se da un vínculo entre tipos de problemas, tipos de demandas y tipos de soluciones (políticas públicas)”⁷⁸

Es decir, el análisis de políticas públicas deriva en valiosas evaluaciones e indicadores que dan cuenta de la eficiencia y eficacia socio-política del sector público como diseñador y gestor de soluciones (políticas públicas) frente a los problemas, demandas y necesidades de la sociedad. A su vez, los resultados del

⁷⁸ Mauricio Olavarría Gambi, *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*, Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos – Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile, Colección: Documentos de trabajo, Núm. 11, diciembre, 2007, p. 25.

análisis de políticas públicas abren un campo con numerosas oportunidades para la creación, mantenimiento, rediseño o eliminación de acciones de carácter público.

Por otra parte, el análisis de políticas públicas resulta una propuesta de alcances mayores pues, en aras de comprender el proceso de formulación y aplicación, es necesario revisar la acción integral de diversos actores e Instituciones. Es decir, en tanto las políticas públicas son el producto de consensos, decisiones e intereses de actores con poder e/o influencia, su análisis exige que se considere a una amplia variedad de entidades socio-políticas que intervienen en cada caso. Este análisis conjunto (entre los actores y las circunstancias) deviene entonces en un panorama más claro de aquello que es un asunto de interés público.

Esta propuesta de análisis no es nueva para algunas áreas de las Ciencias Sociales (como Ciencia Política o Administración Pública) aunque sí es un enfoque novedoso en el campo de las Relaciones Internacionales. Es cierto que los estudios de Políticas Públicas emergen de propuestas y necesidades de los estudios de política nacional y/o a partir de la observación de escenarios sociales locales; no obstante, el mundo de nuestros días demanda que se observe la acción y reacción de los actores nacionales frente a sucesos que, a pesar de que ocurren más allá de sus fronteras, significan consecuencias para la estructura y organización nacional.

De esta manera, el análisis de políticas públicas representa una alternativa, no sólo para el gremio académico que se dedica a la investigación en el área de Ciencias Sociales, también es una propuesta para los actores que se ven involucrados directamente en los procesos de las políticas públicas (desde su diseño hasta su evaluación), pues les permite observar las experiencias de otros países y, a partir de ello, generar sus alternativas de políticas públicas en ciertos temas de interés global.

Previo al aterrizaje de este enfoque en el caso específico del ejercicio del Derecho al asilo por parte los nacionales sirios en Suecia, es menester presentar

una serie de conceptos y elementos teóricos que doten al lector de herramientas suficientes para seguir la lógica de la propuesta aquí sugerida.

La presente investigación reconoce que el análisis de políticas públicas es un campo de estudio complejo y meritorio de investigaciones mucho más elaboradas que la presente. Para los siguientes párrafos se ha realizado una selección acotada de conceptos que cumplen con el objetivo principal: permitir que el lector identifique las herramientas teórico-conceptuales que están presentes en los análisis de políticas públicas en aras de entender el planteamiento del caso aquí seleccionado.

1.2.1. Los “qué”.

El análisis de políticas públicas requiere la identificación precisa de tres elementos fundamentales:

1. La política pública: ¿qué acciones desarrolla el gobierno?
2. El problema público: ¿qué situación es atendida con las acciones del gobierno?
3. La agenda pública: ¿qué relevancia tiene dicha situación para el sector público?

Previo a la presentación de los conceptos antes enlistados, es menester hacer una aclaración al lector sobre el orden de los conceptos. En primer lugar se presenta la política pública, es decir, el “resultado final” de diferentes procesos socio-políticos. El objetivo de esta presentación es ayudar al lector a identificar y relacionar el resto de los elementos que participan en la construcción de la política pública, así como el proceso y los momentos en que cada actor toma relevancia.

La Política Pública.

De los términos considerados para el presente apartado, tal vez sea el de “política pública” el que observe más interpretaciones. A continuación, se presentan de manera cronológica algunas definiciones propuestas por los autores más destacados en materia de Políticas Públicas:

Tabla 1. Evolución de las propuestas conceptuales para el término “política pública”.

Año	Autor	Concepto
1953	David Easton	<i>“Es la imposición autoritaria de los valores para toda la sociedad.”⁷⁹</i>
1972	Thomas Dye	<i>“La política pública es cualquier cosa que los gobiernos deciden hacer o no hacer.”⁸⁰</i>

⁷⁹ David Easton, *The political system. An inquiry into the state of political science*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1953, p. 129.

⁸⁰ Thomas R. Dye, *Understanding public policy*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1972, p. 3

1975	Alexander Smith	<i>"[Es] la ejecución, por medio de ciertos incentivos, de un 'paquete' estratégico de acciones relacionadas consciente y específicamente con una solución u objetivo general."</i> ⁸¹
1978	William Jenkins	<i>"[Son] un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas en una situación determinada y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas."</i> ⁸²
1993	José Luis Méndez*	<i>[Se entiende a la política pública] como: la ejecución de un 'paquete' de acciones estratégicas relacionadas, así como la abstención inducida respecto a otras acciones por parte de actores estatales y privados, utilizando como incentivos uno o varios recursos (de organización, económicos, legales, etc.), siguiendo un cierto orden establecido por una estrategia de acción, a fin de cumplir ciertos objetivos generales fijados por el Estado, en donde gracias a un diagnóstico, dicha estrategia y objetivos generales se asocian a la resolución de un problema percibido por el Estado como público.</i> ⁸³
2007	Mauricio Olavarría Gambi*	<i>[Es] una intervención del Estado, expresada en una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico –racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses.</i> ⁸⁴
2010	Luis F. Aguilar	<i>"[Son] las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun con eficiencia."⁸⁵ Es una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores."</i> ⁸⁶

(*) Estos autores formulan sus propuestas conceptuales luego de realizar un ejercicio de síntesis de varias propuestas de otros autores, rescatando los elementos que ellos consideran pertinentes.

Como puede observarse, no hay uniformidad en las propuestas conceptuales, aunque sí permea la idea general de una acción ejercida desde el sector público y que impacta en la sociedad. No obstante, es menester reconocer que esta acción de sector público se ve influenciada por diversos actores, tanto gubernamentales como no-gubernamentales. De hecho, es la interacción de numerosos actores la que va moldeando el contenido final de la política pública,

⁸¹ T. Alexander Smith, *The comparative policy process*, Santa Bárbara, Clio Press, 1975, p.1

⁸² William Jenkins, *Policy analysis: a political and organizational perspective*, Londres, M. Robertson, 1978, p. 15.

⁸³ José Luis Méndez, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, Vol. XXXIII, Núm. 1, México, El Colegio de México, enero – febrero, 1993, p. 123.

⁸⁴ Mauricio Olavarría Gambi, *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*, Op. Cit., pp. 16-23.

⁸⁵ Luis F. Aguilar, "Introducción", en Luis F. Aguilar (comp.), *Política Pública*, México, Siglo XXI, 2010, p. 17.

⁸⁶ Luis F. Aguilar, "Estudio introductorio", en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, Colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología, p. 26.

derivando ésta última en el resultado de un proceso caracterizado por la confrontación de intereses e influencias variadas.

El problema público.

El origen o estímulo principal de las políticas públicas es el problema público. No obstante, el término per se no da pistas suficientes sobre las características que debe un cumplir un problema o situación para decir que es de carácter público. La ambigüedad del concepto ha sido motivo de diversos estudios y debates por tratar de darle una definición pero el consenso no se ha logrado aún.

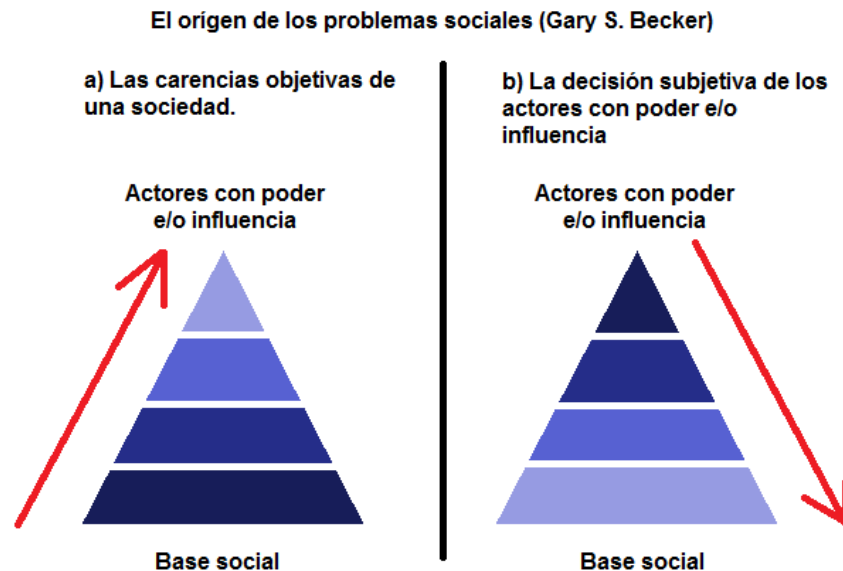
Una de las apreciaciones más reconocidas es la del economista y premio nobel, Gary S. Becker, quien, en 1964 presentó la obra *“Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education”*. En dicho texto, el autor hace una reflexión sobre los **“problemas sociales”**. Becker sugiere que los *“problemas sociales”* los son cuando derivan de: a) las carencias objetivas de una sociedad; o b) la decisión subjetiva de los actores con poder e/o influencia, quienes califican a dicho fenómeno como problema social.⁸⁷

La visión de Becker corresponde a una interpretación política de los *“problemas sociales”*. Este autor reconoce dos posibles orígenes: el primero, *“las carencias objetivas de una sociedad”*, que hace referencia a una situación donde es evidente que cierta situación afecta notablemente a una porción significativa de la sociedad, por lo que es irrefutable que se trate de un asunto que debe ser resuelto por el sector público. La interpretación que permea en este caso es la de *“abajo-hacia-arriba”* (consulte el Gráfico 1).

La segunda *“fuente”* sugerida por Becker es *“la decisión subjetiva de los actores con poder e/o influencia, quienes califican a dicho fenómeno como problema social”*. Es decir, un problema público lo es porque cierto actor o grupo de actores le otorgan esa etiqueta. Esta segunda *“fuente”* de los problemas sociales corresponde a una interpretación de *“arriba-hacia-abajo”* (consulte el Gráfico 1).

⁸⁷ Gary S. Becker, *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*, Chicago, National Bureau of Economic Research, 1964, pp. 187.

Gráfico 1. El origen de los problemas sociales, según Gary S. Becker.



Fuente: Elaboración propia, basada en la interpretación del contenido disponible en Gary S. Becker, *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*, Chicago, National Bureau of Economic Research, 1964.

Posteriormente, en 1984, Joseph R. Gusfield hablaría de la cultura de los **“problemas públicos”** (diferenciándolos de los **“problemas sociales”**):⁸⁸

“La estructura de los problemas públicos es, entonces, una arena de conflicto en la que un conjunto de grupos e instituciones, generalmente incluyendo a las agencias gubernamentales, compiten y luchan por la apropiación y desapropiación, la aceptación de teorías causales y la fijación de la responsabilidad. Aquí es donde el conocimiento y las políticas [públicas] entran en contacto. El conocimiento es una parte del proceso, proveyendo una forma de ver los problemas, congénita o contradictoria a una u otra forma en la que se fija [o asienta] la responsabilidad política.”⁸⁹

Es decir, de acuerdo con Gusfield, un problema es público cuando genera controversia y/o conflicto en la arena de la acción pública, ya sea para consolidarse y tomar parte en la agenda pública o para buscar que el sector público le dé solución. Esta reflexión sobre los **“problemas públicos”** sugiere que cierta situación o conducta social compite con otras para generar el grado de

⁸⁸ De acuerdo con Gusfield, *“no todos los problemas sociales se convierten necesariamente en problemas públicos. [Los problemas sociales] no se convierten en objetos de conflicto o controversia en las arenas de la acción pública. [Los problemas sociales] no forman parte de las agencias o de los movimientos [...] para consolidarse o para buscar que sean solucionados”*. Joseph R. Gusfield, *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, The University of Chicago Press, 1984, p. 5.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 15.

controversia o conflicto necesario para impactar en las “arenas de la acción pública”. En todo caso, una situación que no logra generar controversia suficiente, se remite al nivel de “problema social”.

Más tarde, Ives Meny y Jean-Claude Thoenig retomarían parcialmente la visión política de Gary S. Becker para confirmar el carácter arbitrario de las “**necesidades y demandas sociales**”: “[...] el origen de una demanda social y de las necesidades que, supuestamente, expresa esta demanda, se sitúa en la esfera política; esto significa que las necesidades no se definen ni se enuncian con toda claridad. La visión de las necesidades es selectiva.”⁹⁰

En este último caso, Meny y Thoenig sugieren que son los actores políticos quienes deciden que “necesidades y demandas” son del interés público. Los autores identifican cuatro tipos de necesidades a atender:

1. “La necesidad normativa. La definen así personas (expertos, políticos), de acuerdo con sus propios valores (profesionales o éticos), poniéndose en el lugar del consumidor.
2. “La necesidad sentida. Su expresión es indirecta: la población traduce su existencia mediante sus deseos y motivaciones; corresponde a los especialistas explicitar el aspecto latente de la necesidad.
3. “La necesidad expresada: actos concretos traducen su existencia (actos de consumo, etc.).
4. “La necesidad comparativa: se genera cuando se compara entre ellas dos o varias situaciones sociales o geográficas, en términos de nivel de servicio, y se utiliza una como indicador de los comportamientos futuros de los consumidores en las otras.”⁹¹

Como puede observarse en el listado anterior, la definición de la “necesidad o demanda” depende de la interpretación de un “experto, político” u actor que, de alguna manera, observa situaciones y/o conductas sociales. Al respecto, los autores explican que “Los consumidores o el público hablan poco; en cambio, muchos otros actores sociales lo hacen en su nombre: el empresario político, el abogado de una causa, el promotor de un interés social y la misma autoridad pública afectada.”⁹²

⁹⁰ Ives Meny & Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Francisco Morata (trad.), Barcelona, Editorial Ariel, 1992, p. 119.

⁹¹ *Ídem*.

⁹² *Ídem*.

Los autores presentados sugieren tres diferentes concepciones sobre lo que aquí llamaremos “el problema público”. Como se advirtió al inicio de este apartado, hay poco consenso para construir y aceptar definiciones en el campo del análisis de las políticas públicas. Sin embargo, para la presente investigación resulta relevante rescatar los siguientes elementos conceptuales para el “problema público”:

- Un problema es de carácter público cuando forma parte de la agenda pública.
- Una situación será meritoria de tratarse en la agenda pública cuando se cumpla una o varias de las siguientes condiciones: a) su alcance social sea notablemente amplio; b) genere controversia social y/o política; c) uno o varios grupos sociales y/o políticos adopten una postura respecto a tal situación y la defiendan mediante diversos medios y acciones; d) su solución implica la movilización de una o más herramientas y elementos del sector público (instituciones, recursos, etc.).

Agenda Pública.

*“La agenda es el conjunto de problemas, causas, símbolos, soluciones y otros elementos de los problemas públicos que demandan la atención de sector público y sus representantes gubernamentales”.*⁹³ La definición anterior es la ofrecida por Thomas Birkland, quien además explica que *“las agendas existen en todos los niveles de gobierno”*⁹⁴ pero no todas son importantes al mismo nivel.

Esta idea del grado de relevancia de las agendas también está presente y es más clara en la clasificación que Roger Cobb, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross hacen sobre la agenda: *“Se pueden distinguir dos tipos de agendas: la agenda pública, que consiste en los asuntos que han alcanzado un alto grado de interés y visibilidad públicos; [y] la agenda formal [que] es el listado de asuntos*

⁹³ Thomas A. Birkland, *After disaster: agenda setting, public policy and focusing events*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 1997, p. 9.

⁹⁴ *Ídem.*

*formalmente reconocidos para su seria consideración, por los tomadores de decisiones.*⁹⁵

Conjugando las ideas de los autores antes citados, para el análisis de políticas públicas resulta sumamente relevante tener claro el problema público a estudiar para, así, identificar con mayor precisión la agenda que lo ha de abordar. Lo anterior no significa que los problemas públicos sean catalogados en una u otra agenda de manera inapelable.

Como se pudo observar en la exploración del concepto del “*problema público*”, las situaciones que se abordan en la agenda son proteicas y, dependiendo de otros elementos circunstanciales y de la evolución de los procesos de las políticas públicas, pueden escalar o relajar su grado de controversia, *ergo*, su lugar en la agenda también está sujeto a fluctuaciones.

Así mismo, cabe destacar que las agendas son elementos referenciales y se encuentran en constante evolución. Cumplen con la función de enlistar los problemas públicos que serán atendidos en cierto momento. Aún si nos ceñimos a la clasificación de Cobb, Ross y Ross, el momento en que un asunto (ya sea de la agenda pública o de la agenda formal) será atendido es incierto y dependiente de numerosos factores circunstanciales.

⁹⁵ Roger Cobb, Jennie-Keith Ross & Marc Howard Ross, “Agenda building as a comparative political process”, *The American Political Science Review*, Vol. 70, Núm. 1, marzo, 1976, p. 126.

1.2.2. Los “quién”.

En párrafos anteriores se resaltó la importancia de los actores que participan directa o indirectamente en los procesos y análisis de las políticas públicas. Elinor Ostrom define al “actor” como “*el individuo o grupo que [efectúa] comportamientos humanos a los que atribuye un significado subjetivo e instrumental*”.⁹⁶ A esta definición, Peter L. Hupe y Michael J. Hill añaden que, en materia de Políticas Públicas, “*el número y la legitimidad de los actores involucrados en cada caso particular de procesos de políticas públicas, puede diferir de las expectativas basadas en los marcos normativos*.”⁹⁷

Tal como indican Hupe y Hill, el número de actores que participan en los procesos y en el análisis de políticas públicas son variables en número y grado de legitimidad e importancia; por ello, podemos recurrir a una clasificación más general que nos permita guiar el análisis de las políticas públicas y de sus procesos; de esta manera encontramos dos grandes grupos de actores: los formales y los informales.

Previo a la presentación de los actores según la clasificación sugerida, cabe destacar que la relevancia, influencia y margen de acción de cada actor varía según sea la temática, el contexto y urgencia de la política pública en cuestión. Aunque es previsible que estos actores figuren en los procesos de las políticas públicas, no actúan basados en una jerarquía o importancia definida *a priori*.

Los actores formales.

Los actores formales

*“son aquellos que desempeñan cargos formales de poder dentro de la estructura del Estado y cuyas atribuciones, competencias, facultades y relaciones (entre esos cargos formales de poder) están señaladas en la Constitución, las leyes y otras normas del Estado.”*⁹⁸

Es decir, son actores constantes aunque sus representantes sean removidos del cargo. Son actores formales:

⁹⁶ Elinor Ostrom, “Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework”, en Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*, Cambridge, Westview Press, 1999, p. 43.

⁹⁷ Peter L. Hupe & Michael J. Hill, “The three action levels of governance”, en Guy Peters & Jon Pierre, *Handbook of public policy*, Londres, Editorial Sage, 2006, p. 22.

⁹⁸ Mauricio Olavarría, *Op. Cit.*, p. 51.

1. Quienes ostentan un cargo público (especialmente: Jefes de Estado y/o de Gobierno; Ministros y/o Secretarios de Estado; Parlamentarios);
2. Los líderes de los partidos políticos;
3. El personal profesional de carrera en la Administración Pública.⁹⁹

Dentro del primer sub-grupo se destaca la participación de Jefes de Estado y/o de Gobierno, Ministros y/o Secretarios de Estado y Parlamentarios. Lo anterior se justifica en tanto éstos poseen la facultad legítima de participar directamente en diversas etapas de los procesos de políticas públicas. **Los Jefes de Estado y/o de Gobierno**, como Primeros Mandatarios, tienen un amplio margen de influencia, pues son patrocinadores de diversas causas, planes de acción y estrategias.¹⁰⁰

Guy Peters destaca el rol de los Jefes de Estado y/o de Gobierno cuando reconoce que

“[...] en el caso de los regímenes parlamentarios, la responsabilidad última sobre las políticas y su coordinación, recae en el Primer Ministro. [...] Los ejecutivos [refiriéndose a los Jefes de Estado y/o de Gobierno] ahora intentan proveerse de medios para encausar la coordinación [de las políticas públicas y sus procesos], ya sea mediante su participación directa o a través de su gabinete y agencias administrativas de alto rango.”¹⁰¹

Tal como menciona Peters, el gabinete es un auxiliar fundamental del Jefe de Estado y/o de Gobierno para la promoción y coordinación de políticas públicas y de sus procesos. De esta manera, destacan con especial énfasis **los Ministros o Secretarios de Estado**, quienes fungen como “traductores” del programa de gobierno definido por el Jefe de Estado y/o de Gobierno.¹⁰²

De esta manera, su margen de acción y de influencia es amplio pero especializado: es decir, se encargan de las políticas de un área en específico y su injerencia en otras áreas puede verse limitada (salvo en algunos casos excepcionales, como el Ministerio/Secretaría de Defensa o de Economía, que resultan áreas del sector público que impactan fuertemente en otras).

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 52-56.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 52.

¹⁰¹ Guy Peters, “Concepts and theories of horizontal policy management”, en Guy Peters & Jon Pierre, *Op. Cit.*, p. 127.

¹⁰² Mauricio Olavarría Gambi, *Op. Cit.*, p. 54.

Guy Peters advierte que la relación entre Ministerios o Secretarías no siempre es de cooperación y pueden surgir tensiones y pugnas por la defensa de intereses y necesidades específicas.¹⁰³ Lo anterior no es necesariamente negativo pues, en muchas ocasiones, esta competencia deriva en mayores oportunidades para el diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas.

Finalmente, **los Parlamentarios** destacan como actores relevantes para las políticas públicas porque

*“En las democracias modernas, los representantes del electorado [es decir, los parlamentarios lo legisladores] son los que, de hecho, hacen y ejecutan la política pública. [...] El legislativo generalmente juega un rol predominante en la ejecución de políticas públicas a través de la aprobación de leyes, pero también a través de su rol administrativo en el monitoreo presupuestal y en la supervisión de las operaciones gubernamentales”.*¹⁰⁴

Al ser representantes elegidos por la sociedad, el grado de legitimidad de los Parlamentarios tiende a ser alto, lo que se traduce en un margen de influencia significativo. Mauricio Olavarría identifica en estos actores cuatro recursos que ensalzan su rol en las políticas públicas y sus procesos:

1. Poseen autoridad legal;
2. atraen la atención a través de intervenciones públicas (es decir, tienen un contacto más directo con la sociedad);
3. son “traductores” de los detalles técnicos de las políticas públicas al lenguaje político, por lo que sus opiniones e intervenciones en el debate son fundamentales en el impacto de la opinión pública;
4. tienen mayores oportunidades de alargar su estancia en el escenario político a través de la construcción de una carrera parlamentaria, ganando experiencia (y con ello, legitimidad e influencia) en materia de políticas públicas.¹⁰⁵

¹⁰³ Por ejemplo: en la definición del presupuesto público, los Ministerios/Secretarías pugnarán por absorber más fondos que otros y, para ello, efectuarán acciones de promoción y defensa de sus propias agendas. Guy Peters, “Concepts and theories of horizontal policy management”, en Guy Peters & Jon Pierre, *Op. Cit.*, p. 128.

¹⁰⁴ David L. Weimer & Aidan R. Vining, *Policy Analysis: concepts and practice*, Nueva Jersey, Routledge, 2011, 5ta. Edición, p. 163.

¹⁰⁵ Mauricio Olavarría Gambi, *Op. Cit.*, p. 54.

Un segundo sub-grupo de actores formales son **los líderes de los partidos políticos**. Figuran como un cuerpo auxiliar de los representantes de cargos políticos antes descritos. Es común que el sector público los líderes de los partidos también sean una de las principales referencias cuando los actores anteriores se disponen a tomar decisiones. Además, fungen como “*representantes de intereses*” que desahogan los problemas de coordinación y conciliación entre otros actores formales e informales.¹⁰⁶

Esta dinámica representativa y conciliadora les permite tener acceso a información valiosa y a tener presencia en importantes redes políticas (de actores formales e informales), por lo que su grado de influencia es relevante en distintas etapas de los procesos de políticas públicas.

El tercer sub-grupo de actores formales se refiere al **personal profesional de carrera en la Administración Pública**. Es el equipo burocrático del sector público y quienes mantienen una relación más estrecha con la sociedad, pues fungen como el eslabón de ejecución entre el personal de gobierno y la ciudadanía.

La importancia de los profesionales de carrera reside en dos aspectos fundamentales: (a) tienden a construir una carrera longeva en el sector público porque sus labores operativas no exigen una afiliación con el partido político en el gobierno;¹⁰⁷ y (b) esta oportunidad de mantenerse en el sector público por mucho tiempo, les dota de un amplio conocimiento y experiencia sobre el funcionamiento del gobierno y de la ejecución de políticas públicas.¹⁰⁸

Los actores informales.

El otro gran grupo de actores importantes para las políticas públicas y sus procesos son los actores informales:

“se involucran al proceso en consideración a si los intereses que ellos representan serán afectados – positiva o negativamente– por la política pública en discusión. Emergen desde la propia sociedad,

¹⁰⁶ Guy Peters, “Concepts and theories of horizontal policy management”, en Guy Peters & Jon Pierre, *Op. Cit.*, p. 128.

¹⁰⁷ David L. Weimer & Aidan R. Vining, *Op. Cit.*, p. 183.

¹⁰⁸ Guy Peters, “Concepts and theories of horizontal policy management”, en Guy Peters & Jon Pierre, *Op. Cit.*, p. 126.

*pueden ser actores colectivos o individuales y el desempeño de sus roles no está reglado –al modo como lo están los cargos desempeñados por los actores formales–, aun cuando sus actuaciones deben ceñirse a la institucionalidad vigente –como cualquier ciudadano.*¹⁰⁹

Es decir, los actores informales son coyunturales. Podemos enumerar a los siguientes:

1. Grupos de interés;
2. Partidos políticos;
3. Académicos, investigadores y expertos;
4. Los medios de comunicación.¹¹⁰
5. Organismos no gubernamentales (ONGs)

Las siguientes son dos definiciones sobre **los grupos de interés**:

1. “[Son] grupos organizados que tienen conciencia que serán afectados o beneficiados por la aplicación de una política pública y que, a raíz de ello, realizan esfuerzos conscientes por alterar los resultados de la política a su favor.”¹¹¹
2. “Grupos políticos que abogan por los intereses de ciertos sectores de la sociedad cuando el gobierno presenta políticas transversales en determinados asuntos.”¹¹²

La primera propuesta, de Mauricio Olavarría, enfatiza la condición “organizada” de los grupos de interés; en la segunda definición, Guy Peters resalta más el carácter “político” de dichos grupos. La selección de los adjetivos en estas definiciones es importante: un grupo “organizado” no necesariamente tendría actividad política cuando no se sienta afectado; en cambio, un grupo “político”, además de estar organizado, se mantiene activo en el escenario político aun cuando su influencia se reduzca por las condiciones de la coyuntura.

Frente a estas diferencias, también se observa una importante concordancia: *el momento en que actúan estos grupos*, esto es, cuando se ven afectados por ciertas políticas públicas. Lo anterior confirma que los actores

¹⁰⁹ Mauricio Olavarría Gambi, *Op. Cit.*, p. 51.

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 56-59

¹¹¹ *Ibidem*, p. 56.

¹¹² Guy Peters, “Concepts and theories of horizontal policy management”, en Guy Peters & Jon Pierre, *Op. Cit.*, p. 125.

informales son coyunturales y su influencia es fluctuante, directamente dependiente del ambiente político y de los asuntos primordiales de la agenda.

Los grupos de interés buscan afinidades entre ellos y otros actores para concentrar esfuerzos y aumentar su influencia en determinados temas.¹¹³ Guy Peters advierte que esta necesidad de concentrar esfuerzos puede ser nociva si las afinidades no se orientan hacia sectores específicos al interior del grupo y al tratamiento por separado de cada programa o política pública en la que deseen influir; de lo contrario se tiende al fortalecimiento de una interdependencia negativa que puede devenir en una influencia condicionada a alianzas serviles.¹¹⁴

Los partidos políticos, por su parte, son organizaciones que pueden ser definidas como

“[...] una colectividad con una frontera relativamente identificable [por sus valores, ideologías y opiniones políticas], en un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas [incluyendo la de la búsqueda de influencia política a través de sus candidatos]; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad.”¹¹⁵

En cuanto a las políticas públicas y sus procesos, los partidos políticos *“aportan recursos de poder en el debate”*.¹¹⁶ Sin embargo su poder e influencia deben ser matizados: *“los Partidos generalmente importan en términos de rendimiento y resultados”*.¹¹⁷ Es decir, importan en tanto resultan el soporte de los representantes Parlamentarios (que son quienes debaten y votan).

Mauricio Olavarría añade al rol de los partidos políticos su función (y capacidad) vinculante entre el Gobierno, el Parlamento y la sociedad. Al ser organizaciones sociales, los partidos políticos tienen una capacidad de atracción

¹¹³ David L. Weimer & Aidan R. Vining, *Op. Cit.*, p. 265

¹¹⁴ *Ídem*.

¹¹⁵ Richard Hall, *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados*, México, Prentice-Hall, 1996, p. 33

¹¹⁶ Mauricio Olavarría Gambi, *Op. Cit.*, p. 58.

¹¹⁷ Manfred G. Schmidt, “Richard Rose, do Parties make a difference?”, en Steven J. Balla, Martin Lodge & Edward C. Page, *The Oxford handbook of classics in Public Policy and Administration*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 412.

social que se proyecta en las reacciones del Parlamento frente a las acciones del Gobierno.¹¹⁸

Adicionalmente, se puede decir que los partidos políticos constantemente figuran como un actor cuya presencia es dialéctica entre los actores formales e informales. Es decir, efectivamente son considerados como actores informales porque no son parte de la estructura de Gobierno que propone, decide y ejecuta en materia de políticas públicas; no obstante, se debe reconocer que, como agrupaciones sociales con intereses políticos, los partidos influyen notablemente en el Parlamento a través de sus representantes electos. De esta manera, los parlamentarios pueden ser entendidos también como una extensión de los partidos políticos que logra integrarse a la estructura formal del Gobierno y de la administración pública.

Los académicos, investigadores y expertos *“alcanzan influencia por la vía del conocimiento que han desarrollado sobre los aspectos sustantivos de los temas y problemas que aborda la política pública.”*¹¹⁹ En párrafos previos se explica que las políticas públicas son las soluciones, aplicadas desde el sector público para atender los problemas sociales, mismas que atraviesan por diversos procesos que involucran a los actores que ahora se describen. De esta manera, los académicos, investigadores y expertos fungen como el soporte científico de las políticas públicas.

Los resultados de las investigaciones científicas de los expertos pueden estar en un lenguaje técnico pero, generalmente, cuentan con el apoyo social por su carácter objetivo. Lo anterior resulta conveniente de muchas maneras y para muchos actores: por una parte, ciertamente genera más confianza que un actor “no-político” respalde o refute una política pública con argumentos científicos. Por otra, los tecnicismos y la función *“objetiva”* de la ciencia pueden degenerar en manipulaciones con fines totalmente políticos (a favor o en contra) para satisfacer intereses específicos de los actores involucrados.¹²⁰

¹¹⁸ Mauricio Olavarría Gambi, *Op. Cit.*, p. 58.

¹¹⁹ *Ídem.*

¹²⁰ *Ibidem*, p. 59.

Los medios de comunicación son actores cuya actividad resulta una válvula de escape o un catalizador para la agenda pública porque, “[...] *por un lado, los medios reportan los temas por un corto periodo y luego cubren otro tema*”.¹²¹ Esta dinámica tan acelerada hace que, por momentos, ciertos temas de la agenda pública sean de interés nacional y, en otros momentos, permite que el escenario político funcione sin muchos espectadores.

“*Por otro lado, los medios reportan lo que pasa en el gobierno antes que sobre los temas sustantivos de la agenda*”.¹²² Es decir, pocas veces son las políticas públicas *per se* las que importan; antes bien, son los actores, sus acciones y reacciones al respecto lo que atraen la atención de la sociedad a través de los medios de comunicación.

Finalmente, **los ONGs** funcionan como nódulos donde se concentran sectores de la sociedad que trabajan en temas específicos con objetivos e intereses comunes. El Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) ofrece una definición que concibe a los ONGs como un actor de apoyo para los gobiernos:

*“[Los ONGs son] cualquier grupo no lucrativo de ciudadanos voluntarios, que está organizad[o] a nivel local, nacional o internacional. Con tareas orientadas y dirigidas por personas con un interés común, [o]s ONG realizan una variedad de servicios y funciones humanitarias, llevan los problemas de los ciudadanos a los Gobiernos, supervisan las políticas y alientan la participación de la comunidad. Proveen de análisis y experiencia, sirven como mecanismos de advertencia temprana y ayudan en la supervisión e implementación [sic] de acuerdos internacionales.”*¹²³

Como puede observarse, la definición del CINU resalta la condición “*organizada*” de “*ciudadanos voluntarios*”. Lo anterior es significativo en tanto reconoce que la capacidad de acción de un sector importante de la sociedad¹²⁴ para impactar en la esfera pública: desde la identificación de los problemas públicos, hasta el diseño, operación y evaluación de políticas públicas.

¹²¹ *Ídem.*

¹²² *Ídem.*

¹²³ Centro de Información de las Naciones Unidas, “¿Qué es una ONG?” [en línea], CINU, México, 2008, dirección URL: <http://goo.gl/J75cmz>, [consulta: 16 de enero de 2016].

¹²⁴ Cabe destacar que esta definición menciona únicamente a los *ciudadanos*, es decir, a las personas que cuentan con derechos y obligaciones políticas en relación con el Estado que reconoce su calidad ciudadana.

Desde otra perspectiva, el autor Sergio Aguayo reflexiona sobre el significado de los ONGs y advierte sobre las dificultades para precisar su naturaleza:

“[A los ONGs] se les identifica negativamente: es decir, son organizaciones sociales que ‘no’ tienen afiliaciones políticas, que ‘no’ forman parte del gobierno y ‘no’ buscan ganancias materiales.”¹²⁵

Bajo la consciencia de la advertencia antes citada, Aguayo ofrece una definición que interpreta a los ONGs como actores alternativos al gobierno:

“[...] definiría [a los ONGs] como organizaciones laicas o religiosas, nacionales o internacionales, que surgen de diferentes clases sociales, con objetivos muy precisos, y que se distinguen por su deseo de mantener una línea de acción autónoma frente a gobiernos o partidos políticos y por contar con la confianza de la población que atienden.”¹²⁶

La concepción del CINU y de Sergio Aguayo observan importantes diferencias: la primera reconoce la cooperación entre los ONGs y los actores e instituciones gubernamentales incluso como parte de los “*servicios y funciones*” que desarrolla. Esta propuesta permite interpretar a los ONGs como un eslabón que facilita la comunicación entre el gobierno y la sociedad civil gracias a la fortaleza de su estructura, producto de una organización claramente definida.

En cambio, Aguayo concibe a los ONGs como actores “*autónomos frente a gobiernos o partidos políticos*”. Esta postura sugiere que los ONGs son, más bien, el producto de una tensión entre el gobierno y la sociedad civil, la cual invita a la organización de personas que no tiene la intención de vincularse con actores y/o instituciones políticas.

Otra diferencia entre estas definiciones es el elemento que enfatizan en su contenido. El CINU resalta que el trabajo de los ONGs es de carácter “*humanitario*”, mientras que Aguayo pone el acento en los sujetos que los conforman, quienes “*surgen de diferentes clases sociales*” y cuentan “*con la confianza de la población que atienden*”.

Lo anterior se puede interpretar de la siguiente manera: para Aguayo, los ONGs representan la organización de las clases sociales con una agenda propia

¹²⁵ Sergio Aguayo, “Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano”, *Foro Internacional*, Vol. XXXII, núm. 3, México, El Colegio de México, enero – marzo, 1992, p. 325.

¹²⁶ *Ídem.*

para el logro de sus objetivos (que difieren de los objetivos del Gobierno), situación que da legitimidad a las causas de las ONGs (al menos entre las clases sociales a las que representan). Para el CINU, es importante la función humanitaria de los ONGs, por lo que la participación con los gobiernos es fundamental para el logro de objetivos pues, finalmente, es el sector público quien da sustento jurídico e institucional a las soluciones.

1.2.3. Los “cómo”.

Enfoques teóricos para el análisis de políticas públicas.

Una vez identificados los elementos antes citados, se puede proceder con mayor pertinencia a explorar los procesos de las políticas públicas: ¿cómo y bajo qué circunstancias interactúan los actores para definir, atender y solucionar los problemas enlistados en la agenda pública? Las propuestas analíticas que han intentado responder a esta pregunta son variadas e, incluso, opuestas entre sí.

De esta manera, hemos de identificar dos grandes vertientes en los enfoques para el análisis de políticas públicas: el racionalismo y el incrementalismo. Entre estos extremos también hemos de encontrar propuestas analíticas intermedias que, en menor o mayor grado, retoman ciertos elementos de uno u otro enfoque.

Racionalismo.

Este enfoque es característico de los años de posguerra, cuando el análisis de políticas era el equivalente a *“la actividad de mejorar las decisiones de políticas mediante la incorporación sistemática de teoría y método científico, más allá de las socorridísimas razones tradicionales de la experiencia, la intuición, la costumbre o la ley.”*¹²⁷

En este enfoque prima la búsqueda de decisiones o soluciones racionales, es decir, basadas en un análisis preciso que garantice la ejecución de políticas óptimas para lograr objetivos específicos respecto a un problema claramente identificado. Uno de los exponentes más importantes de este enfoque es Edward S. Quade, quien presenta estas ideas en su obra *“Analysis for public decisions”*:

*“El análisis de políticas es una estrategia de solución de problemas o de realización de objetivos, que procede estrictamente según criterios racionales de eficiencia técnica y eficiencia económica, aunque aborde problemas públicos elusivos, complicados y ‘mal estructurados’, ‘sin algoritmos para poder superar la resistencia de la tradición, las resistencias legales y la multitud de intereses privilegiados que inhiben cambios radicales y hasta morfológicos.”*¹²⁸

¹²⁷ Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (ed.), *Op. Cit.*, p. 42.

¹²⁸ *Ibidem*, pp. 44-45.

En aras de llevar a cabo un análisis racional, Quade propone que el proceso de las políticas públicas se rija por el cumplimiento preciso de los siguientes pasos o etapas:

1. Determinar el objetivo y jerarquizar preferencias.
2. Presentar las opciones de acción que, por los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias, se consideran idóneas.
3. Comparar las opciones en términos de eficiencia técnica y económica.
4. Elección y ejecución programada de la alternativa eficiente u óptima.
5. Evaluación de resultados.
6. Aprendizaje reiterativo según los resultados.¹²⁹

Como puede observarse, la meta última es encontrar la solución que, en términos de costo-beneficio, resuelva el problema. Para ello, el análisis cuantitativo será la herramienta fundamental que ha de operar dentro de un marco de pensamiento sistemático. De esta manera, puede entenderse que los actores más importantes en el proceso de las políticas públicas son aquellos con cargos públicos, los líderes de los partidos políticos y los académicos, investigadores y expertos (consulte gráfico 2).

El gráfico 2 muestra que los actores con cargos públicos son los más importantes en tanto determinan el objetivo, jerarquizan las preferencias y seleccionan y aplican la “*solución óptima*”. Por otra parte, la participación de académicos, investigadores y expertos tendrá una presencia notable en el enfoque racionalista,¹³⁰ pues son quienes presentan las opciones idóneas después de realizar los cálculos pertinentes.

¹²⁹ Edward S. Quade, *Analysis for public decisions*, Nueva York, American Elsevier, 1975, pp. 1-32.

¹³⁰ Valga aquí retomar la idea de los académicos, investigadores y expertos como actores informales, es decir, coyunturales y con un margen de influencia fluctuante y dependiente de los problemas públicos a atender. De esta manera, aunque el enfoque racionalista los rescata como actores relevantes para el proceso de las políticas públicas, aún se mantienen alejados de las etapas de decisión. En resumen, estos actores se mantienen como informales, con una influencia notable, pero aún con un grado de poder bajo.

Gráfico 2. Los actores y el proceso de las políticas públicas, según el enfoque racionalista de Edward S. Quade.



Fuente: Elaboración propia.

Ante este catálogo de opciones “*racionales*”, son los líderes de los partidos políticos quienes realizan el análisis comparativo, reuniendo el trabajo técnico de los expertos con el conocimiento de las capacidades políticas y administrativas disponibles para, así, obtener la solución óptima y eficiente. Dentro de esta tarea de análisis comparativo, los líderes de los partidos políticos revelan su amplio margen de influencia, pues su trabajo sirve como último filtro antes de la toma de decisiones, tarea que corresponde a los actores con cargos políticos, al igual que la ejecución de la solución.

Finalmente, la etapa de evaluación y retroalimentación impacta en los tres actores mencionados, pues da pistas certeras de los elementos y etapas del proceso que pueden ser aún más eficientes o, en todo caso, que resultan nocivas para encontrar la “solución óptima”.

Incrementalismo.

El enfoque racionalista recibió numerosas críticas, no sólo por sugerir la sistematización de los problemas sociales y darles un tratamiento reducido a cálculos, cifras y proyecciones numéricas, sino también por la síntesis del proceso de las políticas públicas. Los detractores del racionalismo consideraban impertinente considerar únicamente a los tomadores de decisiones y un equipo selecto de expertos, dejando fuera a los actores sociales, sus intereses y grados de influencia.

Desde 1959, Charles Edward Lindblom presentaba una propuesta de análisis de políticas públicas donde sugería que el proceso no se rige por la toma de decisiones racionales, sino por el pragmatismo de los actores involucrados. En este escenario, los actores interactúan y negocian en aras de defender sus intereses y obtener los máximos beneficios cuando se presenta una oportunidad en la arena política.

No obstante, sería hasta la década de los ochentas que sus ideas se presentaran formalmente como una respuesta contraria al enfoque racionalista a través de la obra *“The policy-making process”*. En dicha publicación, además de recuperar las ideas propuestas en 1959, Lindblom estaría otorgando un nuevo sentido y valor al análisis técnico (materia prima del racionalismo): de acuerdo a este autor *“el análisis es un elemento indispensable para las negociaciones políticas. Es ‘un instrumento de control de los demás en la interacción política’ y ‘un instrumento de persuasión’”*.¹³¹

En concreto, Lindblom sugiere que

*“los problemas, necesidades y conflictos, que inevitablemente aparecen en la vida social, encuentran su planteamiento y desahogo gracias a los inteligentes entendimientos, arreglos y transacciones de los actores sociales, más que mediante los elaboradísimos análisis y recomendaciones de analistas cerebrales pero distantes del campo de batalla de los intereses.”*¹³²

¹³¹ Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (ed.), *Op. Cit.*, p. 54.

¹³² *Ibidem*, pp. 50-51. Consulte Charles Edward Lindblom, *The policy-making process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 3ra. Edición, 1984.

Según este enfoque, los actores atenderán los problemas públicos desde el pragmatismo de las negociaciones a las que puedan llegar y su principal referencia será la política pública que ya se encuentra en curso. Es así como Lindblom concluye que el “proceso” de las políticas públicas no obedece a una serie de pasos sistematizados, sino a interacciones dialécticas que colocan a las políticas públicas en un estado permanente de construcción y evaluación – gobernando y haciendo políticas de forma “*incremental*”.

Lindblom rechaza la sistematización del proceso de las políticas públicas pero sí reconoce la identificación de ciertos momentos clave:

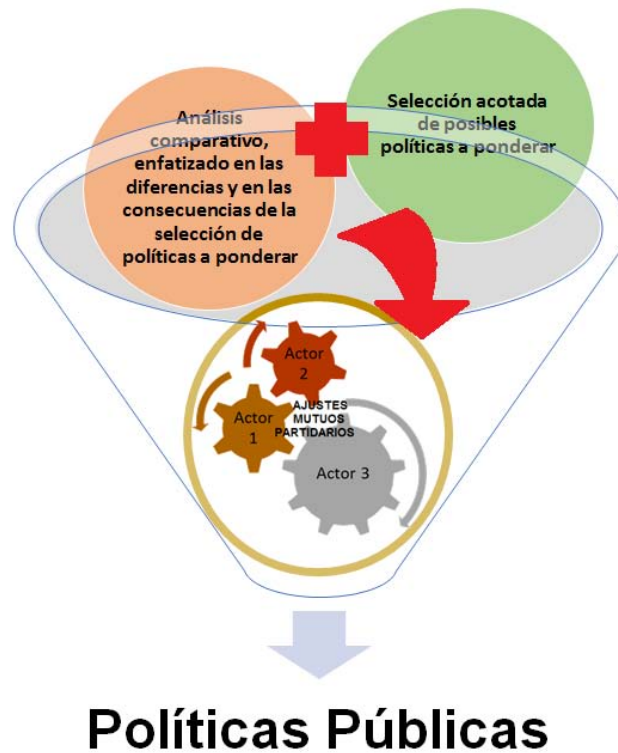
1. La reducción del universo de opciones de política a ponderar. Es decir, limitar las comparaciones al conjunto de las políticas que difieren muy poco de las que se llevan a cabo actualmente.
2. El análisis comparativo de la selección acotada de políticas, enfatizando en las diferencias entre cada una y las posibles consecuencias que ellas traerían al ser aplicadas.
3. Considerando las interacciones de los actores, realizar los “*ajustes mutuos partidarios*” que, finalmente, definirán el contenido y los mecanismos de ejecución de las políticas públicas.¹³³

En el primer momento, el autor explica que, a mayor similitud entre las posibles políticas con la política que se encuentra en vigor, mayores serán las probabilidades de negociación y consenso entre los actores. La afirmación anterior tiene que ver con el statu quo de las interacciones: los actores actualmente beneficiados querrán mantener sus ventajas si la política pública llegara a cambiar y, por otra parte, nuevos actores aprovecharán la coyuntura para insertar sus demandas y lograr sus propios objetivos.

Planteado este escenario, una nueva política con ligeros cambios permite que los “viejos” actores acepten y se adapten a modestos cambios y, al mismo tiempo, permite que “nuevos” actores tengan la sensación de satisfacción al ver que, efectivamente, “algo” cambió.

¹³³ Charles Edward Lindblom, “The science of muddling through”, en *Public Administration Review*, Vol. 19, Núm.2, 1959, pp. 79-88.

Gráfico 3. Los actores y el proceso de las políticas públicas, según el enfoque incrementalista de Charles Edward Lindblom.



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, esta selección acotada de posibilidades a considerar, se traduce en una eficiencia mayor en la toma de decisiones, pues el tiempo y esfuerzo invertidos en el análisis es menor y el margen de incertidumbre respecto a las consecuencias se reduce notablemente.

Finalmente, la idea de los *“ajustes mutuos partidarios”* se refiere a la consideración de *“previos compromisos valorativos, desde tomas de partido claras y resueltas, con el fin de defender los propios valores e intereses ante adversarios o de persuadir (e inducir a la concertación) a rivales políticos”*.¹³⁴

En otras palabras, este concepto se refiere a las interacciones y negociaciones entre los interesados. Como resultado final de dichos *“ajustes”*, los actores cederán a la cooperación o impondrán sus propias dinámicas de

¹³⁴ Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (ed.), *Op. Cit.*, p. 50.

competencia, procediendo en la definición de las políticas públicas (consulte gráfico 3).

Propuestas intermedias: Enfoque de análisis post-decisional.

Tal como se menciona en párrafos anteriores, el racionalismo y el incrementalismo son dos propuestas polares para el análisis de políticas públicas y en medio de estos extremos se pueden encontrar numerosos enfoques alternativos. Para los fines de la presente investigación, en lo subsecuente se rescatará el enfoque de análisis post-decisional, propuesto por Giandomenico Majone.

Majone sugiere que

“si se quiere incidir en las decisiones de políticas, el conocimiento del analista tiene que tener relevancia práctica, mostrar a decisores, operadores o interesados, que la estrategia de acción que propone es conducente, con objetivos a preferir y factibles [...] debe ofrecer razones, ‘explicar un cierto tipo de decisión y persuadir a los demás que la acepten.’”¹³⁵

A esta propuesta de análisis se le denomina “*post-decisional*” porque, basado en una selección de datos y herramientas técnicas (como las que utiliza el enfoque racionalista), se buscará encausar las interacciones de los actores (en el sentido propuesto por el enfoque incrementalista) de tal modo que los debates y negociaciones se lleven a cabo en un espacio con la información oportuna para ganar la aprobación de la propuesta de política presentada.

Como puede observarse, Majone integra los dos principales elementos del enfoque racionalista y del enfoque incrementalista y, antes que ponerlos en confrontación, los rescata en una propuesta complementaria: los “*actores*” no tendrían un punto de partida sólido para desarrollar las “*interacciones*” y “*ajustes mutuos partidarios*” si, en primera instancia, no se presentara una propuesta de política estructurada y respaldada por un “*análisis racional*”. De la misma manera, el “*análisis racional*” difícilmente alcanzaría sus objetivos sin el conocimiento y respaldo de los actores interesados.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 57.

Precisamente, es esta relación interdependiente entre el análisis racional y el análisis partidario la que demanda que sea la argumentación el eje toral en el proceso de las políticas públicas:

“La argumentación es el proceso clave mediante el cual los ciudadanos y los elaboradores de políticas llegan a juicios morales y a elecciones políticas [...] En la discusión, cada participante es acicateado a ajustar sus puntos de vista con la realidad y puede llegar hasta cambiar sus valoraciones como resultado del proceso de persuasión recíproca.”¹³⁶

Otra de las aportaciones de Majone tiene que ver con la interpretación de las políticas públicas como una *“estrategia de acción colectiva que permite a la sociedad recorrer las fronteras de lo socialmente posible”*.¹³⁷ Esta idea también tiene sus raíces en el pensamiento Lindblomiano sobre el *“estado permanente de construcción y evaluación de las políticas públicas”*, aunque el ejercicio dialéctico que propone Majone se nutre, además, de las innovaciones que pueda aportar el análisis racional y no sólo de las transformaciones de la sociedad respecto a sus necesidades y demandas (consulte gráfico 4).

Finalmente, Majone retomará las restricciones inherentes a las capacidades políticas y administrativas y, contrario al enfoque racionalista, verá en ellas un elemento favorable para que los análisis racionales y las interacciones deriven en una toma de decisiones realista que dé preferencia a la *factibilidad* de las políticas más que a la materialización de la *“solución óptima”*.¹³⁸

¹³⁶ Giandomenico Majone, *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 2.

¹³⁷ Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (ed.), *Op. Cit.*, p. 64.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 65.

Gráfico 4. Los actores y el proceso de las políticas públicas, según el enfoque de análisis post-decisional de Giandomenico Majone.



Fuente: Elaboración propia.

El recorrido conceptual que se ha realizado denota que no hay instructivo para el análisis de las políticas públicas; sin embargo, las propuestas aquí descritas ofrecen una referencia sólida para guiar los estudios en esta materia. Como queda de manifiesto en las páginas previas, las políticas públicas no son únicamente un eslabón esencial del ala operativa de la Ciencia Política y del sector público: implican una serie de procesos e interacciones que suceden en una compleja red de actores y herramientas políticas y sociales.

En última instancia, las políticas públicas son las soluciones a los problemas públicos y la importancia de revisar su construcción reside en la imperiosa necesidad de actuar eficaz y eficientemente ante situaciones de emergencia que impactan directamente en las dinámicas sociopolíticas cotidianas.

El presente capítulo inició explicando la importancia histórica de los Derechos Humanos y cómo ello derivó en una serie de códigos, normas y herramientas del Derecho Internacional. También se expone la temática como una cuestión que los Estados tratan con mucha cautela e, incluso, con muchos matices e interpretaciones, basados en distintos pasados culturales, valores sociales y

lecciones históricas que ha dejado la construcción de los Estados hasta nuestros días.

Se ha rescatado el Derecho al asilo, dada sea la importancia que ha recobrado por el creciente número de personas que hoy se ven en la necesidad de ejercerlo. Tal como se revisó en el presente capítulo, el ejercicio del derecho al asilo tomó una relevancia significativa a inicios del siglo XX, cuando las Guerras Mundiales catalizaron grandes flujos migratorios alrededor del mundo.

Durante los periodos bélicos eran claras las motivaciones que llevaban a un individuo a solicitar asilo: la desaparición de un Estado (dejando a sus nacionales en la condición de apátrida), la persecución por regímenes autoritarios, la destrucción parcial o total de una localidad, guerras civiles, etc. En cambio, en nuestros días la importancia del Derecho al asilo va más a allá de las causales relacionadas con la guerra o la persecución por gobierno.

El siglo XXI se caracteriza por la multiplicación de riesgos y vulnerabilidades que amenazan el ejercicio de los Derechos Humanos. Además de los conflictos bélicos (locales y/o internacionales), fenómenos como el del cambio climático, el *empoderamiento* de grupos armados no estatales, la estigmatización y discriminación por cuestiones religiosas o de preferencias sexuales, el agravamiento y expansión de emergencias sanitarias o alimentarias, son tan sólo algunos ejemplos que evidencian la magnitud del problema.

Aunado a este contexto de inseguridad, también se observa que el Derecho Internacional cuenta con pocas herramientas para enfrentar todas estas nuevas amenazas. Por ejemplo, las consecuencias del cambio climático derivan en fenómenos naturales cada vez más desastrosos, los cuales llegan a destruir comunidades enteras; para estos casos, el Derecho Internacional no ofrece amparo alguno para las víctimas.

Otro ejemplo es el del reclutamiento forzado para integrarse a grupos armados no estatales. El caso de los niños soldado o los jóvenes que son obligados a unirse a pandillas o grupos del crimen organizado, representan una situación que justifica que un individuo solicite protección internacional pero que generalmente no son atendidos porque los Estados y otros actores internacionales consideran

que más relevante atender directamente a los líderes de dichos grupos y no a sus víctimas.

Una situación similar se presenta en el caso de las víctimas de persecución y/o discriminación por cuestiones religiosas o por su preferencia sexual. En los últimos años, la radicalización de los prejuicios que afectan a la grupos religiosos o a la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual (LGBTTTI) han significado una grave amenaza a la vida y al ejercicio de los Derechos Humanos de estas personas. En algunos países incluso se ha institucionalizado esta exclusión a través de leyes que prohíben la libertad de culto o de ciertas prácticas sexuales. Una vez más, el Derecho Internacional se ve limitado para proteger a estas víctimas.

Un último ejemplo meritorio de mencionar es el de las, cada vez más frecuentes y graves, emergencias sanitarias y alimentarias. Países donde, por diversos motivos, se han agotado los recursos naturales o donde las carencias económicas o de salubridad desembocan en hambrunas y pandemias, cuentan con razones suficientes para que sus nacionales busquen protección en el escenario internacional. Sin embargo, no hay material jurídico sólido que promueva la recepción de estas víctimas.

Es evidente que el Derecho al asilo es y continuará siendo uno de los más invocados en nuestros tiempos y por muchos años venideros. Por ello, el estudio de coyunturas actuales que hoy muestran una necesidad imperante de otorgar asilo a víctimas de contextos donde se vulnera el ejercicio de los Derechos Humanos es fundamental para avanzar en las soluciones.

Aquí se ha seleccionado la coyuntura de la Guerra Civil en Siria para ilustrar la relevancia, no sólo de este Derecho Humano *per se*, sino del estudio de las agendas internacionales para reconocer las acciones en desarrollo que están atendiendo la situación e identificar las alternativas de esos vacíos que permiten que esta crisis humanitaria se perpetúe y se agrave.

De lo anterior, también se ha seleccionado el escenario Europeo y, específicamente, el del Estado sueco, para observar cómo se ejerce el Derecho al asilo, entendiendo que éste implica la decisión de un Estado de absorber a un no-

nacional para dotarle de protección para que, así, tenga acceso a sus Derechos Humanos bajo la jurisdicción y normas del Estado receptor.

Siguiendo esta línea de argumentación, cabe mencionar que el escenario europeo se ve directamente impactado por la crisis humanitaria en Siria y, por ende, es pertinente observar cómo reacciona la región, qué herramientas tiene disponibles y cómo las aplica en planes de acción concretos.

De esta manera, se ha documentado la existencia de numerosos compromisos y mecanismos de acción referentes al asilo, tanto en el plano global como regional. También, se expone que, en el caso de la Unión Europea, éstos son producto de la voluntad de los Estados y que responden a un pasado bélico que dejó importantes enseñanzas en materia de migraciones y, con especial énfasis, en materia de asilo.

En la actualidad, Suecia es uno de los países más importantes del mundo en cuanto a la atención del asilo de nacionales sirios respecta. El trabajo que lleva a cabo con la multiplicación de esfuerzos nacionales e internacionales para atender la crisis humanitaria en Siria es, de muchas maneras, un modelo a seguir, especialmente en el espacio Europeo, donde no se observa una equidad para el tratamiento de esta situación entre los Estados miembros de la Unión Europea.

Bajo estos argumentos, la presente investigación propone la revisión de la agenda de política exterior de Suecia para conocer y comprender las motivaciones que llevan a un país relativamente lejano (geográficamente hablando) al escenario de la Guerra Civil siria a atender (y llevar a su agenda nacional) una de sus más graves consecuencias: la migración de los nacionales de este país.

Capítulo 2. El Derecho al asilo en la agenda de política exterior de Suecia.

Suecia es un país que se ubica geográficamente al norte de Europa. Sus fronteras colindan con los Estados de Finlandia (al norte y al este) y Noruega (al norte y al oeste); además su territorio tiene como fronteras naturales al Golfo de Botnia (al este), el mar Báltico (al sur) y el mar de Norte (al oeste). La capital de este país es Estocolmo, siendo ésta el centro urbano más importante también.

La forma de gobierno en Suecia es una Monarquía Constitucional, donde el Jefe de Estado recae en la figura del Rey Carlos XVI Gustavo y la figura del Jefe de Gobierno es representada por el Primer Ministro, cargo que actualmente ocupa Stefan Löfven, miembro del Partido Socialdemócrata sueco. Respecto a la política exterior de Suecia, son el Primer Ministro, el Gobierno y el Parlamento quienes se encargan de diseñar y ejecutar la agenda sueca en este rubro; por ende, se observa que la participación de los tres actores recién mencionados es fundamental para determinar que el asilo sea un tema prioritario para Suecia.

No obstante, el trabajo de los actores antes mencionados también se apoya de otros factores que lo justifican; por ejemplo: los antecedentes históricos nacionales e internacionales; la experiencia –tanto técnico-administrativa, como social– en la materia; los principios y valores nacionales que mejor representan a la sociedad nacional; las coyunturas del escenario global; las posición, alcances y metas del Estado en distintos espacios de diálogo y acción internacionales.

De esta manera, es menester revisar los antecedentes históricos que, en gran medida, explican por qué hoy Suecia considera al asilo dentro de su agenda de política exterior. De igual forma, resulta imperioso explorar los factores socio-políticos que derivan en la continua evolución de objetivos e intereses nacionales basados en los principios de protección y promoción de los Derechos Humanos. En lo subsecuente, se realiza un acercamiento a estos factores determinantes para entender al asilo como parte de la agenda de política exterior en Suecia.

2.1. Antecedentes: tendencias migratorias en Suecia.

Siglo XVII: El auge del Reino de Suecia.

El siglo XVII significó mucho en la historia de Suecia como Estado-nación: fue en este periodo cuando se convirtió en el reino más extenso de Europa del norte, dominando la región nórdica. El vasto poderío sueco abarcaba, además de los territorios de su actual configuración geográfica, importantes extensiones de los actuales Estados de Finlandia, Noruega, Dinamarca, Rusia y Estonia (ver Mapa 1).

Mapa 1. Reino de Suecia (s. XVII).



Fuente: VÖBAM, galería virtual. Disponible en: <http://goo.gl/Q0XFoN>

Monarcas como Gustavo II Adolfo (1611–1632), Carlos X (1654–1660) y Carlos XII (1697–1718) lograron consolidar el poder de Suecia a través de una política exterior que implicaba numerosas campañas expansionistas, especialmente hacia el este y el sur para controlar el Mar Báltico.¹³⁹ De esta manera, el Reino de Suecia aumentó, no sólo territorialmente, sino en población, conviviendo con otras sociedades nórdicas relativamente similares en cuanto a costumbres y modos de vida.

El flujo de personas entre las zonas conquistadas por Suecia fue, generalmente, permitido y obedecían a políticas o estratégicas económicas o militares del Estado sueco. Por ejemplo, los campesinos fineses fueron reubicados en los principales centros agrícolas del actual territorio sueco¹⁴⁰ y, con ello, se logró el mantenimiento de las necesidades alimenticias de una sociedad en expansión.

Siglo XVIII: La Gran Guerra del Norte y la gran emigración.

El periodo de auge terminaría pronto para el Reino de Suecia pues, a inicios del siglo XVIII, Europa entra en una fase de reconfiguraciones y cambios geopolíticos importantes –derivados en su mayoría de la Gran Guerra del Norte (1700–1721). Este periodo bélico se caracterizó por *“la emergencia de Rusia como la potencia regional y por las grandes pérdidas territoriales que en siglos pasados había logrado conquistar el Reino de Suecia”*.¹⁴¹

La Gran Guerra del Norte puede seccionarse en dos periodos: el primero, de 1700 a 1709, con la mayoría de las victorias en el frente sueco; el segundo, tras el fracaso de la invasión a Rusia en 1709, se caracteriza por la notable decadencia del ejército sueco y el fortalecimiento de Rusia y sus aliados.¹⁴² Este periodo bélico culmina definitivamente en 1721, con la firma del Tratado Nystad,

¹³⁹ Eric Solsten & Samdra W. Meditz (Eds.), *Finland: a country study*, Washington, Government Printing Office for the Library of Congress, 1988, pp. 12-16.

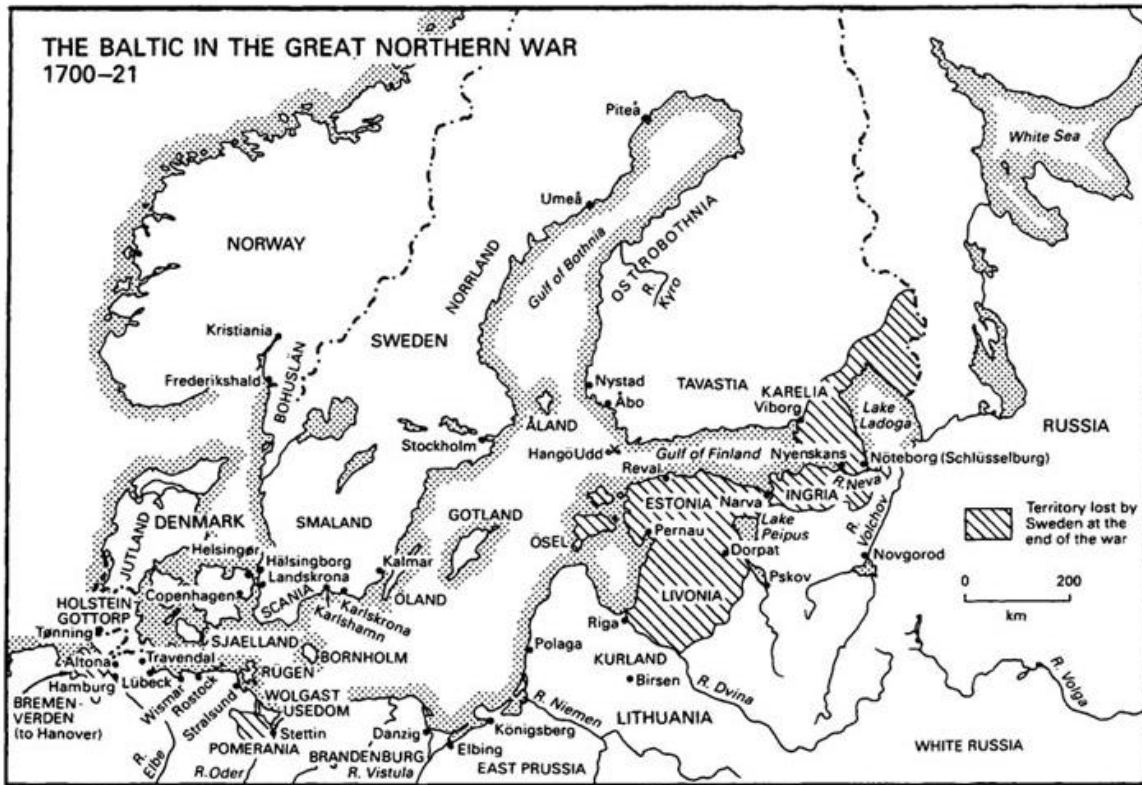
¹⁴⁰ Charles Westin, “Sweden: Restrictive Immigration Policy and Multiculturalism” [en línea], en *Migration Information Source*, Washington, D.C., 01 de junio de 2006, URL: <http://goo.gl/DSGfj6>, [consulta: 10 de julio de 2015].

¹⁴¹ Stewart P. Oakley, *War and Peace in the Baltic: 1560-1790*, Londres, Routledge, Serie War in context, 1992, cap. 8.

¹⁴² Ídem.

donde se reconoce la derrota del Reino de Suecia y la pérdida de los territorios de Livonia, Estonia, Ingria, el sur de Keksholm y Viborg (ver Mapa 2).

Mapa 2. Territorio perdido por el Reino de Suecia al final de la Gran Guerra del Norte.



Fuente: Stewart P. Oakley, *War and Peace in the Baltic: 1560-1790*, Londres, Routledge, Serie War in context, 1992.

Después de la derrota sufrida en la Gran Guerra del Norte, Suecia observó el debilitamiento de los monarcas y el fortalecimiento del Parlamento, institución a la que le interesaba más la administración interna que iniciar más empresas para recuperar territorios o el liderazgo regional en Europa.¹⁴³ A Suecia dejaría de

¹⁴³ Aunque hubo intentos por lograr la recuperación del poder regional, éstos fueron fallidos y económicamente desastrosos. Destacan los esfuerzos de los siguientes monarcas:

1. Rey Gustavo III (1771-1792), quien inició una guerra contra Rusia en 1787 de la cual sólo obtuvo, como saldo a favor, un fortalecimiento de la soberanía sueca frente a la potencia rusa.
2. Rey Gustavo IV Adolfo (1792-1809), quien se aventuró una vez en un enfrentamiento contra Rusia, del cual resultaría la pérdida del territorio que actualmente conforma al Estado de Finlandia, para ser anexado al Imperio Ruso.

interesarle el expansionismo o la guerra como estrategias de política exterior y, en adelante, forjaría su reputación como un país neutral en tiempos de guerra y promotor del diálogo y la paz en tiempos de estabilidad.

Este hecho impactaría notablemente en las tendencias migratorias desde y hacia el territorio sueco. Tal como se expone previamente, Suecia solía ser un actor dominante en Europa del norte, por lo que observó una gran recepción de personas hasta el siglo XVIII, cuando empieza el periodo de decadencia del Reino. A partir de entonces y, aunado a la trágica situación económica que dejaron las guerras perdidas, Suecia se convierte en un país de emigrantes.

La emigración de suecos fue paulatina hasta mediados del siglo XIX, cuando inicia el periodo conocido como “La Gran Emigración”. Para 1850, Estados Unidos ya era considerado como la potencia regional del continente americano y Australia observaba un prolífero crecimiento económico, lo que los convirtió en los principales destinos de los emigrantes suecos.

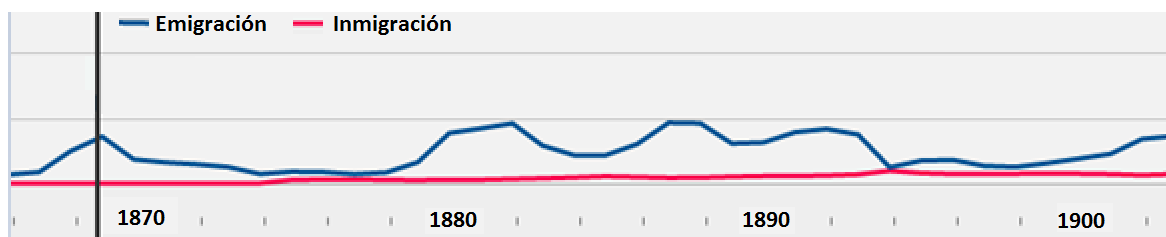
Las principales motivaciones para abandonar Suecia, eran: la pobreza, la persecución religiosa, la falta de confianza en los gobiernos suecos para mejorar la situación del país, tensiones políticas y la búsqueda de oportunidades en los países mencionados.¹⁴⁴ Se estima que, entre 1869 y 1903, más de 268 mil suecos abandonaron el país, limitando las oportunidades de recuperación económica en Suecia (Ver gráfico 5).

Esta tendencia a la emigración fue frenándose al término de la Primera Guerra Mundial. Además de las lamentables pérdidas humanas, el conflicto bélico causó severos estragos en la infraestructura de comunicaciones y transportes – ésta es una de las principales razones que explican la baja de emigraciones de nacionales suecos.

Los monarcas que sucedieron a los antes citados comenzaron a fortalecer los principios de neutralidad, resolución de conflictos por medios alternativos a la guerra y la promoción de la paz, como parte fundamental de su agenda de política exterior, por lo que Suecia se despliega al margen de los conflictos europeos.

¹⁴⁴ s/a, *Sweden and migration* [en línea], Estocolmo, Swedish Institute, 27 de marzo de 2015, dirección URL: <https://goo.gl/fa4B9K>, [consulta: 13 de julio de 2015]

Gráfico 5. Tendencias de emigración e inmigración en Suecia, entre 1869 y 1903.



Fuente: s/a, *Sweden and migration* [en línea], Estocolmo, Swedish Institute, 27 de marzo de 2015, dirección URL: <https://goo.gl/fa4B9K>, [consulta: 13 de julio de 2015].

1919 – 1945: La transición de un país de emigrantes a un país de inmigrantes.

El periodo entre guerras no presentaría importantes movimientos migratorios desde o hacia Suecia. No obstante, tampoco se observó un gran crecimiento demográfico: para 1914 –año en que estalla la Primera Guerra Mundial– el Centro de Estadística Sueco (Statiska Centralbyrån, en sueco) registró una población total de 5,638,583 de personas.¹⁴⁵ En 1939 –año en que inicia la Segunda Guerra Mundial– la misma institución nacional reportaba una población de 6,341,303 de personas.¹⁴⁶ Es decir, en 25 años, la población aumentó en tan sólo 702,720 personas, significando un crecimiento aproximado del 12% para este periodo.¹⁴⁷

Esta tendencia de lento crecimiento de la población en Suecia cambiaría a partir de 1942. La Segunda Guerra Mundial se encontraba en pleno desarrollo, provocando, entre otras situaciones, un acelerado movimiento de personas por todo el continente europeo. Las persecuciones, el desplazamiento de personas por la actividad bélica, la destrucción de infraestructura, entre otros, son algunos factores que estimularon a los grandes movimientos migratorios en este continente.

En este contexto, Suecia, que se había declarado un país neutral ante la Segunda Guerra Mundial, resultaba un destino atractivo por mantenerse al margen del conflicto. De esta manera, Suecia pasa de ser un país de emigrantes a uno de

¹⁴⁵ Statiska Centralbyrån, *Befolkningsrörelsen – år 1914*, Suecia, 1918, Sveriges officiella statistik – Folkmängden och dess förändringar, p. 2.

¹⁴⁶ Statiska Centralbyrån, *Befolkningsrörelsen – år 1939*, Suecia, 26 de marzo de 1942, Sveriges officiella statistik – Folkmängden och dess förändringar, p. 1.

¹⁴⁷ Cálculo aproximado basado en las estadísticas de población total antes citadas.

inmigrantes: enormes flujos de personas que escapaban de la guerra (provenientes en su mayoría de Alemania, los países nórdicos y los países del Báltico) se refugiaron en Suecia, al menos, hasta el fin de la Guerra.

De acuerdo con cálculos del Centro de Estadística Sueco, estima que 31 mil personas extranjeras residían en Suecia para 1946, mientras que se registró un aproximado de 7 mil nacionales que abandonaron el país.¹⁴⁸ Con la firma de los tratados de paz que pusieron fin a la Guerra, muchos alemanes y nórdicos volvieron a sus países, mientras que la mayoría de los inmigrantes del Báltico se quedaron en Suecia.¹⁴⁹

Como se puede observar, el periodo que abarca a las dos Guerras Mundiales registra flujos migratorios hacia Suecia que se justifican por un factor coyuntural y por razones humanitarias. No obstante, con el cese de los conflictos armados al interior del continente, la migración hacia Suecia tendría otras motivaciones, esta vez de corte económico: oportunidad de empleos, una mejor calidad de vida y la materialización de un plan de vida en un país que no sufrió grandes daños en su infraestructura por causa de la Guerra.

1945 – 1970: Los años de pos-guerra y la migración laboral.

Durante los años que sucedieron a la posguerra, la inmigración sería de corte laboral. Destacan los flujos migratorios provenientes de Finlandia, Italia, Grecia, la antigua Yugoslavia, Turquía y otros países de la zona de los Balcanes. Entre 1945 y 1970, la recepción de migrantes ayudo a Suecia a entrar en un acelerado proceso de industrialización y urbanización, fortaleciendo la economía nacional.

En la década de los setentas, el Estado sueco reformó las normas migratorias para regular la entrada masiva de extranjeros. Las capacidades del Estado se veían cercanas al límite: la oferta laboral ya no permitía absorber a todos inmigrantes y la capacidad de vivienda en los centros urbanos era insuficiente. Con estas nuevas regulaciones, la inmigración tuvo un descenso

¹⁴⁸ s/a, *Sweden and migration: post-war immigration* [en línea], *Op. Cit.*

¹⁴⁹ *Ídem.*

significativo y, para 1971, una vez más se observaba un nivel de emigración más alto que de inmigración.¹⁵⁰

Las nuevas regulaciones migratorias resultarían un estímulo negativo para los migrantes laborales que buscaban una oportunidad en Suecia. Sin embargo, no pasaría mucho tiempo para que el país volviera a experimentar la recepción masiva de extranjeros, esta vez por causas humanitarias. Desde la segunda mitad de la década de los setentas, Suecia respondería a sus responsabilidades internacionales con las sociedades que enfrentaban conflictos o crisis humanitarias a través de la recepción de solicitantes de asilo.

1970 – actualidad: Recepción de migrantes por causas humanitarias.

Uno de los primeros flujos migratorios que llegaron a Suecia bajo el concepto de asilo fue el de los chilenos que escapaban del régimen dictatorial de Augusto Pinochet. Desde 1973, Suecia abriría las puertas a los perseguidos políticos y la migración de chilenos continuaría con fuerza en los años siguientes por las mismas razones y por concepto de reunificación familiar (Ver Tabla 2).

La siguiente experiencia de recepción masiva de solicitantes de asilo en Suecia se presentaría al poco tiempo: en 1980 estalla la guerra entre Irak e Irán que, entre otras consecuencias, provocó la huida de miles de personas que escapaban de la zona de conflicto y/o que perdieron sus hogares a causa del conflicto.

El Estado sueco otorgó permisos de residencia a iraníes e iraquíes rigiéndose bajo la Convención de Ginebra de 1951.¹⁵¹ Esta ocasión fue la primera en la que Suecia recibió a nacionales de dos países que se enfrentaban en un conflicto bélico, ello implicó una recepción de migrantes mucho más gruesa que la experimentada con los chilenos del régimen de Pinochet (ver tabla 2 y gráfico 6).

Tanto para chilenos como para iraníes e iraquíes, el Estado sueco otorgó permisos de residencia hasta que concluyeron los conflictos correspondientes en estos países. Lo anterior no significó el freno total a la migración procedente de Chile, Irán e Irak pues, en adelante, se otorgaría asilo a más extranjeros, esta vez

¹⁵⁰ Ídem.

¹⁵¹ Ídem.

por concepto de reunificación familiar. En algunos casos, como el chileno, el flujo migratorio se redujo al paso del tiempo, aunque no de manera significativa (ver tabla 2 y gráfico 6).

Posteriormente, llegada la década de los noventas, el escenario internacional observaba cambios radicales en su orden socio-político y económico. La caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) implicaba la reestructuración de las relaciones internacionales, repercutiendo con especial énfasis en el continente europeo.

De esta manera, Europa se convierte en escenario de diversos conflictos por el surgimiento de nuevos Estados, la redefinición de fronteras y la exacerbación de nacionalismos y rivalidades del pasado. Para Suecia fueron importantes las guerras de la ex Yugoslavia, las cuales se vieron impregnadas de un fuerte sentimiento nacionalista que se expresaba en xenofobia y racismo entre las etnias que alberga el mismo Estado. El país nórdico albergó a ciudadanos yugoslavos de diversas etnias y, con la conformación del Estado de Bosnia-Herzegovina, también abrió las puertas a aquellos perseguidos por el nuevo régimen (ver tabla 2 y gráfico 6).

Con la llegada del nuevo milenio, los principales flujos migratorios hacia Suecia serían procedentes del mismo continente europeo y volverían a integrar inmigrantes originarios de países de Medio Oriente. En un principio se observó mayor recepción de europeos que llegaban a Suecia gracias que el país nórdico se integró al Espacio Schengen en 2001. No obstante, la guerra entre Estados Unidos e Irak, formalmente iniciada en 2003 con la invasión a Irak y liderada por Estados Unidos, derivó en la solicitud de asilo de miles de civiles iraquíes que buscaban refugio en Suecia.

Como se puede observar en el gráfico 6, entre 2003 y 2011 –años en que se desarrolla formalmente la guerra–, Irak es el principal país de origen de los ciudadanos extranjeros en Suecia. Posteriormente, entre 2012 y 2013, se observa la llegada de una importante ola migratoria proveniente de Somalia y causada por la situación de guerra civil y hambruna que sufre este país.

Paralelo a la crisis humanitaria en Somalia, en 2011 estalla la Guerra Civil en Siria y, a partir de 2012 se empieza a notar un flujo migratorio importante proveniente de este país. Actualmente, los sirios representan el principal flujo migratorio que recibe Suecia: en 2013, se registró una población de 20,511 sirios en el país nórdico; para 2014, la tasa de crecimiento de sirios en Suecia aumentó en más del 105%, registrando un total de 42,186 nacionales del país de Medio Oriente (ver Tabla 2).

Como puede observarse, la crisis en Siria ha representado un estímulo para redoblar los esfuerzos nacionales en aras de contar con las capacidades para absorber a la enorme cantidad de solicitantes de asilo que escapan de la guerra. Sin embargo, así como sucedió en la década de los setentas, el Estado sueco está llegando al límite de sus posibilidades de acción y ahora mismo debate entre reformar la normatividad nacional en materia migratoria para frenar los flujos inmigratorios, o bien, buscar soluciones alternativas en la cooperación regional.

Esta discusión sobre la política de asilo en Suecia se relaciona directamente con la tradición histórica de recepción de extranjeros que requieren asistencia humanitaria y/o protección de otro Estado. Por una parte, la concesión de asilo en Suecia ha figurado como una constante en la agenda de política exterior por varias décadas; por otra parte, la complicada situación social, económica y política a nivel nacional y regional representa un reto superior para ampliar (o, incluso, mantener) la política de asilo sueca.

El siguiente apartado se dedica al estudio de la política exterior de Suecia para comprender las razones por las que el derecho al asilo es una prioridad para este país nórdico y por qué la coyuntura del flujo masivo de inmigrantes sirios repercute directamente en la política nacional sueca.

Tabla 2. Ciudadanos extranjeros en Suecia, por país de origen y año.

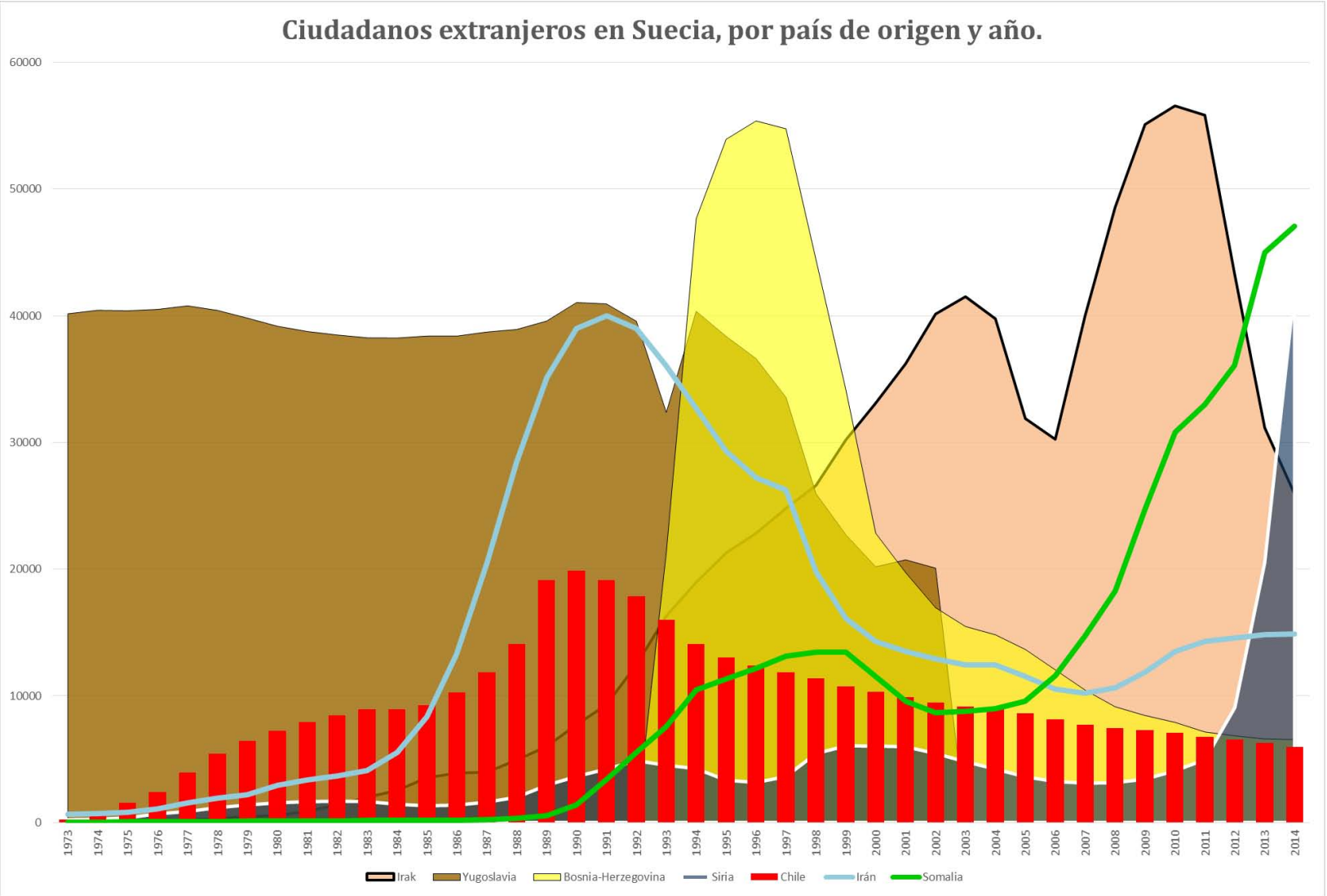
Ciudadanos extranjeros en Suecia, por país de origen y año.								
Año	Chile	Irán	Irak	Yugoslavia	Bosnia-Herzegovina	Somalia	Siria	Total*
1973	212	640	117	40 166	0	28	219	41 382
1974	867	702	110	40 443	0	36	252	42 410
1975	1 576	806	121	40 403	0	40	369	43 315

1976	2 411	1 097	160	40 513	0	43	687	44 911
1977	3 947	1 545	188	40 796	0	54	871	47 401
1978	5 435	1 903	313	40 434	0	68	1 175	49 328
1979	6 435	2 189	476	39 825	0	93	1 386	50 404
1980	7 225	2 935	557	39 184	0	106	1 554	51 561
1981	7 904	3 344	890	38 771	0	105	1 647	52 661
1982	8 481	3 661	1 392	38 491	0	135	1 676	53 836
1983	8 910	4 092	1 997	38 272	0	156	1 657	55 084
1984	8 920	5 526	2 530	38 253	0	156	1 437	56 822
1985	9 238	8 342	3 532	38 409	0	172	1 322	61 015
1986	10 280	13 270	3 911	38 406	0	178	1 372	67 417
1987	11 874	20 463	3 967	38 723	0	230	1 610	76 867
1988	14 067	28 420	4 935	38 930	0	322	1 994	88 668
1989	19 129	35 144	6 007	39 591	0	551	2 940	103 362
1990	19 874	38 982	7 722	41 053	0	1 410	3 637	112 678
1991	19 122	40 001	9 297	40 946	0	3 421	4 220	117 007
1992	17 872	38 996	12 460	39 578	0	5 563	4 881	119 350
1993	15 977	36 097	16 302	32 380	21 307	7 530	4 522	134 115
1994	14 097	32 670	18 965	40 368	47 673	10 480	4 256	168 509
1995	13 028	29 323	21 289	38 389	53 943	11 332	3 338	170 642
1996	12 375	27 209	22 831	36 632	55 391	12 163	3 161	169 762
1997	11 860	26 238	24 800	33 568	54 771	13 122	3 625	167 984
1998	11 376	19 793	26 600	25 971	44 461	13 450	5 441	147 092
1999	10 762	16 129	30 205	22 727	34 190	13 467	6 050	133 530
2000	10 330	14 324	33 116	20 188	22 839	11 535	6 035	118 367
2001	9 896	13 499	36 221	20 741	19 728	9 570	5 984	115 639
2002	9 448	12 944	40 146	20 087	16 957	8 655	5 450	113 687
2003	9 147	12 464	41 516	0	15 479	8 784	4 801	92 191
2004	8 949	12 443	39 772	0	14 821	8 979	4 217	89 181
2005	8 602	11 535	31 892	0	13 661	9 599	3 610	78 899
2006	8 144	10 526	30 257	0	12 056	11 595	3 240	75 818
2007	7 713	10 204	40 041	0	10 453	14 745	3 104	86 260
2008	7 443	10 621	48 569	0	9 142	18 265	3 145	97 185
2009	7 287	11 846	55 114	0	8 451	24 699	3 422	110 819
2010	7 068	13 493	56 581	0	7 908	30 807	4 083	119 940
2011	6 776	14 301	55 846	0	7 148	33 003	4 961	122 035
2012	6 544	14 546	43 234	0	6 846	36 068	9 067	116 305
2013	6 276	14 833	31 167	0	6 597	44 997	20 511	124 381
2014	5 969	14 881	25 930	0	6 541	47 056	42 186	142 563

NOTA: Únicamente se consideran los países cuyas olas migratorias resultaron relevantes para evolución de las tendencias migratorias en Suecia.

Fuente: Statiska Centralbyrån, "Foreign citizens by country of citizenship, age, sex and year" [en línea], *Statiska Centralbyrån*, Estocolmo, 31 de diciembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/3pcyHh>, [consulta: 04 de junio de 2015]

Gráfico 6. Ciudadanos extranjeros en Suecia, por país de origen y año.



Fuente: Elaboración propia, basada en la información disponible en la Tabla 2.

2.2. La responsabilidad humanitaria como prioridad de la política exterior.

El apartado anterior ofrece evidencia estadística que demuestra que el derecho al asilo es un asunto prioritario para Suecia. El país nórdico no sólo se ha comportado como un constante receptor de solicitantes de asilo, además, ha demostrado interés y capacidad para absorber a grandes grupos de migrantes provenientes de distintos Estados, de manera simultánea.

El activismo en materia de asilo ha derivado en patrones de conducta que en la actualidad ya forman parte fundamental de la política exterior de Suecia. Es decir, Suecia no sólo actúa cuando una situación de riesgo se eleva al grado de crisis humanitaria. En breve, la política de asilo sueca se ha mantenido activa porque responde a los intereses y compromisos de la política exterior de Suecia: al país nórdico le interesa ser un Estado promotor de la paz y de la acción humanitaria y el activismo en materia de asilo responde coherentemente a estos intereses.

Aunque el vínculo entre la política pública de asilo y la política exterior de Suecia puede ser evidente, es menester remitirse a algunas referencias teóricas que sustenten este argumento con mayor solidez. En la actualidad, el mundo opera bajo las dinámicas de la globalización, lo que implica que las agendas políticas para asuntos internos y externos se vean cada vez más relacionadas, incluso con fronteras porosas donde un asunto nacional puede convertirse o repercutir en el escenario internacional y viceversa.

No obstante, el concepto de “política exterior” aún resulta importante como referente en los estudios de Relaciones Internacionales, especialmente para entender las dinámicas de la política internacional. De esta manera, para los fines del presente documento, se ha seleccionado la definición que ofrece el académico Rafael Velázquez Flores sobre “política exterior”:

“La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y la seguridad nacional y en objetivos concretos de carácter económico y político básicamente. Dicha política se sustenta en un proyecto específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado y de la sociedad civil. A su vez, la política exterior es

determinada por los factores de situación tanto internos como externos y sigue las pautas de la política de poder y la política de presión".¹⁵²

Como se puede observar en la definición anterior, se incluyen “*conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones*” que un Estado asume frente a eventos del escenario internacional. Es decir, la política exterior es, en gran parte, la acción y reacción de un Estado ante las acciones y reacciones de sus semejantes y otros actores no-Estatales internacionales.

Dicho lo anterior, es pertinente preguntarse cómo se construyen las agendas de política exterior. La definición Velázquez enfatiza: “*el interés nacional y la seguridad nacional y [...] [los] objetivos concretos de carácter económico y político*”, por lo que se entiende que serían éstos los ejes torales de esta agenda. Cabe destacar que, tanto el “*interés nacional*” como la “*seguridad nacional*” son conceptos que han evolucionado y que, en la actualidad, implican una compleja interacción de factores nacionales e internacionales.

De hecho, no existe un consenso teórico sobre lo que es el interés nacional. Las distintas corrientes de pensamiento han dotado al concepto con diferentes particularidades; sin embargo, destacan las siguientes dos definiciones por el contraste que reflejan:

- *Realismo: “Morgenthau argumentaba que el interés nacional era el corazón de la política y, por ello, incumbe a cada Estado perseguir su interés nacional –generalmente definido como poder– en el escenario internacional”*.¹⁵³

- *Neoliberalismo: Joseph Nye sugiere que*

“En una democracia, el interés nacional es simplemente el conjunto de prioridades compartidas respecto a las relaciones que se tienen con el resto del mundo. Va más allá de intereses estratégicos, aunque éstos son parte del interés nacional. Puede incluir valores, como los Derechos Humanos y la Democracia, si la sociedad considera que dichos valores son importantes para su identidad y vale

¹⁵² Rafael Velázquez Flores, *Introducción al Estudio de la Política Exterior de México*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1999, p. 29.

¹⁵³ Peter Pham, “What is in the national interest? Hans Morgenthau’s realist vision and American foreign policy”, en *American Foreign Policy Interest*, Vol. 30, Estados Unidos, 2008, pp. 256–265.

pena pagar el precio de su promoción [en todo el mundo]”¹⁵⁴.

Como puede observarse, la concepción realista del interés nacional gira en torno al poder como fin y al Estado como el actor que lo defiende o lo persigue. Por su parte, el neoliberalismo reconoce la participación de la sociedad como un actor que interactúa con los Gobiernos para moldear el interés nacional, entendido éste como parte de la identidad, no sólo del Estado frente a otros Estados, sino de la misma población.

En cuanto a la seguridad nacional, ésta también ha evolucionado en el marco de la globalización. En los tiempos de la Guerra Fría se tenían claras las amenazas y los actores que podían perturbar a la seguridad nacional: se trataba de la defensa del Estado frente a otros Estados. No obstante, el mundo globalizado demanda la ampliación del concepto. Al respecto, Barry Buzan ofrece la siguiente aportación:

“En el caso de la seguridad, la discusión se centra en la búsqueda de una condición libre de amenazas. Cuando la discusión es en el contexto del sistema internacional, la seguridad se trata de las capacidades de los Estados y de las sociedades para mantener su identidad independiente y su integridad funcional [...] El objetivo final es la supervivencia pero, con mucha razón, incluye un rango sustancial de intereses respecto a las condiciones de vida [...] En el sistema internacional contemporáneo, la unidad estándar de la seguridad es el Estado territorial soberano. El tipo ideal del Estado-Nación es aquel donde las cuestiones étnicas y culturales se acoplan a las políticas, como en Japón y Dinamarca. Sin embargo, ya que en muchos lugares los Estados y las naciones no son compatibles, las colectividades no-estatales, particularmente las naciones, también son importantes unidades de análisis. Debido a que la estructura del sistema internacional es anárquico (es decir, sin una autoridad central) en todas sus organizaciones de gran dimensión (política, económica, social), el foco natural de la de la seguridad se centra en las unidades. Entendiendo que el Estado-Nación es la unidad dominante, la ‘seguridad nacional’ se convierte en el asunto principal, tanto para [...] el Estado como para las unidades etno-culturales.”¹⁵⁵

Basado en el concepto ampliado de la seguridad que ofrece Barry Buzan, el mundo globalizado en el que hoy vivimos, enfrenta numerosas amenazas,

¹⁵⁴ Joseph Nye, “Redefining the national interest”, en *Foreign Affairs*, Vol. 78, Núm. 4, Estados Unidos, julio-agosto, 1999, pp. 22-35.

¹⁵⁵ Barry Buzan, *People, States & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*, Essex, ECPR Press, 2007, 2da. edición, p. 37.

provenientes de diversas situaciones y actores del sistema internacional. De esta manera, cuando se habla de la “seguridad nacional” deben considerarse aquellos factores que amenazan al Estado, entendido éste como la unidad del sistema internacional integrada por su territorio, población y gobierno.¹⁵⁶

Dicho lo anterior, como indica Velázquez, los objetivos particulares de la agenda de política exterior se articulan en función del interés y la seguridad nacionales. A este respecto, Velázquez enfatiza las cuestiones “*de carácter económico y político*”; sin embargo es pertinente considerar que las relaciones del mundo globalizado tienen resonancia en otras importantes esferas, como lo son: la social, la tecnológica, la cultural, la ambiental, entre otras.

Para los fines del presente hemos de enfatizar también los objetivos en materia de Derechos Humanos, asunto que no está desconectado del resto de los intereses de política exterior de un país pues, generalmente, los temas de Derechos Humanos se encuentran directamente vinculados con asuntos políticos, económicos y culturales, por mencionar tan sólo algunos ejemplos.

El Profesor Velázquez también hace mención al “*proyecto específico*” de los Estados y de su sociedad civil, así como a la “*capacidad de negociación internacional*” de estos actores. Naturalmente, un Estado basará el diseño de su agenda de política exterior en un esquema de intereses legitimados a nivel nacional para moldear la proyección que tendrá en el plano internacional y las prioridades que ha de destacar en el ejercicio de cooperación y negociación con otros actores.

Finalmente, se destaca el impacto de “*factores de situación tanto internos como externos*”, denotando la complejidad de las relaciones internacionales actuales y cómo éstas tienen un efecto bidireccional en los escenarios nacionales e internacional. Considerar este margen de inestabilidad es importante para el diseño de la política exterior de un país, pues permite que se añada flexibilidad a la agenda en aras de contar con la capacidad de respuesta que demandan los

¹⁵⁶ Consulte María Cristina Rosas González, *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI. Lecciones para México*, México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C., Editorial e, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, 332 pp.

eventos coyunturales, ya sea que éstos surjan en el interior o al exterior del Estado.

Para el caso que a esta investigación compete, es pertinente decir que Suecia ha adoptado a los Derechos Humanos como un principio de su política exterior. Así se expresa en la *Declaración de la Política de Gobierno del Debate Parlamentario sobre Asuntos Internacionales*, emitida el 19 de febrero de 2014:

- *“La política exterior de Suecia contribuye a la libertad, la paz y la reconciliación en todo el mundo. Descansa en los valores sobre los que se ha construido nuestra sociedad abierta, y en nuestros propios intereses.”*¹⁵⁷
*“El trabajo para la promoción de la democracia, los Derechos Humanos y el desarrollo sustentable [es una acción que] permea en las relaciones de nuestro país con otros y en [nuestras relaciones de] cooperación multilateral.”*¹⁵⁸
- *“[Sobre el conflicto en Siria] Suecia ha contribuido con 700 millones de coronas suecas (SEK) desde que estalló el conflicto, y contribuirá con, al menos, 230 millones de SEK este año. También se ha dado apoyo a los actores que promueven los Derechos Humanos y la democracia.”*¹⁵⁹
- *“Tomamos con extrema seriedad el Reporte que ha presentado la ONU sobre Corea del Norte. Los abusos a los Derechos Humanos que ahí se describen son de tal magnitud que pueden ser catalogados como crímenes contra la humanidad. Suecia trabajará para incrementar la atención internacional sobre esta inhumana situación.”*¹⁶⁰
- *“Suecia está realizando mayores esfuerzos, y contribuye con fondos adicionales, para fortalecer la democracia y los Derechos Humanos en el ámbito global.”*¹⁶¹
- *“Suecia es el sexto donador más importante para el sistema de la ONU. Cerca de 80 mil ciudadanos suecos han servido en las Naciones Unidas y se ha convertido en el tercer donador en materia humanitaria.”*¹⁶²

Lo anterior se confirma y se fortalece en la *Declaración de la Política de Gobierno*:

“Para Suecia, es un deseo el ser un modelo a seguir en el escenario global, a través de nuestro desarrollo, nuestra equidad

¹⁵⁷ Carl Bildt, *Statement of government policy in the parliamentary debate on foreign affairs*, [en línea], Suecia, Regeringskasliet, 11 de febrero de 2015, p. 1, dirección URL: <http://goo.gl/ZKgwNL>, [consulta: 24 de mayo de 2015].

¹⁵⁸ *Ídem.*

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 4.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 6.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 8.

¹⁶² *Ibidem*, p. 9.

*y nuestro liderazgo [...] [Ser] un país cuya identidad se caracterice por considerar el mismo valor para todas las personas, la confianza, la solidaridad y la firme creencia en que es posible cambiar el futuro.*¹⁶³

*“Suecia debe ser una voz que se escuche fuerte en el mundo para procurar la libertad, la paz, los derechos humanos y la solidaridad. Debemos participar activamente a través de la cooperación internacional para garantizar que, tanto las Naciones Unidas como la Unión Europea, resulten capaces de tomar la responsabilidad y resolver los conflictos [internacionales] y dotar de apoyo a las víctimas.*¹⁶⁴

*“La voz de Suecia siempre debe ser clara y determinante cuando se viola la dignidad humana. Los derechos humanos, el derecho internacional, [el objetivo del] desarme internacional y el trabajo conjunto para combatir el terrorismo y la [proliferación] de armas de destrucción masiva, deben ser los sólidos pilares de la política exterior de Suecia.*¹⁶⁵

Pese a todas las consideraciones antes presentadas, es menester destacar que una agenda de política exterior que prioriza los asuntos de Derechos Humanos presenta algunas particularidades. En primera instancia, *“la política exterior de los Derechos Humanos es más que culpa o caridad –es una forma constructiva de una política de identidades”*.¹⁶⁶ De hecho, en la actualidad *“la mayoría de los países democráticos en todas las regiones del mundo tienen, más o menos, ambiciones respecto a objetivos internacionales en materia de Derechos Humanos”*.¹⁶⁷

Esta tendencia de incluir la temática de los Derechos Humanos en la agenda de política exterior responde, no sólo al paradigma de la democracia como forma de organización sociopolítica, sino factores como: una mayor actividad e interacción de la sociedad con sus gobiernos y con sociedades de otros Estados; un mayor acceso a medios de comunicación y una mayor difusión de los eventos que ocurren alrededor del mundo. Estos factores hacen de los Derechos Humanos

¹⁶³ Stefan Löfven, *Statement of Government Policy*, Estocolmo, Riksdagen, Octubre, 2014, p.1.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 18

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 19.

¹⁶⁶ Alison Brysk, *Global Good Samaritans: human rights as foreign policy*, Nueva York, Oxford University Press, 2009, p. 4.

¹⁶⁷ Jack Donnelly, *Universal Human Rights in theory and practice*, Nueva York, Cornell University Press, 2013, 3ra. edición, p. 197.

una materia que se mantiene en constante vigilancia, ejerciendo lo que Velázquez califica como “*política de poder*” y “*política de presión*”.

Por otra parte, “*el internacionalismo humanitario es una sombrilla que cobija a una amplia variedad de políticas exteriores que implican asistencia, diplomacia, el uso de la fuerza e incluso la migración*”.¹⁶⁸ Esta afirmación refrenda lo expuesto en párrafos anteriores: el mundo globalizado en el que hoy vivimos hace que las fronteras entre las esferas de interés para el Estado y la sociedad se desdibujen y, así, los intereses de una materia tengan implicaciones en otras.

Sin embargo, para que se pueda considerar que la agenda de política exterior de un país es activa en materia de Derechos Humanos, ha de cumplir dos condiciones:

*“(1) se ha manifestado que el objetivo [de dicha agenda] es la protección humanitaria o el empoderamiento y (2) los recursos y estrategias aplicados corresponden al estándar lógico de un actor que se guía por los principios humanitarios internacionales”.*¹⁶⁹

El hecho de que existan condicionantes responde al menester de diferenciar entre un país cuyo discurso cumple con las expectativas de un país democrático y un país que verdaderamente actúa en el escenario internacional, promoviendo la atención a asuntos de Derechos Humanos. La consecuencia natural de ello es que no todos los países se encontraran en las mismas condiciones ni podrán ejercer una política exterior de Derechos Humanos del mismo alcance.

Lo anterior no significa ni justifica la inacción u omisión de los países en materia de Derechos Humanos. Alison Brysk argumenta que la diferencia de capacidades entre los Estados no es necesariamente negativa, pues cada país, desde su posición puede apoyar para que los Derechos Humanos sean uno de los intereses primordiales en las agendas internacionales. Si bien algunos países estarán únicamente en condiciones de recibir apoyo para esta materia, pueden ofrecer experiencias de superación y de retroalimentación que sirvan de

¹⁶⁸ Alison Brysk, *Op. Cit.*, p. 5.

¹⁶⁹ *Ídem.*

antecedente para un ejercicio más pertinente de la ayuda humanitaria en el mundo.¹⁷⁰

A los países que, como Suecia, mantienen una agenda de política exterior en Derechos Humanos muy activa, Alison Brysk los llama los “*buenos samaritanos globales*” y con ello la autora se refiere a países que

*“[...] han construido su identidad nacional en concordancia con las normas, roles y expectativas internacionales. Así, ellos han aprendido a considerarse a sí mismos como miembros interconectados de una comunidad global que trabaja mejor para todos cuando se respetan los Derechos Humanos. Las generaciones [inmersas en] la globalización, la democratización y las campañas para los Derechos Humanos han creado nichos, redes y conocimientos que sustentan a su política exterior en materia de Derechos Humanos”.*¹⁷¹

Retomando la revisión cronológica de las tendencias migratorias en Suecia y, aunado al concepto de los “*buenos samaritanos globales*” que ofrece Brysk, puede afirmarse que este país nórdico califica pertinentemente como un actor defensor de los Derechos Humanos y, de manera específica, del derecho al asilo. Suecia cuenta con la experiencia, las capacidades y las bases sociales (valores morales y la percepción de la solidaridad internacional) para ejercer una política activa en materia de Derechos Humanos.

Con fundamentos sustentados en su experiencia histórica y en la misma identidad nacional de su sociedad, Suecia ha logrado hacer de los Derechos Humanos un principio esencial que ha de proyectarse en su actividad e interacción global. De esta manera, “*las normas internacionales cosmopolitas vinculan el interés nacional con el universalismo como un constructo moral y una estrategia de interdependencia*”.¹⁷² Con ello se explica que Suecia también encuentre en la materia de Derechos Humanos una oportunidad para catapultar su participación en el escenario internacional y para dirigir sus relaciones con otros Estados.

Para resumir lo expuesto en el presente apartado, cabe decir que la política exterior de Suecia se caracteriza por colocar a las cuestiones de Derechos

¹⁷⁰ Consulte Alison Brysk, *Global Good Samaritans: human rights as foreign policy*, Nueva York, Oxford University Press, 2009, pp. 287.

¹⁷¹ Alison Brysk, *Op. Cit.*, p. 31.

¹⁷² *Ibidem*, p. 35.

Humanos como una de las prioridades de la agenda. Aunque no es el único interés que busca proyectar en el escenario internacional, para Suecia resulta una urgencia inaplazable la atención de los Derechos Humanos en aquellos sitios donde las condiciones (de cualquier índole) no permiten que las sociedades y los individuos ejerzan plenamente estas prerrogativas universalmente reconocidas.

A este respecto, la política exterior de Suecia muestra “*conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones*” basadas en fundamentos legítimos que corresponden a los valores sociales, la tradición histórica de respeto a los Derechos Humanos, la evolución misma sociedad y la respuesta de adaptación que ha tenido el país y su sociedad frente a los cambios que genera la globalización.

Por otra parte, el “*interés nacional*” sueco ha evolucionado de tal manera que, para el país y para la sociedad sueca es importante defender el libre ejercicio de los Derechos Humanos, al interior y al exterior de Suecia. Este “*interés*” se defiende con el reconocimiento legítimo de las responsabilidades internacionales de protección y promoción de estos Derechos para que toda la humanidad pueda ejercerlos en un ambiente de paz, igualdad y justicia.

Adicionalmente, cabe destacar que Suecia ha adoptado una visión ampliada de la seguridad, tal como el concepto que ofrece Barry Buzan, donde no sólo importa la integridad del Estado, sino que la sociedad y los factores que la amenazan también son relevantes para la comprensión de la “*seguridad nacional*”.

De esta manera, la política exterior de Suecia permite que las situaciones que amenazan el ejercicio de los Derechos Humanos sean consideradas una potencial amenaza a la “*seguridad nacional*”: cuando un elemento tan importante, como lo es la población, se encuentra amenazado, es pertinente decir que la “*seguridad nacional*” también se ve vulnerada.¹⁷³

¹⁷³ Barry Buzan sugiere que la seguridad de la población es también la seguridad nacional, sin embargo, ello no significa que todos los riesgos y amenazas deban ser tratados bajo las mismas metodologías y estrategias del Estado. Lo anterior es sumamente relevante, pues una mala interpretación del concepto ampliado de la seguridad puede derivar en la securitización de todas las agendas nacionales e internacionales y/o en la militarización de un Estado que todo lo resuelve con la fuerza armada porque “todo” resulta una amenaza o riesgo para la población, el territorio o el gobierno. Consulte Barry Buzan, *People, States & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*, Essex, ECPR Press, 2007, 2da. edición, pp. 297.

De esta manera, en aras de defender los intereses y la seguridad nacionales, Suecia opera bajo una agenda de política exterior que busca –bajo estrategias y medios alternos al uso de la fuerza– defender, promover y proteger los Derechos Humanos en el escenario global.

Aunque es cierto que la política exterior en materia de Derechos Humanos puede entrar en conflicto con otras agendas e intereses nacionales,¹⁷⁴ para Suecia resulta fundamental atender los asuntos que competen a esta materia, especialmente porque se entiende que un mundo seguro sólo es posible cuando todas las personas tienen acceso a estas prerrogativas universales.

Por estas razones, los “*objetivos*” de la agenda de política exterior sueca ponen un gran énfasis en los asuntos de Derechos Humanos. El logro de dichos “*objetivos*” es relevante, no sólo para la proyección del país en el escenario global, sino también para diversos asuntos nacionales y regionales que son de alta prioridad para Suecia.

Para ilustrar lo anterior, se cita la cuestión que a este proyecto de investigación interesa: los “*objetivos*” de la agenda de política exterior de Suecia en materia de asilo, encuentran eco en la agenda regional de la Unión Europea al tratar de establecer posturas y estrategias de acción comunes. En el ámbito nacional los efectos son más directos pues las finanzas públicas, la distribución del gasto público y las políticas sociales (por ejemplo, las de educación, empleo, seguridad social, vivienda, entre otras) se ven afectadas por el ingreso masivo de migrantes bajo la condición de asilo.

Es evidente que Suecia cuenta con un sólido “*proyecto*” nacional e internacional en materia de Derechos Humanos y con ello justifica su interés en asuntos particulares de esta materia, como lo es el asilo. En la actualidad, la “*capacidad de negociación del Estado y de la sociedad civil*” sueca presenta algunas dificultades para lograr el consenso, tanto nacional como internacional. Sin embargo, el proyecto de recepción de migrantes bajo la condición de asilo sigue operando, respondiendo a otros factores, tales como: la tradición histórica del país de protección y promoción de los Derechos Humanos; el apego a los

¹⁷⁴ El capítulo 3 *La política pública de asilo en Suecia: el caso sirio*, retoma y amplía esta idea.

valores sociales de la sociedad sueca y una legitimidad que sigue vigente pese a las diferencias que surgen en esta coyuntura específica.

Para concluir, puede afirmarse que la agenda de política exterior sueca, en materia de Derechos Humanos, definitivamente se ve afectada por *“factores de situación tanto internos como externos”*. Para reforzar este argumento, se puede recurrir a la revisión cronológica de las tendencias de migración en Suecia, las cuales dotaron a este país de experiencia, recursos y motivaciones para atender un asunto internacional, como lo es la migración bajo la condición de asilo.

Como *“factor interno”* podemos citar la experiencia y tradición histórica del país para atender el asilo. Como *“factores externos”* se pueden mencionar: los conflictos bélicos en el escenario global; el reacomodo de las fuerzas políticas en la región tras las elecciones del Parlamento Europeo en 2014; la propia agenda de los países vecinos en materia de Derechos Humanos, en especial, en materia de asilo; entre otros.

Respecto a la *“política de poder y la política de presión”* es menester enfatizar que las estrategias con las que ha respondido Suecia para atender las cuestiones de Derechos Humanos como parte de su política exterior, son alternativas al uso de la fuerza. Es por esta razón que el *“poder”* y la *“presión”* se ejercen a través del diálogo, las herramientas institucionales y el apego a los instrumentos del Derecho Internacional.

En lo subsecuente, se explora cómo es que Suecia ha aplicado esta política exterior frente a los países nórdicos (como su zona de influencia y cooperación inmediata); frente a la Unión Europea (como país miembro) y frente al ACNUR (como la institución del régimen universal que se encarga de atender las cuestiones de asilo en todo el mundo).

2.3. Postura de Suecia frente a los países nórdicos.

Aunque en actualidad aún se levantan preguntas sobre la definición geográfica de la zona nórdica, existe un amplio consenso para considerar que ésta abarca a los Estados de Suecia, Noruega, Dinamarca, Islandia y Finlandia. Además de la geografía, estos Estados comparten un bagaje histórico-cultural que acerca a sus sociedades, multiplicando así las oportunidades de cooperación bi y multilateral en diversos asuntos de sus agendas de Política Exterior.

La buena relación entre los países nórdicos no sólo es histórica, sino que ha alcanzado tal solidez que ha llegado a institucionalizarse en la figura del Consejo Nórdico, un foro inter-parlamentario donde se promueve la cooperación entre los Estados miembro (Dinamarca, Noruega, Suecia, Islandia y Finlandia) y los territorios asociados (Islas Åland, Islas Feroe y Groenlandia).

El Consejo Nórdico surge en 1952, cuando Dinamarca, Suecia, Islandia y Noruega ratifican la propuesta del Primer Ministro Danés Hans Hedtoft, la cual sugería la creación de un *“cuerpo consultivo para la reunión periódica de los Parlamentos nórdicos”*.¹⁷⁵ Finlandia se uniría tres años más tarde, en 1955, conformando así a los cinco Estados miembro del Consejo Nórdico.

Dado que no poseen la condición de Estado soberano, las Islas Åland, las Islas Feroe (ambos integrados en 1970) y Groenlandia (integrado en 1984) participan en el Consejo Nórdico únicamente como “territorios asociados”. Adicionalmente, desde 1991, Estonia, Letonia y Lituania participan como miembros observadores.

Breve descripción de la evolución de la agenda nórdica.

La construcción del Consejo Nórdico y de su propia agenda observó numerosos obstáculos en un principio. Tras la Segunda Guerra Mundial, Europa quedó en un estado crítico, tanto económica como socio-políticamente. Las consecuencias de este hito histórico significaron causa y consecuencia de muchas transformaciones geopolíticas en el continente, pues los Estados estarían buscando nuevas formas de cooperación para levantar las economías nacionales.

¹⁷⁵ Nicolai Stampe Qvistgaard, *Behind the Nordic Council: Before 1952* [en línea], Copenhagen, Norden – Nordic Council, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/G2tKvI>, [consulta: 17 de Agosto de 2015].

Los primeros esfuerzos de cooperación del actual Consejo Nórdico tienen su antecedente en los primeros años de post-guerra y la piedra angular parecía ser la cooperación en materia de defensa; sin embargo esta idea no prosperó por la diferencia de intereses y alianzas que se conformaban en aquel escenario de un mundo bipolar.¹⁷⁶

Posteriormente, se buscó que la unión aduanera fuera el eje toral de una posible institución nórdica que concentrara los esfuerzos de cooperación entre los países de la región; no obstante, todos los intentos y propuestas fracasarían hasta 1952, cuando se acuerda la creación de un Foro de discusión Interparlamentario.¹⁷⁷

Tras varios tropiezos, el Consejo Nórdico comienza a operar en febrero de 1953 y la agenda nórdica se inaugura con la cuestión de libre circulación de ciudadanos entre los países miembros, acordando la eliminación de requisito de visado entre Suecia, Noruega, Islandia y Dinamarca.¹⁷⁸

Dos años más tarde, la agenda ampliaría los beneficios de la libre circulación de personas, acordando la creación de un mercado laboral conjunto.¹⁷⁹ Obviando las nuevas necesidades regionales, en 1955 el Consejo Nórdico aprueba la Convención Nórdica de Seguridad Social en aras de estandarizar los derechos y obligaciones de los trabajadores en los países miembros.¹⁸⁰

En 1962, con la firma del Tratado de Helsinki, el Consejo Nórdico llevaría a un grado más elevado la relación de cooperación entre los países miembros. En el preámbulo del Tratado original (firmado el 23 de marzo de 1962), se inscriben las siguientes líneas:

“Los Gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, en su deseo por promover y fortalecer los estrechos lazos existentes entre las sociedades nórdicas en materia de cultura, filosofía legal y social, y para aumentar el grado de cooperación entre los países nórdicos;

¹⁷⁶ *Ídem.*

¹⁷⁷ *Ídem.*

¹⁷⁸ Nicolai Stampe Qvistgaard, *Behind the Nordic Council: 1953-1971* [en línea], Copenhagen, Norden – Nordic Council, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/1s2qXe>, [consulta: 17 de Agosto de 2015].

¹⁷⁹ *Ídem.*

¹⁸⁰ *Ídem.*

*Deseando alcanzar la uniformidad de regulaciones en todos los aspectos posibles en los países nórdicos;
Deseando, en tanto sea posible, el logro de una apropiada división del trabajo en todos los campos en los países nórdicos;
Deseando continuar con los esfuerzos de cooperación que los países nórdicos han depositado en el Consejo Nórdico y en otras agencias de cooperación [...]*¹⁸¹

Como puede observarse, la agenda del Consejo Nórdico estaría ampliándose para integrar cuestiones de cultura, normas jurídicas y sociales en diversos ámbitos, tales como el trabajo, la seguridad social, entre otros. Así se vería materializado en 1966, cuando se crea el Fondo Nórdico para la Cultura.¹⁸² Cabe destacar que, en adelante, los temas socio-culturales tomarían un rol relevante en la agenda nórdica, especialmente aquellos en materia de expresión artística, preservación de las lenguas y tradicionales nacionales.

En materia de cooperación económica, la agenda avanzó con mucha más cautela. En 1970 se diseñó y aprobó el Plan Nordek¹⁸³ para la estandarizar ciertas regulaciones macroeconómicas, sin embargo, para aquel entonces era más atractivo participar con las Comunidades Europeas. De esta manera, en 1971 fracasa el Plan Nordek y se opta por la creación del Consejo Nórdico de Ministros como un espacio alternativo de cooperación inter-gubernamental en diversas áreas de interés común.¹⁸⁴

Con la puesta en marcha del Consejo Nórdico de Ministros, la agenda nórdica se ha mantenido relativamente estable en cuanto a la integración de tópicos a tratar. Este cuerpo inter-gubernamental opera en Comités de Altos Funcionarios, que actualmente revisan los siguientes temáticas: cultura, negocios, finanzas, medio ambiente, recursos naturales, política regional, pesca y acuicultura, asuntos del régimen laboral, política energética, educación e

¹⁸¹ Marita Hoydal, *The Helsinki Treaty* [en línea], Copenhagen, Norden – Nordic Council, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/2hzVfo>, [consulta: 17 de Agosto de 2015]

¹⁸² Nicolai Stampe Qvistgaard, *Behind the Nordic Council: 1953-1971* [en línea], *Op. Cit.*

¹⁸³ *Ídem.*

¹⁸⁴ Nicolai Stampe Qvistgaard, *Behind the Nordic Council: 1972 - 1989* [en línea], Copenhagen, Norden – Nordic Council, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/X9oC67>, [consulta: 17 de Agosto de 2015].

investigación, agricultura, bosques, salud, sistema de bienestar social y equidad de género.¹⁸⁵

El asilo como parte de la agenda nórdica.

Como se describe en párrafos anteriores, la agenda nórdica ha evolucionado hasta integrar una amplia gama de temas; no obstante, los asuntos migratorios, tales como el asilo, no figuran dentro de los intereses del Consejo Nórdico. Lo anterior encuentra explicación en las mismas causas que impulsaron a la creación de esta forma de cooperación regional.

El Consejo Nórdico surge, en primera instancia, como un foro de discusión y sería hasta después que los Estados estarían de acuerdo en formalizar los esfuerzos de cooperación a través de Tratados y convenios. Lo anterior habla de una lenta pero notable transformación en los objetivos y alcances del Consejo Nórdico: pasa de la búsqueda de beneficios comunes para los nacionales de estos países (como la libre circulación de personas) a la construcción de una agenda política conjunta.

En este proceso evolutivo, la agenda de los países nórdicos fue ampliada para responder a los intereses comunes, muchos de ellos, como se menciona anteriormente, justificados por factores geográficos y culturales. De esta manera, podemos observar que los asuntos migratorios se limitan a atender cuestiones de visado para los ciudadanos de estos países y, en específico, el tema del asilo, queda fuera de la agenda del Consejo Nórdico.

El asilo no es tema de interés común porque, aunque todos los países miembros del Consejo Nórdico reconocen el Derecho al asilo,¹⁸⁶ no todos han decidido ejercer una política exterior activa en materia de Derechos Humanos que se traduzca en políticas públicas nacionales en el largo plazo. Lo anterior implica que, en una situación coyuntural como la que representa el asilo de sirios a causa

¹⁸⁵ s/a, *Committees of Senior Officials* [en línea], Copenhague, Norden – Nordic Council, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/dcvuZq>, [consulta: 17 de Agosto de 2015].

¹⁸⁶ Esta afirmación se deriva del hecho de que todos los países nórdicos han reconocido instrumentos del Derecho Internacional respecto al Derecho al asilo; tales como: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y su Protocolo, de 1967.

de la Guerra Civil, los países nórdicos se vean imposibilitados para diseñar y aplicar un plan de acción conjunto.

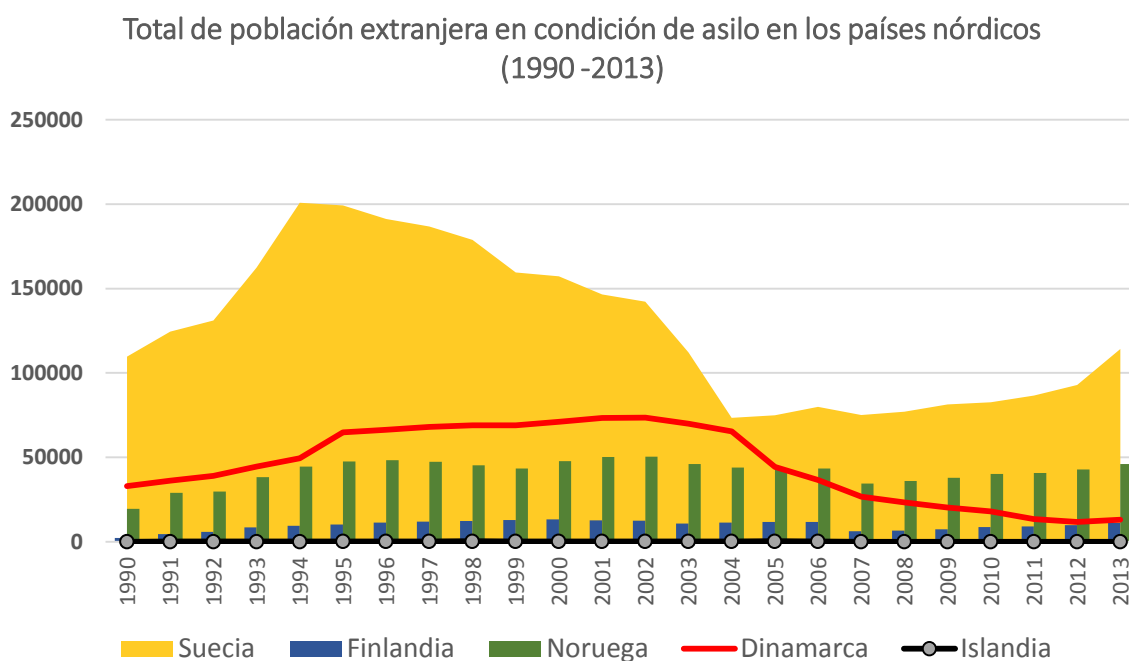
De esta manera, factores como la experiencia, la capacidad y el tamaño de las instituciones, las herramientas técnico-administrativas para el procesamiento de solicitudes de asilo o la legitimidad para atender crisis humanitarias fuera de las fronteras nacionales, se notan en diferentes grados en los países nórdicos. Así lo demuestra el gráfico 7, donde se aprecia el total de población extranjera que reside en los países nórdicos bajo la condición de asilo, desde 1990 y hasta 2013.

El gráfico 7 revela una amplia ventaja de Suecia frente a los otros países nórdicos respecto a la recepción de migrantes por concepto de asilo, aun cuando Suecia presenta una baja importante en el número de extranjeros en condición de asilo entre 2002 y 2004.

En este mismo gráfico, destaca de manera importante el súbito cambio que presenta la tendencia danesa: desde 1990 y hasta 2004, presenta una estadística generosa, posicionándose como el segundo país nórdico con más población de extranjeros bajo la condición de asilo; no obstante, a partir de 2005, la tendencia ha sido a la baja de manera dramática. Para dimensionar la magnitud de este cambio en la tendencia, se puede rescatar el hecho de que, en 2013, Dinamarca registraba una población bajo el concepto de asilo casi 60% menor a la que registró en 1990.

El caso de Noruega observa una tendencia que, en términos generales, puede considerarse como estable. Este país no registra importantes bajas o alzas en el número de extranjeros bajo el concepto de asilo, sin embargo, desde 2006 se coloca como el segundo país con más población no-nacional en esta situación. Dentro de sus modestos números, las estadísticas de Finlandia describen una tendencia creciente desde 1990 y hasta 2006, posteriormente, se nota una tendencia a la baja entre 2007 y 2009, para convertirse en creciente a partir de 2010.

Gráfico 7. Población extranjera en condición de asilo en los países nórdicos (1990-2013).



Fuente: Elaboración propia, basada en la información disponible en Banco Mundial, *Población de refugiados por país o territorio de asilo* [en línea], Washington, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/hG8jIV>, [consulta: 22 de agosto de 2015].

Por último, el caso de Islandia es el que presenta la menor actividad en cuanto a recepción de solicitantes de asilo –en el gráfico 7 es prácticamente indetectable. Aunado a la poca actividad islandesa, también es la que registra menos estabilidad: desde 1990 y hasta 1999, mantuvo una tendencia creciente, registrando al final de la década un total de 254 extranjeros bajo el concepto de asilo, siendo ésta la cifra más alta en su historia. A partir del año 2000, las variaciones no registran una conducta regular: del 2000 al 2002, se registraron bajas, entre 2003 y 2006 los datos fueron en aumento pero los años 2007 y 2008 resultaron en una baja histórica, registrando únicamente a 49 extranjeros bajo la condición de asilo. En adelante, desde 2009 las cifras observan un crecimiento paulatino, salvo en 2011, cuando se registró una modesta baja.

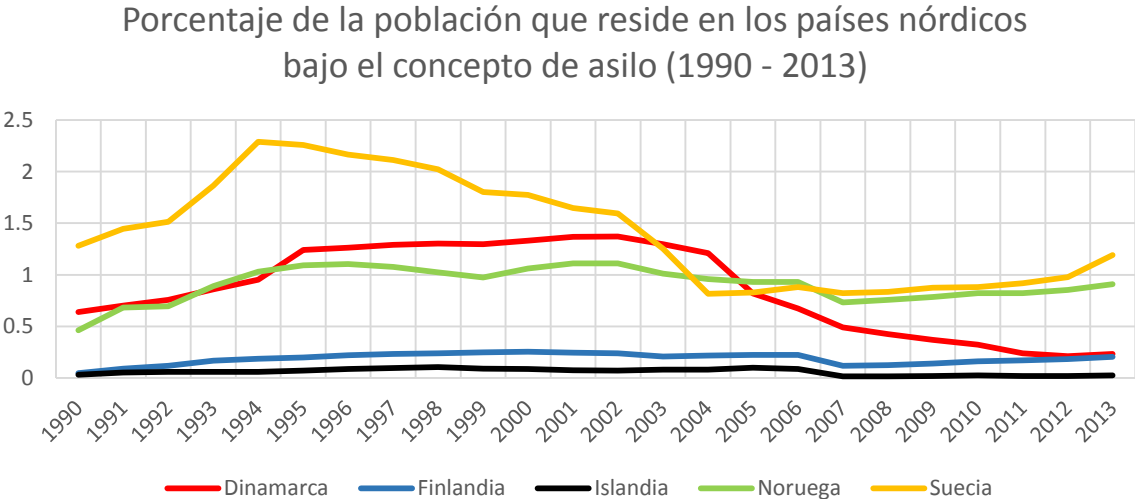
Ante este panorama, es menester complementar las estadísticas con otro dato: el porcentaje que esta población extranjera bajo el concepto de asilo

representa en la población total de estos países. Este dato es sumamente funcional porque, como puede observarse en el gráfico 8, no necesariamente coincidirá que, a mayor número de extranjeros bajo el concepto de asilo, mayor es su representación en el espectro de la población total.

El gráfico 8 revela que, hasta el 2002, coincidía que Suecia era el país con más población extranjera bajo el concepto de asilo y también el que observaba una mayor representación de este grupo en el grueso total de su población. No obstante, entre 2003 y 2006 Dinamarca y Noruega contaban un porcentaje mayor de extranjeros en condición de asilo respecto al total de su población.

Las estadísticas antes presentadas sirven para ilustrar la gran diferencia que existe entre los países nórdicos respecto a la práctica de concesión de asilo que aplican en sus territorios nacionales. De las estadísticas y tendencias más recientes puede decirse que Suecia es el país que ejerce la política de asilo más activa, mientras que el resto de los países nórdicos muestran una conducta menos generosa con los solicitantes de asilo.

Gráfico 8. Porcentaje de la población que reside en los países nórdicos bajo el concepto de asilo (1990-2013).



Fuente: Elaboración propia, basada en la información disponible en Banco Mundial, *Población total* [en línea], Washington, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/qtloQK>, [consulta: 22 de agosto de 2015]; y Banco Mundial, *Población de refugiados por país o territorio de asilo* [en línea], Washington, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/hG8jIV>, [consulta: 22 de agosto de 2015].

Lo anterior no debe interpretarse como la evidencia de una amplia indiferencia o desinterés por parte de los países nórdicos frente a las crisis humanitarias que generan una gran cantidad de migrantes. Los países nórdicos que practican una política de asilo modesta han respondido a la atención de crisis humanitarias, como la que significa la Guerra Civil en Siria, a través de la aportación de recursos financieros.

Las cifras más recientes indican que, para el año 2015, los países nórdicos estarían apoyando a la comunidad internacional para enfrentar la crisis humanitaria en Siria, con las siguientes aportaciones:

Tabla 3. Aportaciones económicas de los países nórdicos para atender la crisis humanitaria en Siria.

/	País	Aportación en el 2015 para la atención de la crisis humanitaria en Siria (en USD)
1	Noruega	≈134 millones
2	Suecia	≈41.100 millones
3	Dinamarca	≈31.140 millones
4	Finlandia	≈11.389 millones
5	Islandia	≈50 mil

Fuente: Elaboración propia, basada en la información disponible en: s/a, “Norway boosts aid to Syrian refugees” [en línea], Oslo, *The Local – Norway*, 30 de abril de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/dAO3jq>, [consulta: 22 de agosto de 2015]; s/a, “Denmark donates 250 million kroner to Syria” [en línea], Copenhagen, *The Local – Denmark*, 01 de abril de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/21HDkL>, [consulta: 22 de agosto de 2015]; s/a, Finland grants over EUR 46 million in aid to the world’s humanitarian crises [en línea], Helsinki, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 16 de marzo de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/abCTul>, [consulta: 22 de agosto de 2015]; Lisa van Hogerlinden, “Iceland supports UNHCR with ISK 6.5 million for the Syria crisis” [en línea], Estocolmo, *UNHCR-North Europe*, dirección URL: <http://goo.gl/MZQDXC>, [consulta: 22 de agosto de 2015]; y s/a, “Sweden increases humanitarian aid to Syria” [en línea], Estocolmo, *SVD*, 17 de mayo de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/9zqs1H>, [consulta: 22 de agosto de 2015].

La tabla anterior revela que el apoyo económico que los países nórdicos han aportado para la atención de la crisis humanitaria en Siria es bastante variable entre uno y otro. Ello, aunado a las estadísticas de población antes presentadas, termina por confirmar que la región nórdica no tiene un interés común que sea un punto de partida para el diseño de acciones y políticas conjuntas en esta materia.

Rescatando uno de los argumentos que justificaron la creación del Consejo Nórdico, cabe destacar que la agenda de este foro interparlamentario regional evoluciona según sean las demandas de las sociedades de los países miembros. Es claro que al asilo no cumple con esta condición; no obstante, esta situación puede cambiar en poco tiempo si los flujos migratorios continúan engrosándose como hasta ahora.

2.4. Postura de Suecia frente a la Unión Europea.

Brian Greenhill explica que, Estados como Suecia, cuyo poder e influencia internacional puede verse eclipsado por el de otras potencias más grandes, encuentran que “*un mayor grado de interconectividad puede resultar significativo para mejorar [sus] capacidades [...] [e] influir en el comportamiento de otros Estados en materia de Derechos Humanos*”.¹⁸⁷

De esta manera, la Política Exterior de Suecia funciona en un ámbito multilateral, haciendo de las Organizaciones y foros internacionales y regionales los mejores espacios para la promoción de sus intereses, especialmente en materia de Derechos Humanos.

El espacio de interacción más importante para Suecia es la Unión Europea, no sólo por el tamaño y los alcances de este espacio regional, también por las propias particularidades sobre el libre movimiento de personas, bienes y servicios que, entre otras cosas, ha implicado que los asuntos nacionales se eleven rápidamente al espacio regional.

Suecia apuesta significativamente por el trabajo conjunto de la Unión Europea. Así queda demostrado en la Evaluación de la Política Exterior Europea 2015, elaborada por el *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, uno de los *think tanks* europeos más importantes en la actualidad. En esta evaluación Suecia resultó el segundo país más influyente para la política exterior de la Unión Europea, tan sólo superado por Alemania¹⁸⁸. Destacó como país líder en los siguientes asuntos de la agenda Europea¹⁸⁹:

1. Sanciones a Rusia.
2. Trabajo conjunto con Estados Unidos para concluir exitosamente las negociaciones de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, mejor conocida como TTIP (por las siglas en inglés referidas a *Transatlantic Trade and Investment Partnership*).

¹⁸⁷ Brian Greenhill, “The Company You Keep: International Socialization and the Diffusion of Human Rights Norms”, en *International Studies Quarterly*, Vol. 54, Núm. 1, Marzo, 2010, p. 128.

¹⁸⁸ Vaira Vike-Freiberga y Robert Cooper, *European foreign policy scorecard 2015* [en línea], Londres, European Council on Foreign Relations, Enero 2015, pp. 124, dirección URL: <http://goo.gl/hry2Hc>, [consulta: 07 de agosto de 2015].

¹⁸⁹ *Ídem*.

3. Impulso a las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y Estados Unidos para atender los asuntos sobre Rusia.
4. Apoyo a las reformas democráticas en el Este de Europa, la zona occidental de los Balcanes y Turquía.
5. Oferta de relaciones bilaterales con los Países de la Asociación del Este.
6. Asistencia Humanitaria para Medio Oriente.
7. Oferta de asistencia técnica para la democracia en la región de Medio Oriente y África del Norte.
8. Demanda o acción en materia de violaciones a los Derechos Humanos.
9. Asistencia para el desarrollo y asistencia humanitaria.
10. Acciones para enfrentar la crisis de ébola.
11. Combate al cambio climático.

De los 11 temas en los que Suecia destaca como líder en la agenda de Política Exterior de la Unión Europea, 8 están relacionados directa o indirectamente con asuntos de Derechos Humanos y, a su vez, en 4 de ellos entra el tema de asilo por causa de la Guerra Civil en Siria. Este compromiso e interés de trabajar con la Unión Europea fue refrendado en 2014, en la Declaración de la Política de Gobierno en el Debate Parlamentario sobre Asuntos Internacionales:

- *“Suecia debe participar activamente en una Europa fuerte, unida y abierta. Una Europa que se esfuerce por promover la libertad, la paz y la democracia, los Derechos Humanos y el desarrollo económico”*¹⁹⁰
- *“Queremos una Unión Europea que mire los efectos positivos de la migración y que sea generosa en la recepción de solicitantes de asilo. Suecia es uno de los países que absorbe más refugiados. Estamos trabajando para que otros países también hagan más al respecto.”*¹⁹¹
- *“La instituciones de la Unión Europea y los Estados Miembros deben asumir su responsabilidad para garantizar el respeto a los Derechos Humanos. El Gobierno [sueco] trabaja activamente con otros miembros de la Unión Europea para mantener un*

¹⁹⁰ Carl Bildt, *Op. Cit*, p. 2.

¹⁹¹ *Ídem*.

*monitoreo efectivo sobre el cumplimiento de los Derechos Humanos en los países miembros.*¹⁹²

Sobre el tema específico del Derecho al asilo, Suecia ha mostrado un fuerte activismo regional dirigido a la promoción de acciones que tengan un efecto mucho más positivo y que sea de mayor alcance, tanto para los solicitantes de asilo como para los países de la Unión Europea que les reciben.

Basado en este espíritu de solidaridad y cooperación internacional, en 2009, cuando Suecia ostentaba la presidencia del Consejo Europeo para el semestre que va de julio a diciembre, se adoptó el “*Programa de Estocolmo para salvaguardar la seguridad y los Derechos de los individuos*”. El Programa, pensado para operar entre 2010 y 2014, se destina un capítulo entero a asuntos de migración, con especial énfasis en materia de asilo.

Lo que el documento en cuestión propone es, en primera instancia la estandarización de procesos para la recepción de migrantes y procesamiento de solicitudes de asilo; en segundo lugar, busca la homogeneización y validez regional de las condiciones migratorias que se definen tras un proceso de evaluación migratoria (es decir, que los visados y permisos de residencia que se otorgan a los migrantes sean válidos en toda la Unión Europea).

Adicionalmente, el Programa de Estocolmo promueve la cooperación con los Estados que reciben los flujos migratorios más abundantes de la región. Finalmente, se propone el fortalecimiento de las medidas regionales para garantizar la seguridad y el pleno ejercicio de los Derechos de los migrantes.¹⁹³

Teniendo en cuenta este importante antecedente, en lo subsecuente la representación sueca se mantuvo promoviendo el tema del asilo en las reuniones del Consejo Europeo. No obstante, cabe destacar que no siempre se obtuvo el éxito esperado, pues las diferentes coyunturas regionales y globales opacaban en mayor o menor medida el tema del asilo (especialmente las relacionadas con la crisis económica de la Unión Europea, la crisis geopolítica en Ucrania, los distintos conflictos en Medio Oriente y la crisis energética de la Unión Europea).

¹⁹² *Ibidem*, p. 6.

¹⁹³ Consejo Europeo, “*El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura para servir y proteger a los ciudadanos*”, Bruselas, 2009, Diario Oficial de la Unión Europea, C 115/1, Capítulo 6.

Pese a la fluctuación del orden de las prioridades en la agenda de la Unión Europea, Suecia mantuvo firme su compromiso con la Unión de atender tantas solicitudes de asilo como recibiera. De esta manera, desde 2011, Suecia se mantiene entre los cinco países de la Unión Europea que más solicitudes de asilo atienden:

Tabla 4. Solicitudes de asilo atendidas por el Estado sueco (2011 – 2014).

Solicitudes de asilo atendidas por el Estado sueco.		
Año	Total de solicitudes de asilo atendidas*	Ranking a nivel Unión Europea
2011	29 710	5°
2012	43 945	3°
2013	54 365	3°
2014	81 325	2°

(*) Se considera el total neto de las solicitudes de asilo atendidas, abarcando todas las nacionalidades.

Fuente: Elaboración propia, basada en la información disponible en Eurostat, *Asylum and managed migration* [en línea], Bruselas, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/vh7GII>, [consulta: 10 de agosto de 2015].

En 2011 estalló la Guerra Civil en Siria y, entre otras trágicas consecuencias, se observan masivos flujos de personas que escapan de la guerra. Muchos de estos flujos llegan a Europa, afectando notablemente la estabilidad de la Unión Europea la cual, para estos momentos, sigue sorteando las secuelas de la crisis económica de 2008.

En páginas anteriores se enlistaron las herramientas con las que cuenta la Unión Europea en materia de asilo para atender este tipo de situaciones; sin embargo, la ya mencionada falta de consenso para definir las prioridades de la agenda regional, aunado a la lucha de intereses particulares de cada Estado, impide que estos mecanismos de recepción y tratamiento de asilo operen adecuadamente y resulten según las expectativas.

Por una parte, varios de los países europeos del Mediterráneo lidian con una situación económica apremiante, por lo que muestran resistencia a subordinar

los intereses económicos a la coyuntura del asilo para las víctimas de la guerra en Siria. Aunado a ello, es menester mencionar que al sur de la Unión Europea no sólo llegan solicitantes de asilo procedentes de Siria: todos los procedentes de la región de África del Norte y Medio Oriente atraviesan el Mar Mediterráneo y muchos de ellos, por la lamentable situación en la que se ven forzados a migrar, recaen en la migración indocumentada.

Por si lo anterior fuese poco, cabe resaltar que mucha de la legislación y de los mecanismos técnico-operativos quedan sujetos a las legislaciones nacionales, por lo que son los Estados quienes toman las decisiones pertinentes para atender este tipo de situaciones emergentes.

En el caso particular de Suecia, este país anunció una serie de acciones dirigidas a atender la coyuntura siria en su justa dimensión. De esta manera, el país mantuvo su tradición de puertas abiertas en estricto apego a su Política Exterior de Derechos Humanos, atendiendo y otorgando asilo a quienes así lo solicitaran. En tanto se fue complicando la situación en Siria, en 2013 Suecia anunció que todos los solicitantes de asilo procedentes de Siria, tendrían garantizada la residencia permanente en cuanto sea procesada su solicitud.¹⁹⁴

Aunque Suecia redobló sus esfuerzos para atender esta emergencia humanitaria, le resulta imposible absorber a la gran cantidad de solicitantes que llega a Europa en busca de un refugio seguro. Por ello, Suecia también se ha dedicado a extender la invitación al resto de los países de la Unión Europea para que atiendan tantas solicitudes de asilo como les sea posible.

En el año 2011, el Reporte de las Políticas de la Red Europea para la Migración (EMN, por sus siglas en inglés) destacó al sistema de asilo sueco como *“uno de los mejores en el mundo”*.¹⁹⁵ En este mismo Reporte también se imprime la postura de Suecia frente a la Unión Europea en materia de asilo:

“El gobierno sueco considera que el establecimiento de un Sistema Europeo Común para el Asilo es fundamental y complementa el

¹⁹⁴ Chris Morris, “Sweden’s asylum offer to refugees from Syria” [en línea], Estocolmo, *BBC News*, Sección Europa, 23 de octubre de 2013, dirección URL: <http://goo.gl/HNb0EO>, [consulta: 10 de agosto de 2015].

¹⁹⁵ European Migration Network, *EMN Policy Report 2011: Sweden* [en línea], Estocolmo, European Migration Network & Migrationsverket, 2011, p. 13, dirección URL: <http://goo.gl/595HrI>, [consulta: 12 de agosto de 2015].

*seguimiento de los trabajos de armonización de los sistemas nacionales para el asilo. Desde la perspectiva del Gobierno sueco, las medidas legislativas deben estar acompañadas por acciones prácticas de cooperación de alto impacto en aras de mejorar la aplicación de la actual y futura legislación común.*¹⁹⁶

Pese a mantener una postura crítica ante la (in)acción de los otros Estados Miembros de la Unión Europea, Suecia nunca ha dejado de ofrecer apoyo técnico y operativo a las instituciones regionales y nacionales que atienden las cuestiones de migración, especialmente cuando se trata de solicitantes de asilo. De estas acciones de cooperación destacan:

- El envío de expertos y especialistas técnicos para apoyar en las labores de la OEAA en Grecia.¹⁹⁷
- Apoyo técnico-legislativo en los procesos de evaluación de las solicitudes de asilo atendidas por la Oficina del ACNUR para la Unión Europea.¹⁹⁸
- Promoción de iniciativas de legislación común en la Unión Europea para integrar una agenda conjunta de políticas laborales y migratorias en aras de facilitar la integración de los migrantes por la vía de la integración a los mercados económicos nacionales.¹⁹⁹

Aunado a las diferentes formas de apoyo que se mencionan en la lista anterior, Suecia ha trabajado a nivel parlamentario para promover el fortalecimiento de la legislación europea en materia de asilo. De esta manera, el 3 de junio de 2015, la representación del Gobierno sueco ante la Comisión Europea presentó un proyecto de ley para obligar a los municipios a absorber a los solicitantes de asilo que ya han conseguido la aprobación del Estado.²⁰⁰

Esta propuesta de ley busca mejorarla distribución, las condiciones y el proceso de integración de los asilados pues, posterior a la sentencia a favor sobre su solicitud de asilo, los interesados quedan sujetos a la evaluación de los

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 36.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 57.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 58.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 61.

²⁰⁰ s/a, "Sweden: Government presents bill to force municipalities settle refugees" [en línea], Bruselas, Comisión Europea, 3 de junio de 2015, dirección URL: <https://goo.gl/5gp2jD>, [consulta: 15 de septiembre de 2015].

municipios para que éstos aprueben su asentamiento y queden protegidos por sus regulaciones locales.²⁰¹ En la actualidad, la aprobación o rechazo para el asentamiento de asilados queda a discreción de los municipios, lo que genera una grave situación de desigualdad en cuanto a la distribución de esta población.

La ley en cuestión, ya ha sido aprobada en Suecia y se espera que entre en vigor en julio de 2016.²⁰² Sin embargo, la discusión de dicho proyecto legislativo a nivel europeo no ha prosperado pues, en general, el tema del asilo en la agenda europea se encuentra estancado a falta de consensos y compromisos por parte de los Estados Miembros.

Cabe destacar que la postura de Suecia frente a la Unión Europea, respecto al asilo, se fundamenta, en gran medida, en el hecho de que existen los instrumentos jurídicos y técnico-administrativos internacionales (o, en lo mínimo, regionales) para atender al gran número de personas que hoy se ven en la necesidad de ejercer su derecho al asilo.

Adicionalmente, sus argumentos se refuerzan cuando se reconoce que todas las legislaciones y mecanismos regionales referentes al derecho al asilo fueron creadas bajo el consenso de los Estados miembros de la Unión Europea, mismos que hoy caen en la omisión al no hacer las aportaciones y esfuerzos necesarios para cumplir con sus responsabilidades internacionales ante una situación de crisis humanitaria.

²⁰¹ *Ídem.*

²⁰² *Ídem.*

2.5. El trabajo conjunto entre Suecia y el ACNUR.

Respondiendo a su compromiso con los Derechos Humanos y, especialmente, con aquellas personas que buscan asilo, Suecia reconoce y colabora de diferentes formas para apoyar a las tareas del ACNUR. Estos lazos de cooperación se estrecharon aún más en 1985, cuando el ACNUR inauguró la Oficina Regional para los países Nórdicos, eligiendo como sede la capital de Suecia: Estocolmo.²⁰³

En un principio, esta Oficina era responsable de las actividades del ACNUR en Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia; posteriormente, se convirtió en la Oficina Regional del ACNUR para el Norte de Europa (ORNE), integrando a los Estados de Estonia, Letonia y Lituania.²⁰⁴ Desde 2011, la ORNE es dirigida por Pia Prytz Phiri, abogada danesa que ha forjado toda su carrera colaborando con el ACNUR. La agenda de esta Oficina Regional versa sobre las siguientes tareas:

1. *“Apoyo a los gobiernos en la aplicación de los instrumentos jurídicos, internacionales y europeos, referentes al asilo y la condición de apátrida;*
2. *“Mantener una supervisión constante para garantizar que los solicitantes de asilo tengan acceso a los países de esta región y que puedan solicitar protección;*
3. *“Apoyo a las autoridades nacionales que se encargan de atender el asilo, para que se actúe bajo procedimientos justos, eficientes y de calidad;*
4. *“Hacer recomendaciones a los gobiernos, colaboradores e interesados sobre las mejores alternativas de integración para los refugiados en estos países;*
5. *“Pugnar por que los gobiernos encuentren soluciones para las personas apátridas en las fronteras;*
6. *“Garantizar que todas las personas del interés del ACNUR puedan ejercer sus derechos, considerando su edad, género y diversidad, y que los gobiernos, colaboradores e interesados de la región alienten y faciliten la participación activa de las personas;*
7. *“Concientizar sobre la difícil situación de los millones de refugiados en todo el mundo y colocar los temas de refugiados y asilo en la agenda;*
8. *“Recaudar apoyo financiero y de otra índole para mantener el trabajo del ACNUR en todo el mundo.”²⁰⁵*

Respecto al gran flujo de migrantes sirios que se deriva por la coyuntura de Guerra Civil en este país de Medio Oriente, Suecia ha respondido con una

²⁰³ s/a, “About UNHCR in Northern Europe” [en línea], Estocolmo, ACNUR, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/V5fJmQ>, [consulta: 03 de septiembre de 2015].

²⁰⁴ *Ídem.*

²⁰⁵ *Ídem.*

multiplicación de esfuerzos y de capacidades en aras de atender esta crisis humanitaria. Además de ser el país que alberga a la ORNE, es decir, es el país encargado de coordinar las tareas del ACNUR en esta región, Suecia ha tomado iniciativas nacionales cuyo objetivo son respaldar y adoptar las recomendaciones emitidas por este organismo internacional.

Desde los inicios de la Guerra Civil en Siria, Suecia respondió a favor de las víctimas en ese país, recibiendo y aprobando una gran cantidad de solicitudes de asilo de nacionales sirios. Así, al primer año de la Guerra Civil Siria, Suecia recibió a 9,067 sirios (consulte tabla 2); para 2013, agravado el conflicto en Siria y aumentando en tipo y cantidad las consecuencias fatales, el país nórdico aplica una política de asilo garantizado (es decir, otorgando visas de residencia permanente) a todos los solicitantes de asilo procedentes de Siria.²⁰⁶ Es así como, en 2013, Suecia registra en el censo nacional un total de 20,511 sirios y al año siguiente, en 2014, esta cifra llega hasta 42,186 (consulte tabla 2).

Esta respuesta de fortalecimiento a las tareas de recepción y aprobación de solicitudes de asilo por parte de Suecia, responde en gran medida a las recomendaciones del ACNUR. Para ilustrar mejor esta afirmación, cabe rescatar las declaraciones y advertencias que António Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, lanzaba desde 2013:

- 18 de marzo de 2013: “[Sobre la situación de las víctimas de la Guerra Civil en Siria] *El primer paso necesario es [...] que la comunidad internacional provea apoyo masivo a los dos países que han recibido el mayor impacto por el conflicto en Siria y por el flujo de refugiados que ésta ha causado –Jordania y Líbano.*”²⁰⁷
- 23 de agosto de 2013: El ACNUR da cuenta del millón de niños, víctimas de la Guerra Civil en Siria, a los que ha apoyado para

²⁰⁶ Chris Morris, “Sweden’s asylum offer to refugees from Syria” [en línea], *Op. cit.*

²⁰⁷ António Guterres, “UNHCR varnar för den skrämmande situationen i Syrien” [en línea], Estocolmo, *Oficina Regional para el Norte de Europa – ACNUR*, 18 de marzo de 2013, dirección URL: <http://goo.gl/z1Oulq>, [consulta: 04 de septiembre de 2015].

otorgarles certificados de identidad.²⁰⁸ No obstante, los voceros del ACNUR reconocen que la ayuda es aún insuficiente y hacen un llamado a los Estados a cumplir con sus “*obligaciones, marcadas éstas por el Derecho Internacional Humanitario*”.²⁰⁹

- 03 de septiembre de 2013: Como se lee en párrafos anteriores, en marzo de 2013 el ACNUR solicitaba que la comunidad internacional apoyara a los países colindantes con Siria, los cuales estaban recibiendo a las víctimas que escapaban de la guerra. No obstante, para agosto del mismo año, el ACNUR ya hacía un llamado para el debido cumplimiento de las “obligaciones” de los Estados, respecto al Derecho Internacional. Para septiembre, el ACNUR calculaba que más de 2 millones de personas eran víctimas de la Guerra Civil en Siria y buscaban protección y asistencia humanitaria.²¹⁰

Ante esta situación de emergencia, en octubre de 2013 Suecia habilita el programa de asilo garantizado para los nacionales sirios. Este proyecto de puertas abiertas para las víctimas de Guerra Civil en Siria resulta una redefinición de la política pública en materia de asilo en Suecia pues, a partir de entonces, se prioriza la atención a este grupo de migrantes en aras de atender la situación coyuntural en su justa medida.

Por otra parte, se observa que la experiencia de Suecia en la atención a otras olas migratorias en el pasado dejó lecciones invaluable que ahora se materializan en una mejor reacción antes este tipo de situaciones de emergencia. Para ilustrar mejor esta afirmación, cabe mencionar que, en cooperación con el ACNUR, en noviembre de 2013, Suecia presenta un estudio detallado sobre las políticas de integración que se han efectuado a nivel nacional y que han dado resultados favorables.

²⁰⁸ s/a, “A million refugee children mark shameful milestone in Syria crisis” [en línea], Dinamarca, *Oficina Regional para el Norte de Europa – ACNUR*, 23 de agosto de 2013, dirección URL: <http://goo.gl/mBhfPr>, [consulta: 04 de septiembre de 2015].

²⁰⁹ *Ídem*.

²¹⁰ s/a, “UNHCR: two million syrians are refugees” [en línea], Dinamarca, *Oficina Regional para el Norte de Europa – ACNUR*, 03 de septiembre de 2013, dirección URL: <http://goo.gl/IBuUzN>, [consulta: 05 de septiembre de 2015].

El estudio al que se hace referencia fue concluido en septiembre de 2013 y presentado por la ORNE dos meses después. Al momento de su publicación, este estudio fue reconocido por el ACNUR como una aportación valiosa para entender y poner en marcha políticas públicas que respondan pertinentemente a las características y necesidades de los solicitantes de asilo, primero para darles protección y asistencia humanitaria en otro país y, posteriormente, para ayudarlos a integrarse a la sociedad receptora.

“*A NEW BEGINNING - Flyktingintegration i Sverige - Det handlar om tid*” (“*Un Nuevo comienzo – Integración de refugiados en Suecia. Ya es hora*”, en español) es el título del estudio sobre la integración de refugiados en la sociedad sueca. En él se describe cómo operan las políticas de asilo y de integración, se recoge la opinión de expertos y de los mismos migrantes al respecto, se identifican retos y se ofrecen recomendaciones.²¹¹

Desde 2014, se ha observado una mayor actividad de actores públicos, privados y de la sociedad civil sueca en cooperación con la ORNE y el ACNUR. Por ejemplo, en febrero de 2014, la Fundación IKEA y el ACNUR lanzaron la campaña “*Una vida más brillante para los refugiados*”. Dicha campaña consiste en la recaudación de fondos por parte de IKEA para enviar infraestructura y equipo eléctrico para instalar iluminación en los campos de refugiados en Jordania, Etiopía, Chad y Bangladesh.²¹² La campaña inició el 3 de febrero de 2014 y cerró el 29 de marzo del mismo año. En dicho periodo de tiempo, la Fundación IKEA logró recaudar 7.7 millones de euros.²¹³

Cabe destacar que el sector público también se ha mantenido en constante actividad e innovación para atender de la mejor manera a la gran ola migratoria proveniente de Siria. En febrero de 2014, las autoridades Migratorias suecas

²¹¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Representación Regional para el Norte de Europa, *A new beginning - Flyktingintegration i Sverige - Det handlar om tid*, Estocolmo, septiembre, 2013, pp. 64. Disponible en línea: <http://goo.gl/MO7aPS>.

²¹² s/a, “UNHCR and IKEA launch the campaign ‘Brighter lives for refugees’” [en línea], Dinamarca, *Oficina Regional para el Norte de Europa – ACNUR*, 03 de febrero de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/9tUHNo>, [consulta: 05 de septiembre de 2015].

²¹³ s/a, “IKEA ledare genererar 7,7 miljoner euro för en ljusare vardag i UNHCR:s flyktingläger” [en línea], Estocolmo, *Oficina Regional para el Norte de Europa – ACNUR*, 22 de abril de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/g5VBY6>, [consulta: 05 de septiembre de 2015].

presentaron una nueva herramienta técnico-administrativa para apoyar al personal que recibe, evalúa y dictamina las solicitudes de asilo.

Dicha herramienta se trata de una evaluación más estandarizada, con menos margen de subjetividad, y que resulta de las recomendaciones hechas por el ACNUR en su reporte *“Más allá de las pruebas: Evaluación de la Credibilidad en el Sistema de Asilo de la Unión Europea”*, publicado en mayo de 2013.²¹⁴

En dicho reporte, se evidencia que los países de la Unión Europea presentan importantes discrepancias en cuanto a las formas de “evaluación” de la credibilidad en las solicitudes de asilo y, en algunas ocasiones, incluso se observó una incompatibilidad entre el contenido de las políticas públicas y su aplicación en la práctica.²¹⁵ Presentada la iniciativa de Suecia sobre un nuevo esquema de evaluación, el ACNUR le respaldó con su visto bueno y reconoció que su ejecución en este país nórdico abriría nuevas oportunidades de cooperación para atender los asuntos relacionados al asilo de manera conjunta.²¹⁶

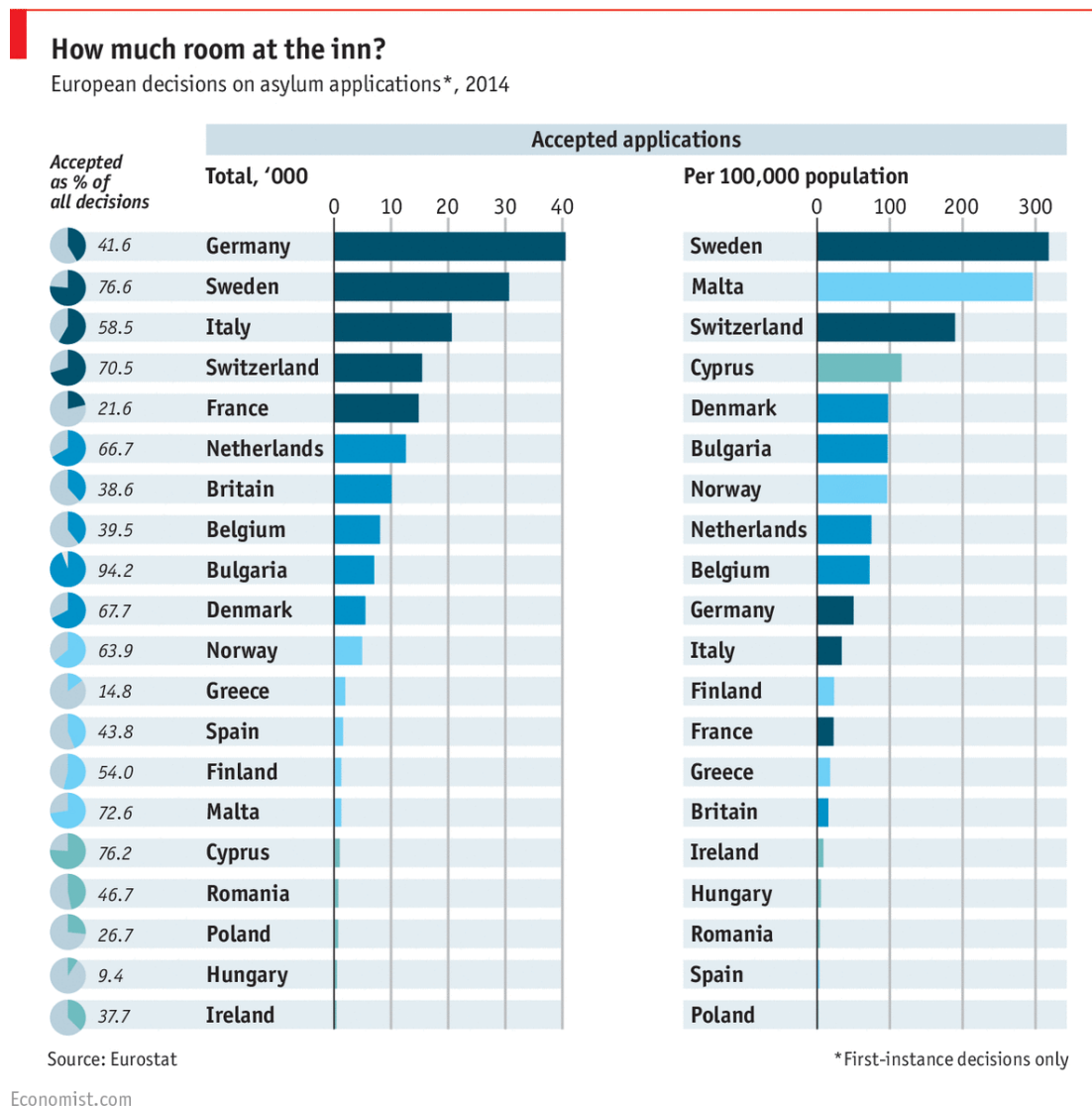
Aunado a las acciones concretas antes mencionadas, es menester rescatar algunas ideas expuestas en páginas anteriores. Suecia no sólo se ha convertido en el socio más importante del ACNUR en el norte de Europa por sus programas y acciones nacionales; al día de hoy, Suecia es el país que, per cápita, más solicitudes de asilo ha aprobado y uno de los países que menos niega asilo (consulte gráfico 9).

²¹⁴ ACNUR, *Beyond proof: credibility assessment in EU Asylum Systems*, Bruselas, Mayo, 2013, pp. 290. Disponible en: <http://goo.gl/Gipi0j>.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 251.

²¹⁶ s/a, "Migrationsverket lanserar nytt handlägningsstöd för asylutredningar" [en línea], Estocolmo, Oficina Regional para el Norte de Europa – ACNUR, 17 de febrero de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/Ae30C7>, [consulta: 05 de septiembre de 2015].

Gráfico 9. Índices de recepción de solicitudes de asilo en Europa.



Fuente: Data Team, “Europe’s migrant acceptance rates” [en línea], *The Economist*, 1 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/QbXUT5>, [consulta: 05 de septiembre de 2015].

También es pertinente rescatar los datos sobre las aportaciones económicas que ha realizado el país nórdico para apoyar a las tareas del ACNUR en las zonas de conflicto y en los campos de refugiados en los países vecinos a Siria. Para 2015, el Gobierno sueco aprobó un incremento considerable en los fondos destinados a esta cuestión, resultando en un presupuesto total de 41.1

millones de dólares para el ACNUR,²¹⁷ colocándolo como el sexto donador más importante para el presupuesto de 2015 (consulte Tabla 5).

Tabla 5. Principales donadores para el presupuesto del ACNUR, 2015.

/	País	Contribución (USD)
1	Estados Unidos de América	1,218,043,771
2	Reino Unido	176,817,227
3	Japón	171,350,535
4	Unión Europea	142,528,829
5	Kuwait	121,890,000
6	Suecia	106,716,497
7	Noruega	78,263,052
8	Dinamarca	70,500,850
9	Alemania	65,220,675
10	Canadá	55,588,049

Fuente: Elaboración propia, basada en la información disponible en UNHCR, *Contributions to UNHCR for the budget year 2015* [en línea], Ginebra, 18 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/8dm2cV>, [consulta: 27 de septiembre de 2015].

El trabajo conjunto de Suecia y el ACNUR se basa en una relación longeva, sólida y con miras al fortalecimiento para el cumplimiento de metas y objetivos. Sobre esta relación cabe resaltar que la cooperación es un elemento constante, permitiendo que se desplieguen mecanismos y estrategias de acción mucho más eficaces cuando alguna emergencia así lo demanda.

Una de los factores que facilita la articulación de operaciones conjuntas entre Suecia y el ACNUR es la tradición y maestría del país nórdico adquirida en sus históricas experiencias migratorias. De este caso, resulta que la tendencia migratoria de las últimas décadas en Suecia, ha sido la de inmigración por recepción de solicitantes de asilo.

La vasta destreza sueca respecto al tratamiento del asilo también es la consecuencia de colocar a los asuntos de Derechos Humanos dentro de las prioridades de la agenda de política de exterior. Es decir, existe una relación

²¹⁷ s/a, "Sweden increases humanitarian aid to Syria" [en línea], Estocolmo, SVD, 17 de mayo de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/9zqs1H>, [consulta: 05 de septiembre de 2015].

bidireccional entre los intereses del Estado y la experiencia que hoy tiene en materia de asilo.

Sirvan las afirmaciones anteriores para comprender la postura y acción de Suecia en el escenario internacional. Se observa que la agenda de Derechos Humanos la lleva directamente al espacio de la Unión Europea, aunque no pone el mismo énfasis en los espacios de cooperación inmediatos, como lo es el Consejo Nórdico.

A primera vista, esta situación podría parecer contradictoria pero, cuando se identifican los objetivos y alcances del Consejo Nórdico, comparado con los que tiene la Unión Europea, se puede entender que el tema del asilo no sea prioridad en la agenda que trabaja con los países nórdicos y sí lo sea en la agenda que promueve en la Unión Europea.

El análisis continúa con un acercamiento a la relación que Suecia lleva con el ACNUR, el organismo encargado de los temas referentes al Derecho al asilo a nivel global. La investigación permite ver la cercanía y compatibilidad entre las acciones, intereses y objetivos de Suecia y el ACNUR, misma que deriva en un respaldo mutuo, tanto para las acciones y la agenda del país nórdico como para la agenda del organismo internacional.

El contenido de las páginas anteriores nos permite identificar el ambiente en el que se desarrolla la problemática: la posibilidad de los individuos para ejercer el Derecho al asilo (basado en referencias y marcos jurídicos internacionales y nacionales) frente a las facultades y capacidades de los Estados que otorgan la protección a dichos individuos, concediéndoles asilo en sus territorios.

El presente capítulo también se ha caracterizado por denotar las diferencias entre las actitudes y acciones desplegadas para atender a los solicitantes de asilo. Una vez más es importante mencionar que la presente investigación busca proponer que, ante la inacción que causa la heterogeneidad de interpretaciones jurídicas, se opte por el análisis de políticas públicas para contar con referencias de éxito (o fracaso) sobre la ejecución de diferentes estrategias que atienden asuntos globales.

En las próximas páginas se presenta la política pública de asilo en Suecia y se realiza un breve análisis sobre sus procesos de construcción. El objetivo de este acercamiento a la experiencia sueca es, en primer lugar, observar cómo funciona la inter-vinculación de agendas políticas y, en segunda instancia, reparar en las estrategias que permiten la operatividad éstas para el logro de objetivos concretos.

Capítulo 3. La política pública de asilo en Suecia: el caso sirio.

La política exterior de Suecia en materia de asilo es ya longeva y, como pudo observarse en páginas previas, la promoción de la atención a este derecho humano es parte de sus intereses en foros internacionales. Sin embargo, es preciso contar con herramientas jurídicas y técnico-administrativas que permitan traducir el discurso en acciones.

En el caso sueco, la agenda de política exterior se vincula con la agenda nacional para coordinar la ejecución de la política pública de asilo. La estrecha relación que existe entre ambas agendas deriva en una interdependencia que funciona bajo una dinámica dialéctica.

Es decir: a agenda de política exterior mantiene la promoción del derecho al asilo en tanto la evaluación de la agenda nacional sugiera que la política pública correspondiente aún cuenta con las capacidades para operar eficientemente y, de manera inversa, la política pública de asilo se mantiene activa en tanto la agenda de política exterior mantenga vigente la promoción de este derecho.

La importancia de mantener una relación coherente entre el discurso, las acciones y las capacidades reales de un Estado reside en la eficiencia en la operatividad y la presentación de resultados efectivos. En el caso particular de la política pública de asilo, resulta fundamental actuar con ética y precisión pues los sujetos de esta política –los solicitantes de asilo y los refugiados– tienen mucho que ganar o perder, según resulte la ejecución y los frutos de esta política.

Para la presente investigación se ha seleccionado el caso sirio para observar cómo opera y cómo se construye la política pública de asilo en Suecia. La selección de este grupo se justifica en la coyuntura internacional de la Guerra Civil en Siria, la cual ha dejado sin amparo jurídico a una gran cantidad de migrantes que huyen del conflicto bélico.

A este respecto, es menester reconocer que Suecia no es el país que alberga a más refugiados sirios en el mundo; sin embargo, estudiar este caso es relevante por dos razones fundamentales: la primera es que se trata de un país que domina el tema del derecho al asilo en tanto ha experimentado la recepción de refugiados provenientes de los más diversos contextos. Estas experiencias

colocan a Suecia como un país con la ventaja de la práctica y de la oportunidad de moldear una política de asilo que se renueva constantemente y responde a situaciones emergentes.

Por otro lado, el caso sueco es uno que permite observar el éxito al definir y ejecutar una agenda de política exterior basada en la responsabilidad humanitaria y la procuración de la paz por medios no violentos. Este factor es invaluable para refutar aquellos argumentos que justifican la reacción bélica de algunos Estados como una solución a conflictos cuya naturaleza ya es violenta.

Adicionalmente, la experiencia sueca da cuenta de la importancia que tiene una visión de atención a víctimas y no de recriminación o castigos a los actores bélicos. Suecia no es parte de alianzas militares y su ejército no participa como actor beligerante; contrario a ello, Suecia propone que la cooperación y esfuerzos internacionales atiendan prioritariamente a las víctimas civiles pues, en última instancia, son ellas quienes sufren los estragos de los conflictos armados.

Finalmente, Suecia es un ejemplo de éxito al ejecutar una política pública – de alcances nacionales- como respuesta a un problema que sucede más allá de sus fronteras. Es decir, el caso sueco es uno en el que se ilustra cómo se pueden atender los problemas globales (como el de la migración) a través de medidas locales que pueden emularse en otros espacios en los que se desarrollen situaciones similares.

En lo subsecuente se presentarán las evidencias cualitativas y cuantitativas que dan cuenta de la importancia y presencia de esta población en Suecia.

Posteriormente, se presenta el análisis de la política pública de asilo con miras a entender sus procesos de construcción y los factores que, específicamente para la aplicación en el caso sirio, resultan influyentes positiva y negativamente. Para este apartado, se sigue la estructura de análisis sugerida en el apartado *1.2 Las políticas públicas como alternativa para la atención de problemas globales. Conceptos básicos*, en el presente documento.

3.1. Dimensión general del asilo sirio en Suecia.

En páginas previas se revisó la evolución de las tendencias migratorias en Suecia y se observa que, constantemente, este país recibe extranjeros de distintos países de manera simultánea. Por esta razón, es relevante acercarse a los hechos que hoy colocan a los nacionales sirios como el grupo de migrantes más importante en Suecia.

Entre 2010 y 2011 se observaron una serie de acontecimientos en Medio Oriente que han tenido diversas implicaciones para el escenario internacional. Dichos eventos se han caracterizado por la presencia de manifestaciones públicas y movilizaciones sociales que exponen diversas demandas políticas, económicas y/o sociales de la población. Dentro de esta coyuntura de movilizaciones sociales, destaca el caso sirio por su violento y prolongado desarrollo.

*“Las manifestaciones masivas en Siria no dieron inicio sino hasta mediados de marzo [de 2011], cuando las autoridades arrestaron y torturaron a un grupo de adolescentes por trazar leyendas políticas sobre los muros de la ciudad de Deraa”.*²¹⁸ En un principio, las manifestaciones giraban en torno a este evento específico, sin embargo, pronto se aprovechó la oportunidad para expresar distintas demandas sociales relacionadas con la exigencia de mayores libertades y oportunidades para la participación política.²¹⁹

La respuesta del gobierno sirio ante las movilizaciones de la sociedad fue la represión, haciendo uso de la violencia, la persecución política y la censura. *“El 18 de marzo las fuerzas del orden entraron a la ciudad de Deraa y dieron muerte a cinco manifestantes. En el lapso de una semana, la represión violenta del Estado iba en aumento, pero también las manifestaciones masivas.”*²²⁰ La resistencia de la sociedad siria frente a las acciones de represión perpetradas por las autoridades sirias causó la simpatía entre varios sectores sociales, al interior y al exterior del país.

²¹⁸ Gilberto Conde, “El callejón sin salida: insurrección, represión, ideología y guerra civil en Siria”, *Foro Internacional*, Vol. LIV, Núm. 3, México, El Colegio de México, julio – septiembre, 2014, p. 581.

²¹⁹ Entre las primeras demandas expuestas, destacan: el rechazo al monopolio político que ejerce el partido en el poder, el abuso de las élites y los cuerpos de seguridad del Estado y las limitaciones a la libertad de expresión. Consulte Gilberto Conde, *Op. Cit.*, pp. 577-607.

²²⁰ *Ibidem*, p. 582.

De esta manera, aunque los principios originales de las movilizaciones se apegaban a la protesta pacífica, el rechazo al sectarismo religioso y la defensa de la no intervención extranjera,²²¹ el conflicto ha evolucionado de tal manera que hoy en día se caracteriza por su militarización, la influencia de grupos religiosos abiertamente identificados y la injerencia –directa o indirecta– de actores Estatales y no Estatales externos.²²²

Es así como Siria se transforma en un terreno bélico y gesta un ambiente de inseguridad para la población civil, propiciando su desplazamiento en aras de resguardar la vida. *“La guerra civil en Siria es la peor crisis humanitaria de nuestro tiempo. El número de civiles inocentes que sufren las consecuencias –hasta ahora [mayo de 2015], más de 11 millones de personas han sido desplazadas– y la gravedad del impacto que genera en los países vecinos, puede ser difícil de entender”.*²²³

Para tales efectos, la figura del asilo ha representado una de las vías más seguras para abandonar la zona de conflicto y llegar a otro país bajo la protección jurídica internacional y nacional del país receptor. Por condiciones geográficas, la mayor parte de los solicitantes de asilo se encuentra distribuida en: Turquía, Líbano, Jordania, Irak y Egipto²²⁴ (consulte Tabla 6).

Sin embargo, los Estados vecinos de Siria encuentran cada vez más dificultades para absorber a todas las víctimas de la Guerra Civil. Estas condiciones han derivado, naturalmente, en la diversificación de las rutas migratorias: los nacionales sirios se desplazan hacia el norte, buscando asilo en los países de Europa. La tabla 6 revela que Alemania y Suecia son los Estados que han aprobado más solicitudes de asilo en Europa, seguidos por países como Serbia, Hungría y Austria.

²²¹ *Ibidem*, p. 590.

²²² *Ibidem*, pp. 590 – 602.

²²³ s/a, “Quick facts: What you need to know about the Syria crisis”, [en línea], *Mercy Corps*, Estados Unidos, 15 de mayo de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/s8yNcz>, [consulta: 23 de mayo de 2015].

²²⁴ s/a, “Syria regional refugee response”, [en línea], *UNHCR*, 07 de mayo de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/bvNbTy>, [consulta: 23 de mayo de 2015].

Tabla 6. Principales Estados receptores de refugiados sirios.

/	País	Número de refugiados sirios registrados
1	Turquía	1,938,999
2	Líbano	1,113,941
3	Jordania	629,266
4	Irak	249,463
5	Egipto	132,375
6	Alemania	98,783
7	Suecia	64,685
8	Serbia	49,446
9	Hungría	18,777
10	Austria	18,647

Fuente: Elaboración propia, con datos del ACNUR, disponible en: s/a, “Syria regional refugee response” [en línea], Bruselas, ACNUR, 06 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/ircVL>, [consulta: 06 de septiembre de 2015]; y s/a, “Europe: Syrian asylum applications” [en línea], Bruselas, ACNUR, 24 de junio de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/Mhpzbc>, [consulta 06 de septiembre de 2015].

Las cifras anteriores revelan que Suecia es el segundo país europeo que ha aprobado más solicitudes de asilo de nacionales sirios, no obstante, es menester contextualizar esta estadística. Las cifras de la tabla 6 son datos actualizados hasta junio de 2015, para el caso de los países Europeos, y hasta septiembre de 2015, para el caso de los países colindantes con Siria.

Basado en estos números, Alemania encabeza la lista de Estados europeos en materia de recepción de sirios por concepto de asilo. Sin embargo, cabe destacar que Suecia fue el primer Estado de la Unión Europea que dictó una política de puertas abiertas y asilo garantizado para las víctimas de la Guerra Civil en Siria (2013).²²⁵

Alemania pondría en marcha una política similar hasta junio de 2014, cuando, por primera vez, el Ministro del Interior de este país anuncia que se ampliaría la cuota nacional para la recepción de refugiados, aprobando 10,000

²²⁵ Chris Morris, “Sweden’s asylum offer to refugees from Syria” [en línea], *Op. cit.*

solicitudes más.²²⁶ El gráfico 10 da cuenta de la diferencia que había entre Suecia y Alemania antes de que éste último país tomara la iniciativa de antes mencionada.

Gráfico 10. Total de aplicaciones de asilo presentadas en los países de la Unión Europea, enero 2012 – mayo 2013.

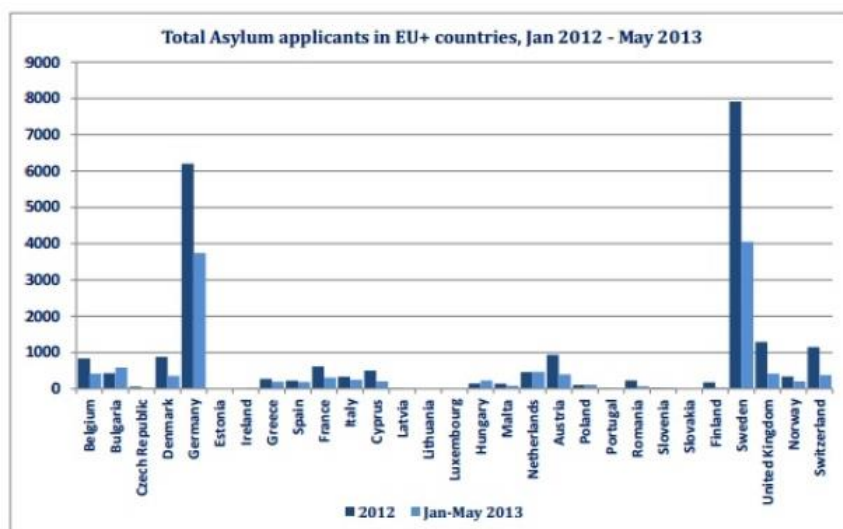


Figure no 21: Distribution of Syrian asylum applicants in European destination countries; Source: Eurostat login: 15.7.2013

Fuente: Margaret Evans, “Bastion of tolerance, Sweden opens wide for Syria’s refugees” [en línea], *CBC News*, 25 de junio de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/IBKgcP>, [consulta: 15 de septiembre de 2015].

Dicho lo anterior, se puede destacar la relevancia de Suecia como un país que actúa oportuna y pertinentemente ante el acelerado desarrollo de una crisis humanitaria, como la que significa la migración de millones de nacionales sirios por causa de la Guerra Civil. No obstante, es menester decir que la ejecución de una política pública de asilo tan amplia como la sueca, es producto de un análisis profundo de las capacidades internas y de los factores externos que rodean a la situación a atender.

²²⁶ s/a, “UNHCR welcomes Germany's decision to extend Humanitarian Admission Programme to an additional 10,000 Syrian refugees” [en línea], *ACNUR*, 13 de junio de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/PuqLkO>, [consulta: 06 de septiembre de 2015].

Para comprender cómo y quienes son los responsables del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de asilo en Suecia, es menester conocer, en primera instancia, la dimensión del asilo sirio en este país nórdico, así como las condiciones que han propiciado esta respuesta por parte de Suecia ante la coyuntura siria.

La Tabla 7 da cuenta de las características de la población en Suecia, según el censo nacional de 2014:

Tabla 7. Datos de población, según el censo nacional de Suecia, 2014.

Censo nacional de Suecia, 2014		
1	Población total	9,747,355 personas
2	Ciudadanos extranjeros	739,435 personas (no considera a los ciudadanos que ostentan doble nacionalidad, donde una de ellas es la nacionalidad sueca)
3	Población nacida en el extranjero	1,603,551 personas
4	Ciudadanos suecos nacidos en el extranjero	937,016 personas
5	Población nacida en Suecia, de ambos padres extranjeros	488,655 personas
6	Población con vínculos extranjeros	2,092,206 personas (incluyendo a la población nacida en el extranjero y a la población nacida en Suecia, de ambos padres extranjeros)

Fuente: Statiska Centralbyrån, "Befolkningsstatistik i sammandrag 1960-2014" [en línea], *Statiska Centralbyrån*, Estocolmo, 31 de diciembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/Tp0E4x>, [consulta: 15 de septiembre de 2015]

La tabla anterior revela que 2,092,206 personas en Suecia tienen vínculos extranjeros, este número es equivalente al 21.46% de la población total. Esta cifra es relevante porque, en gran parte, denota las consecuencias de las tendencias migratorias en Suecia durante las últimas décadas y confirma a la política de asilo como un factor determinante para la composición de la población.

En el caso específico de los nacionales sirios, la tabla 8 y el gráfico 11 dan cuenta de un crecimiento exacerbado desde 2012, cuando casi se duplica la población siria en Suecia respecto al año anterior:

La tabla 8 y el gráfico 11 permiten observar el alcance que ha tenido la política pública de asilo en Suecia para atender la migración de nacionales sirios por causa de la Guerra Civil. Nótese que en 2012, a un año del inicio de la Guerra Civil en Siria, el crecimiento de la población siria en Suecia fue del 82.77%,

respecto a la población que se registraba en 2011. Los siguientes años la tendencia continuó en ascenso, registrando una tasa de crecimiento del 126.22% en 2013 y del 105.68% en 2014.

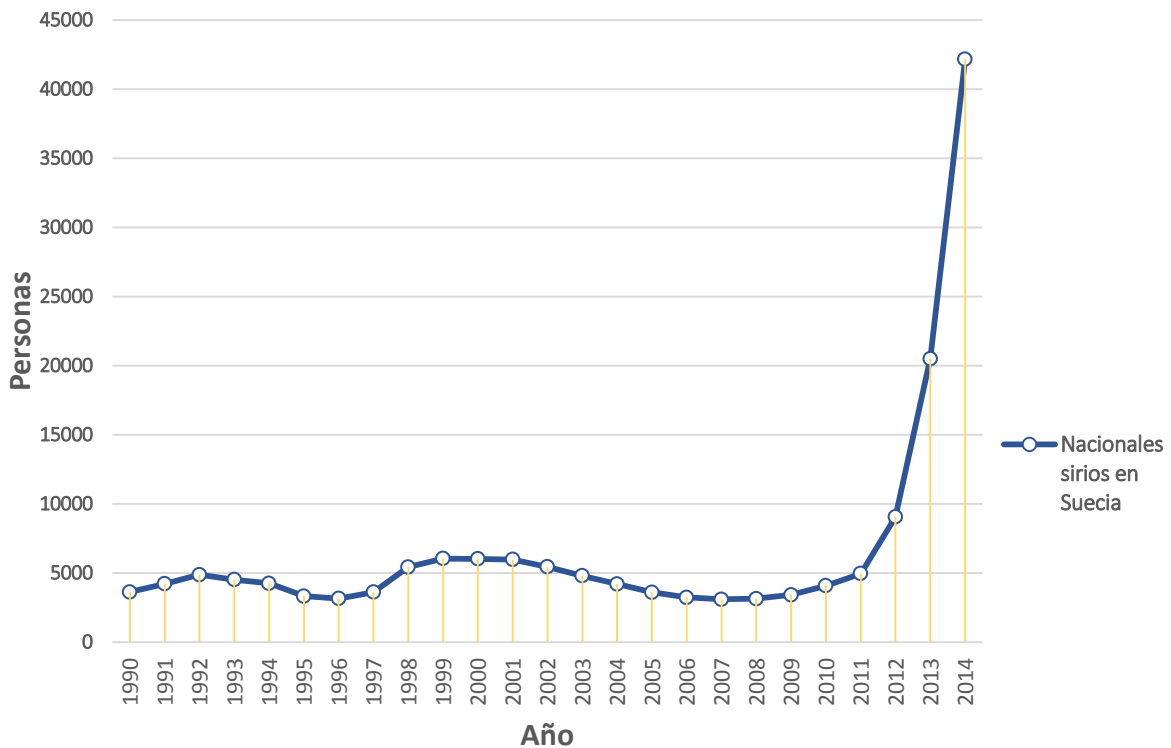
Tabla 8. Nacionales sirios en Suecia

Año	Nacionales sirios en Suecia	Tasa de crecimiento (%)
1990	3 637	-
1991	4 220	16.03
1992	4 881	15.66
1993	4 522	-7.36
1994	4 256	-5.88
1995	3 338	-21.57
1996	3 161	-5.30
1997	3 625	14.68
1998	5 441	50.10
1999	6 050	11.19
2000	6 035	-0.25
2001	5 984	-0.85
2002	5 450	-8.92
2003	4 801	-11.91
2004	4 217	-12.16
2005	3 610	-14.39
2006	3 240	-10.25
2007	3 104	-4.20
2008	3 145	1.32
2009	3 422	8.81
2010	4 083	19.32
2011	4 961	21.50
2012	9 067	82.77
2013	20 511	126.22
2014	42 186	105.68

Nota: Se rescatan datos desde 1990 y hasta 2014 únicamente con el fin de observar las fluctuaciones de crecimiento de los nacionales sirios en Suecia en las últimas décadas. Consulte Tabla 1 y Gráfico 2 para observar datos desde 1973 y hasta 2014.

Fuente: Statiska Centralbyrån, "Foreign citizens by country of citizenship, age, sex and year" [en línea], *Statiska Centralbyrån*, Estocolmo, 31 de diciembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/8pli3u>, [consulta: 15 de septiembre de 2015].

Gráfico 11. Nacionales sirios en Suecia



Fuente: Elaboración propia, basada en datos disponibles en: Statiska Centralbyrån, “Foreign citizens by country of citizenship, age, sex and year” [en línea], *Statiska Centralbyrån*, Estocolmo, 31 de diciembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/8pli3u>, [consulta: 15 de septiembre de 2015].

Como puede observarse, desde 2011 se nota un gran crecimiento de la población siria en Suecia. Puede decirse que las cifras antes presentadas son congruentes con la evolución de las tendencias migratorias en Suecia y también responden a las prioridades de la agenda de política exterior sueca. No obstante, los retos no son únicamente los referentes a la recepción de solicitantes de asilo; cuestiones como trámites migratorios, hospedaje, alimentación seguridad social, educación, entre otros, deben ser considerados cuando un Estado decide ser receptor de migrantes por cuestiones humanitarias, como lo es Suecia.

3.2. Análisis de la política pública de asilo en Suecia.

El apartado recién presentado da cuenta de la complejidad inherente a una crisis humanitaria de tal magnitud como la que representa la migración de nacionales sirios a causa de la Guerra Civil, pero también sea útil esta afirmación para confirmar la importancia de los procesos y mecanismos de atención. En párrafos anteriores se presenta un panorama general de la población siria en Suecia, el cual permite identificar el crecimiento tan acelerado que ha tenido a partir de 2011.

En lo subsecuente, se realiza un acercamiento a la respuesta que ha ofrecido Suecia para atender a la enorme demanda de asilo que representan los nacionales sirios. Para los fines del siguiente, valga rescatar algunas ideas expresadas previamente:

- (a) Suecia opera con una agenda de política exterior diversificada en intereses y objetivos, pero siempre considerando al tema de los Derechos Humanos como una prioridad inapelable.
- (b) La migración ha sido una constante en la evolución de la sociedad sueca: en algunos momentos, como un país de emigrantes y, desde hace ya varias décadas, como un país receptor de migrantes.
- (c) La amplia experiencia en materia migratoria y en Derechos Humanos como prioridad de la agenda de política exterior se combinan para considerar a la coyuntura del asilo sirio como una emergencia que demanda atención inmediata.

Las premisas anteriores denotan que el caso de Suecia está fuertemente marcado por la historia, la evolución socio-política y, ciertamente, la voluntad. Sin embargo, ello no debe degenerar en un argumento para señalar a la política pública de asilo en Suecia como una irrepetible. En oposición a esta idea reduccionista, son las particularidades que rodean a la política pública de asilo las que permiten que otros Estados puedan explotar los beneficios y vacíos del modelo sueco para innovarlo y adaptarlo a sus condiciones nacionales, permitiéndoles diseñar políticas públicas con un reducido margen de incertidumbre y bajo antecedentes de éxito comprobables.

Lo anterior resulta sumamente favorecedor pues, no sólo reduce en tiempo y esfuerzos el diseño y ejecución de políticas públicas para el asilo, sino que daría paso a una atención mucho más pertinente, eficaz y eficiente en caso de crisis humanitarias, como la que representa el asilo sirio por causa de la Guerra Civil. Dicho lo anterior, en los párrafos siguientes se exploran las características y condiciones que han permitido que Suecia eche a andar una política amplia para la recepción de solicitantes de asilo.

Para proceder al análisis de la política pública de asilo en Suecia, hemos de recurrir a la identificación de los elementos presentados en el capítulo primero. Al igual que en la introducción conceptual, primero se ubicará el problema, la agenda y la política pública. En segunda instancia, se identificarán a los actores formales e informales, sus intereses y posturas. Se concluirá con el reconocimiento de las interacciones y procesos que explican el éxito de la política pública.

3.2.1. Los “qué”.

El análisis comienza con la intención de responder las siguientes preguntas: ¿Qué acciones desarrolla el gobierno? ¿Qué situación es atendida con las acciones del gobierno? ¿Qué relevancia tiene dicha situación para el sector público? Al responder estas preguntas, en paralelo se logrará la identificación de la política, el problema y la agenda pública, correspondientemente. Una vez más, valga advertir al lector que el objetivo de comenzar por el resultado, es decir, por la presentación de la política pública, es facilitar la lectura y la identificación del resto los actores y elementos conforme se revisen sus interacciones.

La política pública.

Es pertinente partir del hecho de que la **política pública** de asilo en Suecia es una política dinámica que, especialmente ahora, se ve impactada por la interacción de diversos actores que buscan priorizar sus intereses en la agenda pública. De esta manera, la política pública de asilo es, al mismo tiempo, la “solución” y el campo de interacción para atender a la gruesa ola migratoria proveniente de Siria. Como estrategia de análisis, en lo subsecuente se presentarán primero las referencias jurídicas y marcos normativos que envuelven a la política de asilo y después se procederá con la descripción de la parte operativa, es decir, la ejecución de dicha política.

Las referencias jurídicas y marcos normativos.

Tal como se expone en el capítulo primero, Suecia es un Estado preocupado por los Derechos Humanos y su situación en el mundo, por ello, la política pública de asilo se encuentra en armonía con ocho referencias internacionales fundamentales: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), el Protocolo al Estatuto de los Refugiados (1967), el Acuerdo de Schengen (1985); el Convenio de Dublín (1990); la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

(2000), el Reglamento de Dublín II (2003), el Reglamento de Dublín III (2013) y el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (2007).²²⁷

En el ámbito nacional, la política pública de asilo sueca encuentra su respaldo y marco normativo en la Ley de Extranjería –reformada en 2005– y en la Ley sobre la recepción de solicitantes de asilo y otros, la cual opera desde 1994 y se considera un derivado de la primera. En cuanto a la Ley de Extranjería, ésta se encuentra dispuesta en 23 capítulos, destacando las siguientes disposiciones:

1. La definición de **“asilo”**: *“En la presente Ley, ‘asilo’ hace referencia al permiso de residencia concedido a un extranjero porque él o ella son refugiados.”*²²⁸
2. La definición de **“refugiado”**: *“En la presente Ley, ‘refugiado’ hace referencia a un extranjero que:*
 - *“Se encuentre fuera de su país de nacionalidad porque él o ella sienten un temor de persecución bien fundado, ya sea por motivos de raza, nacionalidad, creencias religiosas o políticas, razones de género, orientación sexual o pertenencia un grupo social en particular, y*
 - *“Es incapaz, o debido a su temor no está dispuesto, a ampararse bajo la protección del país de su nacionalidad. “Esto aplica independientemente de si se trata de las autoridades del país de su nacionalidad quienes son responsables de que el extranjero se encuentre bajo persecución, o de si no se puede asumir que las mismas autoridades le ofrezcan protección ante la persecución perpetrada por individuos privados. “Un extranjero apátrida también será considerado un refugiado si él o ella:*
 - *“Se entra fuera del país donde antes tuvo su residencia por las mismas razones enlistadas en el párrafo primero, y*
 - *“No puede, o por temor, no desea regresar a él.”*²²⁹
3. La definición de **“personas en necesidad de protección”**: *“En la presente Ley, una ‘personas en necesidad de protección’ hace referencia a un extranjero que, en casos distintos a los mencionados en la Sección 1, se encuentra fuera del país de su nacionalidad porque él o ella:*
 1. *“Siente un temor bien fundado de sufrir condena de muerte o ser sujeto a castigos corporales, tortura u otro trato o castigo inhumano o degradante,*

²²⁷ Consulte el apartado 1.1 *“El asilo como Derecho Humano: entendiendo el problema”*, en la presente investigación, para ampliar información sobre cada uno de las referencias internacionales citadas.

²²⁸ *Utlänningslag* (2005:716), Svensk författningssamling, Estocolmo, 29 de septiembre de 2005 (última reforma), capítulo 1, sección 3.

²²⁹ *ibidem*, capítulo 4, sección 1.

2. *“Necesita protección a causa de un conflicto armado, externo o interno; a causa de otros conflictos graves en el país de origen; siente un temor bien fundado de ser sujeto de abusos serios, o*
3. *“es incapaz de volver a su país de origen a causa de un desastre natural.*

Lo correspondiente aplica también a un extranjero apátrida que se encuentra fuera del país donde antes tuvo su residencia.”²³⁰

4. **Sobre la autoridad encargada de los asuntos de migración:**
“Las decisiones tomadas sobre las consideraciones del presente capítulo serán abordadas por la Agencia de Migración Sueca.”²³¹

Basado en las disposiciones antes citadas, la *“Ley sobre la recepción de solicitantes de asilo y otros”* establece los derechos y obligaciones de los solicitantes de asilo, así como las condiciones en que ha de operar el sector público para garantizar el debido proceso en todo momento. En esta Ley hay disposiciones referentes al derecho al empleo, a la asistencia social, a los apoyos económicos y materiales ofrecidos por el Gobierno, los derechos de acción, secrecía y apelación referentes al procedimiento jurídico de la solicitud de asilo, así como las disposiciones para el apoyo a los municipios receptores de solicitantes de asilo y la excepción de estado de emergencia por amenaza o desarrollo de una guerra en Suecia.

Respecto a los derechos laborales, la *“Ley sobre la recepción de solicitantes de asilo y otros”* estipula que los solicitantes de asilo no tendrán acceso al mercado laboral completamente, pero podrán participar en ciertas actividades dispuestas por la Agencia de Migración Sueca mientras transcurre su proceso de solicitud de asilo.²³²

Sobre el acceso a la asistencia social, esta Ley estipula que todos los solicitantes de asilo tienen derecho a ella, bajo los siguientes términos: los alojados en los centros de recepción de la Agencia de Migración Sueca tendrán asistencia social mientras dure su estancia en dichos centros de recepción –si al

²³⁰ *ibídem*, capítulo 4, sección 2.

²³¹ *ibídem*, capítulo 4, sección 6.

²³² *Lag om mottagande av asylsökande m.fl.* (1994:137), Svensk författningssamling, Estocolmo, 15 de enero de 2014 (última reforma), secciones 4 – 7.

finalizar el proceso de solicitud, ésta deriva en una sentencia positiva, el individuo continuará teniendo acceso a la asistencia social proporcionada por la Agencia de Migración Sueca hasta que se establezca en un municipio. En el caso de los solicitantes de asilo que deciden no alojarse en los centros de recepción en cuestión, se les otorgará un mes de asistencia social a partir del día de registro de su solicitud.²³³

Los apoyos económicos y materiales ofrecidos por el Gobierno a los que se refiere esta Ley se traducen en alojamiento, subsidio de vivienda, subsidio diario y subsidios especiales. El alojamiento se otorgará en alguno de los centros de recepción a cargo de la Agencia de Migración Sueca; el subsidio de vivienda se refiere a la exención del pago por alojamiento en los centros de recepción mencionados. Los subsidios diarios y especiales son determinados por la Agencia de Migración Sueca, según sus evaluaciones, criterios y presupuestos. Si el solicitante de asilo cuenta con alguna forma de ingreso, deberá retribuir una cantidad simbólica al Gobierno.²³⁴

El proceso de la solicitud de asilo es un procedimiento jurídico donde el solicitante puede participar y ejercer ciertos derechos. El derecho de acción se refiere al derecho del individuo de iniciar o detener su proceso de solicitud de asilo. Así mismo, se refiere al derecho de obtener información precisa sobre el estado en que se encuentra su proceso y el derecho a ser notificado cuando se haya emitido una sentencia al respecto. En caso de no estar de acuerdo con la sentencia emitida, el interesado tiene derecho a presentar un recurso de apelación para que las autoridades pertinentes revisen una vez más su caso. Adicionalmente, se estipula que el Gobierno sueco está obligado a ofrecer asistencia jurídica al solicitante a través de un abogado de oficio que dará seguimiento al proceso hasta su conclusión.²³⁵

Por otra parte, el derecho de secrecía de refiere a la protección de la información que el Gobierno obtiene del interesado –ya sea a través del solicitante o por otros medios legales permitidos en el proceso de investigación. El derecho

²³³ *Ibidem*, secciones 8 – 12.

²³⁴ *Ibidem*, secciones 13 – 19.

²³⁵ *Ibidem*, secciones 20 – 22.

de apelación se activa cuando el solicitante de asilo no está conforme con la sentencia emitida y solicita la reconsideración de su caso.²³⁶

Las disposiciones para el apoyo a los municipios receptores de solicitantes de asilo se refieren a acuerdos del sector público para financiar la recepción y establecimiento de los solicitantes de asilo que han conseguido una sentencia positiva.²³⁷ Así, el Gobierno destina una parte del presupuesto federal para aligerar la carga económica a los municipios.

Pese a que son muy pocas las probabilidades de que Suecia se encuentre en amenaza o en desarrollo de una guerra, la Ley en cuestión estipula que, en tal caso, el Estado puede suspender o modificar el contenido de la Ley en aras de salvaguardar la seguridad nacional.²³⁸

Las disposiciones de la “*Ley de Extranjería*” y de la “*Ley sobre la recepción de solicitantes de asilo y otros*” son el marco normativo nacional que sirve de guía para la parte operativa de la política pública de asilo en Suecia, es decir, la ejecución.

La ejecución de la política de asilo.

Fase 1. Presentación de la solicitud de asilo.

El proceso de solicitud de asilo comienza desde el momento en que el interesado entra a territorio sueco. En el caso de los puntos fronterizos gestionados por las autoridades de Suecia, los individuos reciben asistencia de la policía para el chequeo de su documentación. En este primer contacto, las autoridades apoyan a la Agencia de Migración Sueca a canalizar a los individuos que requieren apoyo para formalizar su solicitud de asilo. Si el individuo ingresara a Suecia sin atravesar un cruce fronterizo como los que se describen, debe acudir a una *Unidad de Aplicación*.²³⁹

Para esta primera etapa, es importante mencionar que la Agencia de Migración Sueca opera con tres tipos de oficinas: las Unidades de Aplicación, las

²³⁶ *Ibidem*, sección 24.

²³⁷ *Ibidem*, sección 23.

²³⁸ *Ibidem*, sección 25.

²³⁹ s/a, *Så prövas din ansökan om asyl* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/YXsBui>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

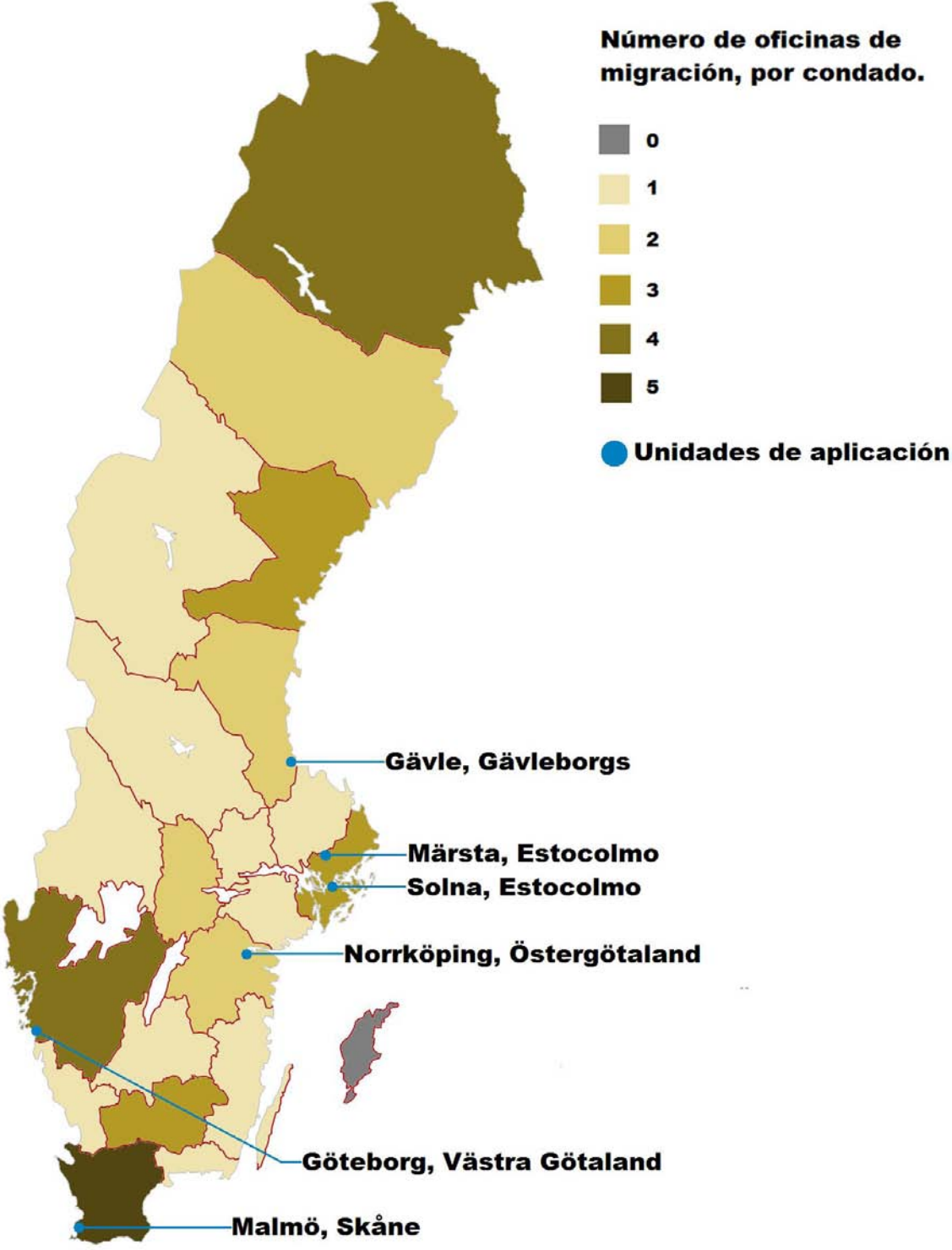
Unidades de Detención y las Unidades de Asistencia. En total, existen 38 oficinas de la Agencia de Migración Sueca distribuidas en todo el territorio nacional (consulte el mapa 3). De éstas, 6 operan como Unidades de Aplicación y están ubicadas en Gävle, Göteborg, Malmö, Norrköping, Märsta y Solna (consulte mapa 3).

Tal como lo indica la “*Ley sobre la recepción de solicitantes de asilo y otros*”, todas las oficinas de la Agencia de Migración Sueca cuentan con personal intérprete y de asistencia legal para apoyar a los solicitantes de asilo que así lo requieran. Este equipo presta sus servicios de manera gratuita y están disponibles durante todo el proceso de la solicitud de asilo.²⁴⁰ De la misma manera, todo el personal de la Agencia de Migración Sueca está obligado a operar bajo los principios éticos de protección de la información que obtienen sobre el solicitante – ya sea de voz de éste o como resultado de la investigación.²⁴¹

²⁴⁰ *Lag om mottagande av asylsökande m.fl.* (1994:137), *Op. Cit.*, secciones 20 – 22.

²⁴¹ *Ibidem*, sección 24.

Mapa 3. Distribución de las oficinas de la Agencia de Migración Sueca y ubicación de las unidades de aplicación.



Fuente: Elaboración propia, basada en mapa referente a la división política de Suecia, disponible en <https://goo.gl/bzhQ7k>

Para atender con mayor eficiencia la emergencia migratoria de los solicitantes de asilo, las Unidades de Aplicación han ampliado sus horarios de atención. Las Unidades ubicadas en Gävle, Göteborg, Malmö, Norrköping y Solna laboran de lunes a viernes, de 09:00 a 15:00 horas. La Unidad ubicada en Märsta labora todos los días: de lunes a jueves, de 08:30 a 20:00 horas, viernes, de 08:30 a 16:30 horas, y sábados y domingos, de 08:30 a 16:00 horas.²⁴² El personal de estas Unidades se encarga de recibir las solicitudes de cada individuo; además del personal de asistencia jurídica y los intérpretes, cada solicitud es atendida bajo la coordinación de dos agentes migratorios de la Unidad.²⁴³

En este encuentro, el personal de la Agencia de Migración Sueca recopila *información primaria del solicitante de asilo* y los coloca en una base de datos para continuar posteriormente con el proceso. Los datos requeridos son: nombre, nacionalidad, información sobre los familiares (nombre, nacionalidad, residencia actual, entre otros), últimos lugares de residencia, lengua materna, información sobre la ruta seguida para llegar a Suecia, razones por las que se ha abandonado el país de nacionalidad/residencia, estado de salud actual. Al recopilar esta información, también se toman fotografías y huellas dactilares del solicitante.²⁴⁴

Aunque es deseable que los solicitantes ofrezcan la mayor cantidad de información, es su derecho: no responder a todas o a ninguna de las preguntas, responderlas en otro momento o expresar inconformidad por alguna o todas las preguntas.²⁴⁵

Al momento en que se toman las huellas dactilares del solicitante de asilo, éstas son comparadas en la base de datos de la Unión Europea, la *Eurodac*, la cual recopila información sobre todos los solicitantes de asilo en todos los Estados miembros de la Unión, así como en Islandia, Noruega y Suiza. Si resulta que, de acuerdo con la información de la Eurodac, el solicitante ya ha presentado su

²⁴² s/a, *Hitta till oss* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 6 de julio de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/KaDRDu>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

²⁴³ Filip Kyrönen & Simon Holmberg, *How to apply for asylum* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket- Fondo Europeo para los Refugiados (Unión Europea), 2011, p. 14, dirección URL: <http://goo.gl/3mbdRh>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

²⁴⁴ Filip Kyrönen & Simon Holmberg, *How to apply for asylum* [en línea], *Op. Cit.*, p. 6, 9-10.

²⁴⁵ *Ídem*.

solicitud en otro país, la Agencia de Migración Sueca le orienta para que regrese a dicho país para continuar con su proceso de solicitud.²⁴⁶

Si el solicitante de asilo es un menor de edad,²⁴⁷ es necesario que la Agencia de Migración Sueca le apoye para solicitar la *asignación de un custodio*. En este proceso es fundamental coordinar esfuerzos con las autoridades de las municipalidades, pues es el equipo de Servicios Sociales locales quienes reciben esta solicitud y se encargan de designar a una persona que pueda atender al menor durante todo el proceso, incluyendo la asignación de un lugar de residencia, la asignación de un abogado de oficio, la administración de los subsidios aprobados, la atención médica puntual y la asistencia a las sesiones con referencia al proceso de solicitud de asilo.²⁴⁸

Si el solicitante de asilo ya cumple con la mayoría de edad, puede decidir encargarse de su propio alojamiento y sustento o, bien, puede solicitar alojamiento en alguno de los *centros de recepción* a cargo de la Agencia de Migración Sueca.²⁴⁹ De la misma manera, el solicitante mayor de edad puede solicitar la asignación de un abogado de oficio en específico o aceptar la asistencia del personal de asistencia jurídica que la Agencia de Migración Sueca le designe.²⁵⁰

Los menores de edad y aquellos adultos que no cuenten con ninguna forma de ingreso económico pueden solicitar una cuota diaria de apoyo. Cabe destacar que este subsidio no se da de manera inmediata: una vez ingresada la solicitud, la Agencia de Migración Sueca evalúa el caso y decide sobre la cuota que ha designar al solicitante. La cantidad de dinero otorgada debe ser suficiente para cubrir los gastos de las necesidades personales.²⁵¹ Actualmente,²⁵² las cuotas de apoyo económico son las siguientes:²⁵³

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 10.

²⁴⁷ En Suecia, son consideradas menores de edad todas las personas que no han cumplido los 18 años.

²⁴⁸ Filip Kyrönen & Simon Holmberg, *How to apply for asylum* [en línea], *Op. Cit.*, p. 7.

²⁴⁹ *Lag om mottagande av asylsökande m.fl.* (1994:137), Svensk författningssamling, Estocolmo, 15 de enero de 2014 (última reforma), secciones 8 – 19.

²⁵⁰ *Ibidem*, secciones 20 – 22.

²⁵¹ *Ibidem*, secciones 13 – 19.

²⁵² Datos actualizados hasta el 23 de septiembre de 2015.

²⁵³ Las cuotas de apoyo económico están expresadas en la moneda nacional de Suecia: 1 euro es equivalente a 9.3 coronas suecas (valores aproximados).

- a) “Si el solicitante de asilo se aloja en un centro de recepción donde se ofrecen los alimentos de manera gratuita, se designarán:
 - I. 24 coronas suecas diarias,²⁵⁴ por adulto no acompañado.
 - II. 19 coronas suecas diarias,²⁵⁵ por adulto acompañado (con cuya compañía comparte gastos).
 - III. 12 coronas suecas diarias,²⁵⁶ por menor edad.
- b) “Si el solicitante de asilo se aloja en otro sitio o en un centro de recepción donde no se ofrecen los alimentos, se designarán:
 - I. 71 coronas suecas diarias,²⁵⁷ por adulto no acompañado.
 - II. 61 coronas suecas diarias,²⁵⁸ por adulto acompañado (con cuya compañía comparte gastos).
 - III. 37 coronas suecas diarias,²⁵⁹ por menor de edad de 0 a 3 años.
 - IV. 43 coronas suecas diarias,²⁶⁰ por menor de edad de 4 a 10 años.
 - V. 50 coronas suecas diarias,²⁶¹ por menor de edad de 11 a 17 años.²⁶²

Si resulta que el solicitante se encuentra en una situación en la que la cuota designada no cubra sus necesidades personales, puede aplicar para obtener un subsidio especial.²⁶³ En este caso, el solicitante debe explicar por qué necesita un presupuesto más amplio; después una valoración, la Agencia decidirá si otorga un subsidio especial y la cantidad que ha de designar. En todos los casos referentes a apoyos económicos, la Agencia de Migración Sueca otorga una cuenta y una tarjeta bancaria donde hará los depósitos de dinero correspondientes.²⁶⁴

Al final de esta primera entrevista, la Agencia de Migración Sueca otorga una *Credecial de Solicitante de Asilo* (“LMA-Kort”, que responde a las siglas de “Lag om mottagande av asylsökande m.fl.”, que es el nombre en sueco para la “Ley sobre la recepción de solicitantes de asilo y otros”). Esta credencial, además de ser una identificación oficial válida bajo la jurisdicción sueca, significa que el

²⁵⁴ Equivalente a 2.5 euros (valor aproximado).

²⁵⁵ Equivalente a 2 euros (valor aproximado).

²⁵⁶ Equivalente a 1.3 euros (valor aproximado).

²⁵⁷ Equivalente a 7.6 euros (valor aproximado).

²⁵⁸ Equivalente a 6.5 euros (valor aproximado).

²⁵⁹ Equivalente a 4 euros (valor aproximado).

²⁶⁰ Equivalente a 4.5 euros (valor aproximado).

²⁶¹ Equivalente a 5.3 euros (valor aproximado).

²⁶² s/a, “*Ekonomiskt stöd*” [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 23 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/YEmwuZ>, [consulta: 18 de octubre de 2015]

²⁶³ Filip Kyrönen & Simon Holmberg, *How to apply for asylum* [en línea], *Op. Cit.*, p. 12.

²⁶⁴ s/a, “*Ekonomiskt stöd*” [en línea], *Op. Cit.*

solicitante puede residir en Suecia mientras su solicitud de asilo recibe una sentencia.²⁶⁵

Fase 2. Evaluación.

Después de que el solicitante ha concluido la primera fase, la Agencia de Migración Sueca reúne la información disponible y ahonda en el caso para cotejar datos y evaluar si el interesado efectivamente requiere asilo en Suecia. Para tomar esta decisión, las autoridades pertinentes confirman la veracidad de los datos proporcionados por el solicitante y se vale de herramientas como la Eurodac para comparar o ampliar la información.²⁶⁶ En situaciones como la actual, en la que se recibe una gran cantidad de solicitudes de asilo al día, es difícil decir con certeza cuánto tiempo tomará el proceso de evaluación.

Durante el periodo de evaluación, el solicitante de asilo tendrá acceso a alojamiento (si así lo desea), ciertas vacantes laborales, servicios de salud y de educación. La Ley estipula que el solicitante podrá obtener un empleo previa aprobación de la Agencia de Migración Sueca.²⁶⁷ En aras de agilizar este proceso y que el solicitante pueda conseguir un ingreso económico más sólido, el Servicio Público de Empleo Sueco coopera con la Agencia y orienta a los solicitantes de asilo sobre las vacantes disponibles y las más probables a ser aprobadas.²⁶⁸

En el caso de los menores de edad, ellos cuentan con los mismos derechos que tienen los niños suecos en materia de salud y educación.²⁶⁹ Lo anterior significa que los menores de edad tienen acceso a la atención médica y a la educación básica, hasta la escuela secundaria.²⁷⁰ En el caso de los adultos, éstos tienen derecho a: la atención médica en casos de emergencia, atención e información sobre salud sexual y, en el caso de las mujeres, atención médica

²⁶⁵ Filip Kyrönen & Simon Holmberg, *How to apply for asylum* [en línea], *Op. Cit.*, p. 10.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 16.

²⁶⁷ *Lag om mottagande av asylsökande m.fl.* (1994:137), *Op. Cit.*, secciones 4 – 7

²⁶⁸ s/a, “Arbeta under tiden som asylsökande” [en línea], Estocolmo, *Migrationsverket*, 20 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/4OGQff>, [consulta: 22 de octubre de 2015].

²⁶⁹ Filip Kyrönen & Simon Holmberg, *How to apply for asylum* [en línea], *Op. Cit.*, p. 13.

²⁷⁰ *Ídem*.

materna (desde asistencia en caso de aborto, hasta la atención médica neonatal).²⁷¹

Con la credencial de solicitantes de asilo se pueden hacer válidas algunas cuotas especiales, por ejemplo: 50 coronas suecas por visitas médicas, emergencias dentales y la mayoría de los medicamentos; 40 coronas suecas por traslado hospitalario; 25 coronas suecas por servicios de enfermería y fisioterapia.²⁷² Respecto a los servicios de educación, los adultos solicitantes de asilo tienen acceso a programas de capacitación ofrecidos por el Gobierno sueco, especialmente a los cursos de enseñanza de la lengua sueca.

Fase 3. Emisión de una sentencia.

De acuerdo a las normas del debido proceso, la Agencia de Migración Sueca notificará al solicitante de asilo cuando haya concluido el proceso de evaluación y tenga una sentencia al respecto. Dicha sentencia significará uno de los tres posibles resultados:

1. Concesión del permiso de residencia. Sucede cuando la Agencia de Migración Sueca concede asilo al solicitante.²⁷³
2. Rechazo. Sucede cuando la Agencia de Migración Sueca determina que el solicitante no cumple con los criterios para concederle el asilo en el territorio nacional.²⁷⁴
3. Rechazo, con ejecución inmediata. Sucede cuando la Agencia de Migración Sueca determina que el solicitante no cumple con los criterios para concederle el asilo en el territorio nacional y, además, le exige la retirada inmediata ya sea por el historial de actividades del individuo o por razones de seguridad nacional.²⁷⁵

²⁷¹ s/a, "Hälso- och sjukvård" [en línea], Estocolmo, *Migrationsverket*, 12 de mayo de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/rfQCEH>, [consulta: 22 de octubre de 2015]

²⁷² *Ídem.*

²⁷³ s/a, "Avvisning som ska genomföras omedelbart" [en línea], Estocolmo, *Migrationsverket*, 22 de agosto de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/QL4vM8>, [consulta: 22 de octubre de 2015].

²⁷⁴ *Ídem.*

²⁷⁵ *Ídem.*

Fase 4: Ejecución de la sentencia.

a) Concesión del permiso de residencia.

Una vez notificado respecto a la sentencia positiva, el solicitante de asilo pasa a ser considerado “*refugiado*”, de acuerdo con lo estipulado en la “*Ley de Extranjería*”.²⁷⁶ Bajo esta condición, se emite una credencial de permiso de residencia, la cual es válida por un máximo de cinco años.²⁷⁷ Posterior a la emisión de dicha credencial, el ahora “*refugiado*” debe registrarse en otras Oficinas gubernamentales antes de que su caso sea cerrado en la Agencia de Migración Sueca:

1. La Oficina de Impuestos. Esta instancia emitirá un documento que sirva de identificación oficial válido para realizar movimientos bancarios.²⁷⁸
2. La Oficina del Servicio Público de Empleo Sueco. Al mes después de haber recibido el permiso de residencia, la Agencia de Migración Sueca da por cerrado el caso y, en adelante, serán las autoridades de la municipalidad donde resida el refugiado quienes se encargarán de él o ella.²⁷⁹ De esta manera, el proceso de solicitud de asilo termina y la política de asilo continúa en forma de proceso de integración.

b) Rechazo.

Al ser notificado de esta decisión, el solicitante de asilo también recibirá los detalles que respaldan la sentencia. El interesado tiene dos opciones: aceptar la sentencia o solicitar su apelación. En el primer caso, el solicitante firma una declaración de aceptación –la cual es inapelable– e inicia el proceso de salida. En el segundo caso, el interesado presentará una solicitud de apelación en la Agencia de Migración Sueca.²⁸⁰

²⁷⁶ *Utlänningslag* (2005:716), *Op. Cit.*, capítulo 1.

²⁷⁷ En algunos casos, el permiso de residencia está sujeto a un tiempo limitado, después del cual se debe solicitar extensión o renovación de dicho permiso. No obstante, aun cuando el permiso de residencia sea otorgado por tiempo indefinido, la credencial debe renovarse cada cinco años en las oficinas de la Agencia de Migración Sueca, ello con el fin de actualizar la base de datos que contiene la información del refugiado.

²⁷⁸ s/a, “Asylsökande som får permanent uppehållstillstånd” [en línea], Estocolmo, *Migrationsverket*, 3 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/Xo9fkj>, [consulta: 22 de octubre de 2015].

²⁷⁹ Filip Kyrönen & Simon Holmberg, *How to apply for asylum* [en línea], *Op. Cit.*, p. 18.

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 20.

Si resulta que, por segunda ocasión, la Agencia de Migración Sueca da una sentencia negativa, el solicitante de asilo puede presentar un recurso de apelación en la Corte de Migración.²⁸¹ En ese caso, la Agencia de Migración deja de ser el actor que toma las decisiones respecto a la solicitud de asilo del interesado y se convierte en una de las partes.

Si la Corte de Migración resuelve que la solicitud de asilo debe ser aprobada, entonces el solicitante de asilo se convierte en “refugiado” e inicia los procesos descritos en el caso de la concesión del permiso de residencia. Sin embargo, si la Corte de Migración respalda la sentencia previamente emitida por la Agencia de Migración Sueca, el solicitante tendrá dos opciones: aceptar la sentencia o presentar un recurso de apelación en la Corte Migratoria de Apelaciones.²⁸²

Cabe destacar que no todos los casos son procedentes en esta última instancia. Al presentar el recurso de apelación en esta Corte, ésta evaluará si las motivaciones son suficientes para considerar el caso; si resulta que no es así, aplica la sentencia de la Corte de Migración de manera inapelable.²⁸³

En caso de que el caso proceda, la Corte Migratoria de Apelaciones nuevamente evalúa las sentencias pasadas y las coteja con la defensa que presente el solicitante de asilo. Una vez más, esta Corte puede sentenciar la concesión del permiso de residencia o respaldar la sentencia negativa previas. Sea cual fuere el resultado, las decisiones tomadas en esta instancia son inapelables.²⁸⁴

c) Rechazo, con ejecución inmediata.

Una sentencia negativa con ejecución inmediata, además de significar que el solicitante debe abandonar el país a la brevedad, implica que no puede permanecer en ninguno de los países pertenecientes al Acuerdo Schengen.

²⁸¹ *Ibidem*, P. 21.

²⁸² *Ibidem*, P. 22.

²⁸³ *Ibidem*, p. 23.

²⁸⁴ *Ídem*.

Esta sentencia es válida por cuatro años, mismos en los que el interesado no puede volver a Suecia.²⁸⁵

El solicitante también puede buscar la apelación de esta sentencia pero, de cualquier manera, deberá abandonar el país y llevar el proceso a distancia. Si la persona en cuestión no coopera con la Agencia de Migración Sueca para iniciar su proceso de salida, el caso se lleva a las autoridades policiales y la Agencia cierra el caso.²⁸⁶

Para los casos donde la sentencia es negativa, se procede con la salida del solicitante. Con aprobación del interesado, la Agencia de Migración Sueca se encargará de todos los menesteres referentes al traslado del solicitante a su país de nacionalidad o a otro país donde le puedan recibir, teniendo certeza de la forma en que procederá la recepción en el otro país y garantizando la seguridad del solicitante en todo momento.²⁸⁷

En el caso de la recepción de nacionales sirios, cabe mencionar que, en 2013, el Gobierno reconfiguró las prioridades de la política de asilo para que el 100% de solicitantes de la nacionalidad mencionada obtuvieran como sentencia la “concesión” de asilo en Suecia. Sin embargo, las transformaciones y coyunturas nacionales e internacionales han derivado en una reducción de los alcances de esta propuesta específicamente ejecutada para las víctimas de la Guerra Civil en Siria.²⁸⁸

Fase 5. Proceso de integración: estabilización económica y residencial.

Cuando una sentencia es positiva, el solicitante de asilo se convierte en “refugiado” y adquiere todos los derechos y obligaciones de un ciudadano sueco. Ya se advertía en párrafos anteriores que, después de emitido este resultado, el refugiado debe acercarse a la Oficina del Servicio Público de Empleo Sueco. Esta instancia es sumamente relevante, pues es la que dará orientación al refugiado

²⁸⁵ s/a, “Avvisning som ska genomföras omedelbart” [en línea], *Op. Cit.*

²⁸⁶ *Ídem.*

²⁸⁷ Filip Kyrönen & Simon Holmberg, *How to apply for asylum* [en línea], *Op. Cit.*, p. 24.

²⁸⁸ Esta idea se retomará más adelante, en el apartado 3.2.3 *Los “cómo”*.

para que pueda independizarse e integrarse a la sociedad sueca a través del empleo y el establecimiento en una vivienda fija.²⁸⁹

En entrevista con el personal de esta Oficina, el refugiado dará cuenta de sus talentos y habilidades para acotar mejor sus posibilidades laborales; de la misma manera, deberá dar cuenta del que fuera su lugar de residencia durante el periodo de evaluación de su solicitud.²⁹⁰ Si resulta que el refugiado ya cuenta con una expectativa laboral o residencial, el proceso de independización será más ágil.

Si sucede que el refugiado debe comenzar de cero, esta Oficina puede diseñar un “*Plan de Introducción*”, el cual consta en la asignación de una municipalidad para residir y un empleo o programa de capacitación laboral en específico. Si el refugiado toma esta opción, puede obtener un apoyo económico mientras se compruebe su estabilidad económica y residencial.²⁹¹

Cabe destacar que no todos los refugiados podrán acceder a un “*Plan de Introducción*”. No son candidatos: aquellos que ya cuenten con un trabajo de tiempo completo, quienes estudien la escuela preparatoria, los mayores de 65 años y quienes se encuentren incapacitados o padezcan una enfermedad tan grave que no les permita trabajar.²⁹²

En el caso de los menores de edad no acompañados, será responsabilidad del custodio asignado que el menor continúe con sus estudios, al menos hasta la escuela secundaria. En el caso de los adolescentes y jóvenes adultos que ya han acreditado este nivel de educación, existe la posibilidad de inscribirse a algún programa de capacitación laboral ofrecido por las municipalidades o continuar sus estudios en las escuelas técnicas públicas.

Como puede observarse, la política de asilo en Suecia va más allá de la recepción y atención de los solicitantes de asilo hasta la emisión de una sentencia. Para el Gobierno sueco es importante darle seguimiento al proceso de integración de los refugiados en aras de promover la convivencia social y traducir las

²⁸⁹ *Ídem.*

²⁹⁰ *Ídem.*

²⁹¹ *Ídem.*

²⁹² *Ídem.*

consecuencias de la migración en creces para la economía, cultura y sociedad sueca.

Gráfico 12. Política pública de asilo en Suecia.



Fuente: Elaboración propia.

El problema público.

Ahora que el lector conoce a política pública de asilo en Suecia, se puede proceder con su análisis. ¿Qué situación se debe atender? En breve, la respuesta es: la atención de nacionales sirios que solicitan asilo en Suecia. Esta respuesta, aunque concisa y clara, no da cuenta de la magnitud del problema, por lo que es necesario explorar la situación a detalle e identificar las condiciones que permiten considerar a esta situación como un problema público.

Tal como se explicaba en el capítulo anterior, una situación será meritoria de atenderse como un problema público cuando se cumpla una o varias de las siguientes condiciones: a) su alcance social sea notablemente amplio; b) genere controversia social y/o política; c) uno o varios grupos sociales y/o políticos adopten una postura respecto a tal situación y la defiendan mediante diversos medios y acciones; d) su solución implica la movilización de una o más herramientas y elementos del sector público (instituciones, recursos, etc.).²⁹³

Efectivamente, la atención de nacionales sirios que solicitan asilo en Suecia se traduce en numerosas implicaciones sociales pues, no sólo se trata de la recepción de los migrantes –en el sentido de permitir su ingreso a territorio nacional– también significa tener previsiones para su estancia (temporal o permanente) o su posible retirada en el futuro (voluntaria o dictada como sentencia final a su solicitud de asilo), entre otros. Esto, a su vez, se traduce en cambios en distintos sectores de la vida pública y privada. Para ilustrar mejor esta idea, en lo subsecuente se describirán algunos de los impactos más notables que derivan de la recepción masiva de nacionales sirios.

En primera instancia, existe un cambio demográfico. Siendo Suecia un país de poca población, la recepción de los nacionales sirios ha impactado notablemente en la balanza demográfica. La tabla 9 y el gráfico 13 describen el crecimiento de la población en Suecia desde 2010, tanto en cantidad como en porcentaje: se observa que el crecimiento ha sido siempre en sentido positivo. Destaca el crecimiento que va del año 2013 al 2014, cuando se registra un

²⁹³ Para ahondar en la conceptualización del “problema público”, consulte el apartado 1.2.1 *Los “qué”*, en el presente documento.

crecimiento de 1.06% –valga recordar que fue en el 2013 cuando el Estado sueco pone en marcha la política de asilo garantizado para los nacionales sirios que así lo soliciten²⁹⁴.

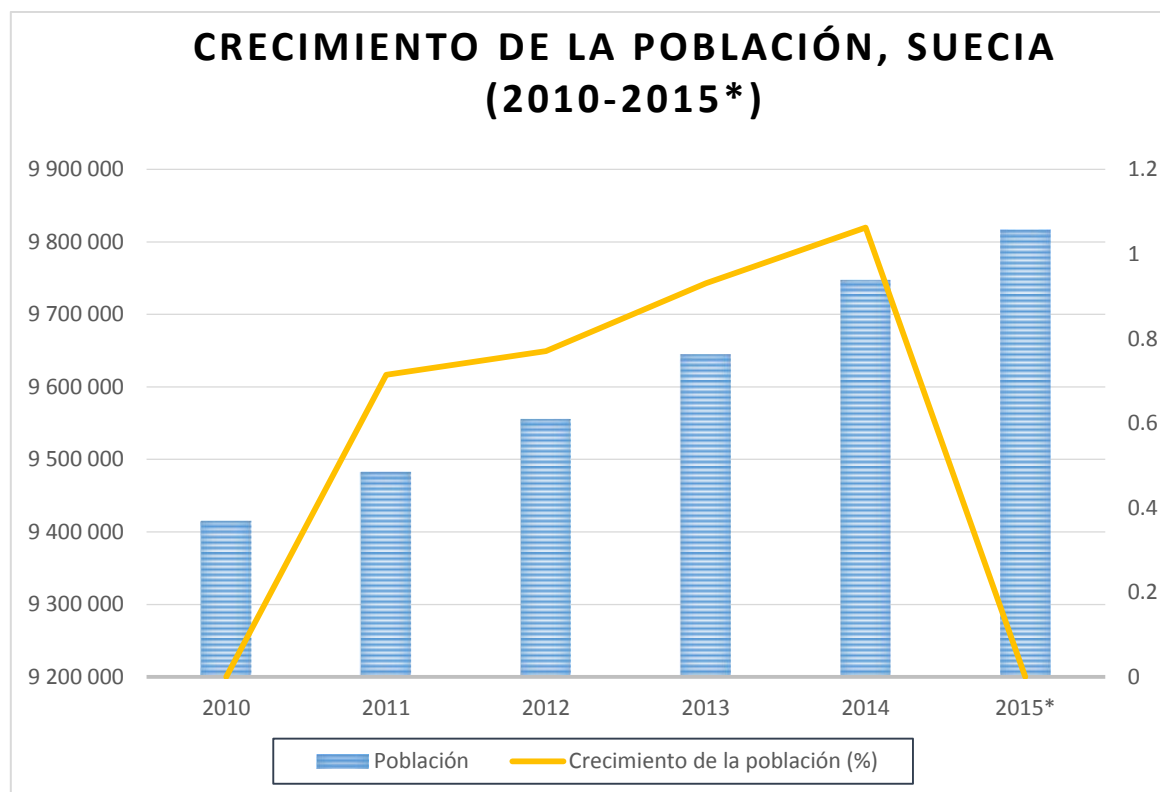
Tabla 9. Crecimiento de la población, Suecia (2010-2015*)

Año	Población	Crecimiento de la población (%)
2010	9,415,570	/
2011	9,482,855	0.71
2012	9,555,893	0.77
2013	9,644,864	0.93
2014	9,747,355	1.06
2015*	9,816,666	/

(*) Los datos del 2015 están actualizados hasta el mes de agosto.

Fuente: Elaboración propia, basada en datos disponibles en Statiska Centralbyrån, “Preliminär befolkningsstatistik per månad 2015” [en línea], *Statiska Centralbyrån*, Estocolmo, 06 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/bRe42X>, [consulta: 14 de octubre de 2015].

Gráfico 13. Crecimiento de la población, Suecia (2010-2015*)



(*) Los datos del 2015 están actualizados hasta el mes de agosto.

Fuente: Elaboración propia, basada en datos disponibles en Statiska Centralbyrån s/a, “Preliminär befolkningsstatistik per månad 2015” [en línea], *Statiska Centralbyrån*, Estocolmo, 06 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/bRe42X>, [consulta: 14 de octubre de 2015].

²⁹⁴ Chris Morris, “Sweden’s asylum offer to refugees from Syria” [en línea], *Op. cit.*

Esta primera evidencia se complementa con la que demuestra el acelerado crecimiento de nacionales sirios atendidos bajo la figura del asilo. En la tabla 10 y el gráfico 14 se observa que, entre 2010 y 2014, los nacionales sirios pasaron de representar a un 3.40% (2010) del total de los ciudadanos suecos de nacionalidad extranjera, a un 29.59% (2014). Nótese que, aun cuando en 2012 disminuyó la cantidad de ciudadanos extranjeros en Suecia, la representación siria aumentó considerablemente.

Tabla 10. Crecimiento de la población siria en Suecia (201-2014)

Año*	Total de ciudadanos extranjeros en Suecia	Ciudadanos de nacionalidad siria en Suecia	(%) de ciudadanos de nacionalidad siria, respecto al total de ciudadanos extranjeros en Suecia
2010	119,940	4,083	3.40
2011	122,035	4,961	4.06
2012	116,305	9,067	7.79
2013	124,381	20,511	16.49
2014	142,563	42,186	29.59

(*) Los datos del 2015 no están disponibles.

Fuente: Elaboración propia, basada en datos disponibles en Statiska Centralbyrån s/a, "Foreign citizens by country of citizenship, age, sex and year" [en línea], *Statiska Centralbyrån*, Estocolmo, 31 de diciembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/3pcyHh>, [consulta: 14 de octubre de 2015].

Gráfico 14. Crecimiento de la población siria en Suecia (2010-2014)



Fuente: Elaboración propia, basada en datos disponibles en Statiska Centralbyrån s/a, "Foreign citizens by country of citizenship, age, sex and year" [en línea], *Statiska Centralbyrån*, Estocolmo, 31 de diciembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/3pcyHh>, [consulta: 14 de octubre de 2015].

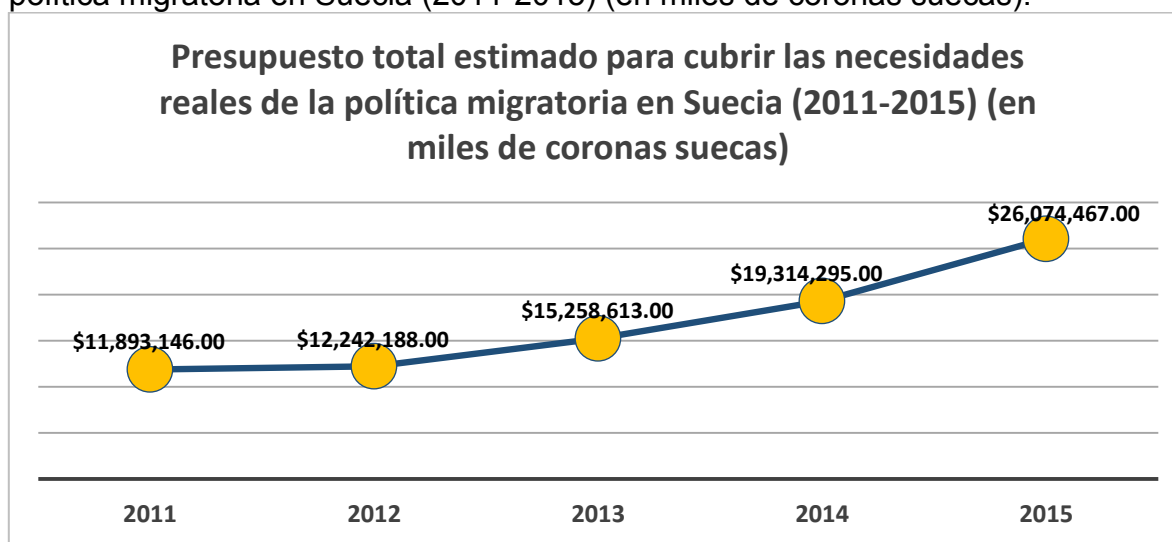
Aunado a los cambios demográficos, la recepción de esta enorme cantidad de solicitantes de asilo también exige un presupuesto cada vez más alto. Cada año, la Agencia de Migración Sueca lanza una evaluación financiera sobre la política migratoria nacional. En ella, realiza una comparación entre los gastos reales, el presupuesto disponible y el presupuesto estimado para cubrir eficientemente las necesidades de esta política; basada en esta comparación, la Agencia sugiere un presupuesto viable para los siguientes años.

En dichas evaluaciones, la política migratoria se divide en dos grandes rubros: asuntos migratorios, por un lado, e integración y equidad de género por otro. La primera considera gastos institucionales (sueldos, arrendamiento y mantenimiento de los edificios donde opera la Agencia de Migración Sueca, papelería, equipos y otros) necesarios para desarrollar el trabajo operativo, así como los beneficios económicos a los que tienen acceso los solicitantes de asilo (cuota para gastos personales diaria, vivienda, reasentamiento, repatriación y/o reunificación familiar).

La política de integración y equidad de género se traduce en compensaciones para los municipios por concepto de recepción de solicitantes de asilo y refugiados. Estas compensaciones consideran gastos, tales como: alquiler para los solicitantes de asilo, seguridad social básica, un primer apoyo financiero para que el solicitante de asilo pueda independizarse económicamente, servicios y apoyos sanitarios, cuotas especiales para la atención de niños no acompañados, entre otras compensaciones y gastos administrativos.

En el gráfico 15 se puede observar cómo ha aumentado el presupuesto para la política migratoria en Suecia y en la tabla 11 se registra el aumento anual en valor monetario y en porcentaje. A partir de 2012 se observa que cada año aumenta la necesidad de un presupuesto más holgado que permita absorber el grueso del flujo migratorio sirio. Para dar cuenta de la magnitud de las necesidades económicas de la política de asilo sueca, basta decir que el presupuesto de 2015 es 219.23% mayor al registrado en 2011.

Gráfico 15. Presupuesto total estimado para cubrir las necesidades reales de la política migratoria en Suecia (2011-2015) (en miles de coronas suecas).



Fuente: Elaboración propia, basada en la información disponible en Migrationsverket, *Budgetunderlag 2012-2014* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2011, p. 22, dirección URL: <http://goo.gl/RcDEtz>, [consulta: 15 de octubre]; Migrationsverket, *Budgetunderlag 2013-2015* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2012, p. 19, dirección URL: <http://goo.gl/oBs0gG>, [consulta: 15 de octubre]; Migrationsverket, *Budgetunderlag 2014-2017* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2013, p. 33, dirección URL: <http://goo.gl/CO6hVG>, [consulta: 15 de octubre]; Migrationsverket, *Budgetunderlag 2015-2018* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2014, p. 34, dirección URL: <http://goo.gl/FTGJC4>, [consulta: 15 de octubre]; Migrationsverket, *Budgetunderlag 2016-2019* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2015, p. 47, dirección URL: <http://goo.gl/kaD6l9>, [consulta: 15 de octubre].

Tabla 11. Aumento del presupuesto estimado para cubrir las necesidades reales de la política migratoria en Suecia (2011-2015)

Aumento del presupuesto estimado para cubrir las necesidades reales de la política migratoria en Suecia (2011-2015)				
Año	Presupuesto (en miles de coronas suecas)	Porcentaje del PIB* destinado a la política migratoria	Aumento anual (en miles de coronas suecas)	Aumento anual (%)
2011	\$11,893,146.00	3.41%	-	-
2012	\$12,242,188.00	3.44%	\$349,042.00	2.93
2013	\$15,258,613.00	4.19%	\$3,016,425.00	24.63
2014	\$19,314,295.00	5.47%	\$4,055,682.00	26.57
2015	\$26,074,467.00	N/D	\$6,760,172.00	35.00

(*) Se consideran los valores del PIB correspondiente a los años enlistados.

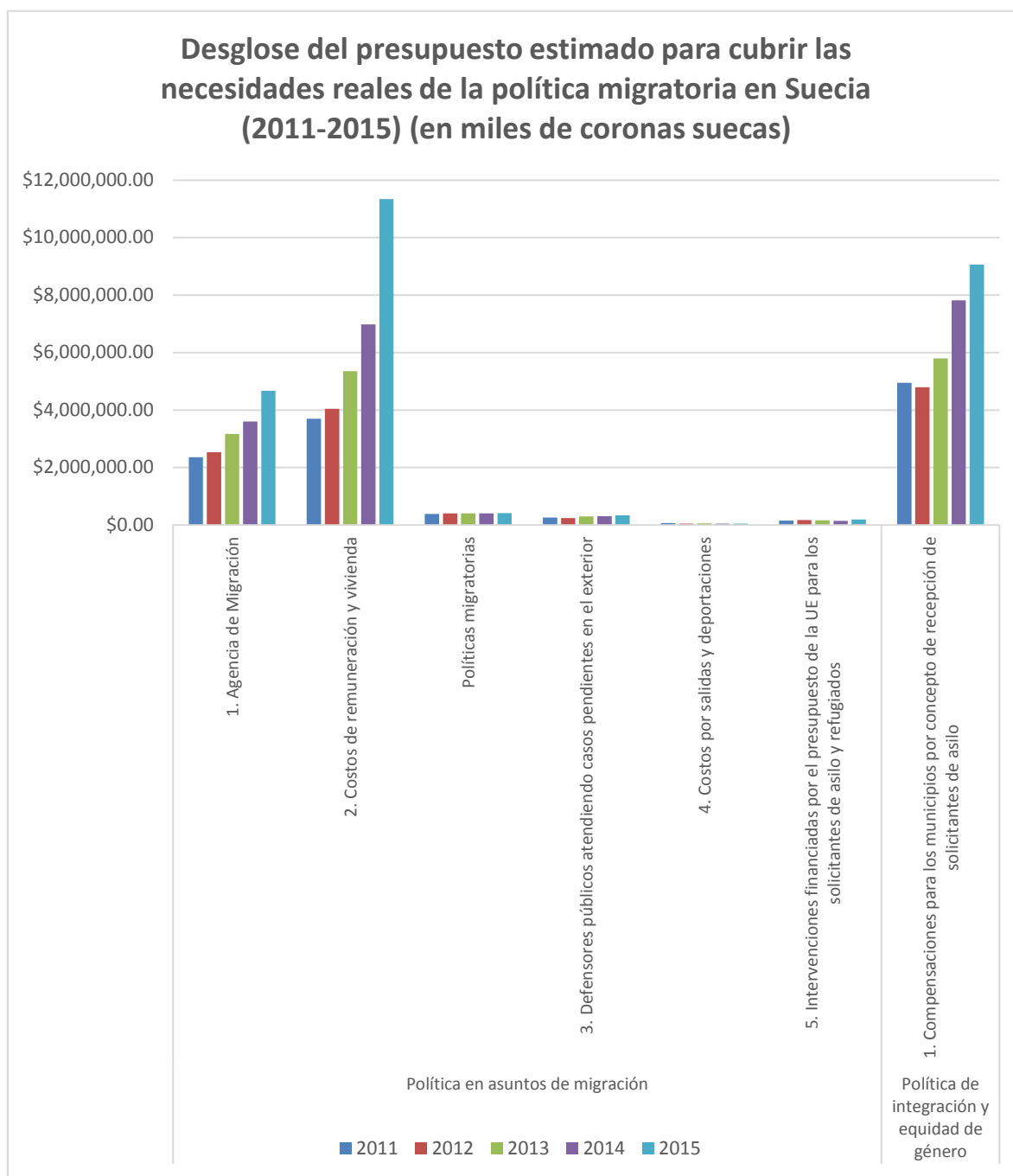
Fuente: Elaboración propia, basada en la información disponible en Migrationsverket, *Budgetunderlag 2012-2014* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2011, p. 22, dirección URL: <http://goo.gl/RcDEtz>, [consulta: 15 de octubre]; Migrationsverket, *Budgetunderlag 2013-2015* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2012, p. 19, dirección URL: <http://goo.gl/oBs0gG>, [consulta: 15 de octubre]; Migrationsverket, *Budgetunderlag 2014-2017* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2013, p. 33, dirección URL: <http://goo.gl/CO6hVG>, [consulta: 15 de octubre]; Migrationsverket, *Budgetunderlag 2015-2018* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2014, p. 34, dirección URL: <http://goo.gl/FTGJC4>, [consulta: 15 de octubre]; Migrationsverket, *Budgetunderlag 2016-2019* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2015, p. 47, dirección URL: <http://goo.gl/kaD6l9>, [consulta: 15 de octubre].

Por otra parte, si se analiza el desglose de los rubros considerados en la política migratoria (consulte gráfico 16), únicamente se observa una ligera disminución en 2012 para el gasto destinado a la política de integración y equidad de género y en 2014, para las intervenciones financieras por el presupuesto de la Unión Europea para los solicitantes de asilo y refugiados (consulte gráfico 16).

Para el resto de los rubros, cada año se observa un aumento, especialmente para los gastos de remuneración y vivienda para los solicitantes de asilo. Nótese también que el gasto destinado a salidas y deportación es el rubro menos costoso. Esto es porque resulta poco probable que una solicitud de asilo derive en una sentencia negativa (consulte gráfico 5).

Otro dato a destacar es el que revela que las intervenciones financieras por el presupuesto de la Unión Europea para los solicitantes de asilo y refugiados son el segundo rubro menos costoso. Lo anterior implica que las aportaciones que demanda la Unión Europea para sostener una política conjunta en materia de asilo son muy reducidas y puede cuestionarse que sea suficiente para atender una situación de emergencia como la que hoy se vive en la región.

Gráfico 16. Desglose del presupuesto estimado para cubrir las necesidades reales de la política migratoria en Suecia (2011-2015) (en miles de coronas suecas).



Fuente: Elaboración propia, basada en la información disponible en Migrationsverket, *Budgetunderlag 2012-2014* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2011, p. 22, dirección URL: <http://goo.gl/RcDEtz>, [consulta: 15 de octubre]; Migrationsverket, *Budgetunderlag 2013-2015* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2012, p. 19, dirección URL: <http://goo.gl/oBs0gG>, [consulta: 15 de octubre]; Migrationsverket, *Budgetunderlag 2014-2017* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2013, p. 33, dirección URL: <http://goo.gl/CO6hVG>, [consulta: 15 de octubre]; Migrationsverket, *Budgetunderlag 2015-2018* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2014, p. 34, dirección URL: <http://goo.gl/FTGJC4>, [consulta: 15 de octubre]; Migrationsverket, *Budgetunderlag 2016-2019* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2015, p. 47, dirección URL: <http://goo.gl/kaD6I9>, [consulta: 15 de octubre].

La agenda pública.

Sirvan las evidencias anteriores como introducción para proceder con la identificación del problema público en los intereses del Gobierno, es decir, en la ***agenda pública***. Los datos recién presentados dan cuenta de los alcances que tiene la recepción de nacionales sirios bajo el concepto de asilo; corresponde ahora reconocer la percepción del Gobierno respecto a esta situación para identificar cómo introduce el tema en la agenda pública.

Sea pertinente para este punto rescatar la definición de Thomas Birkland: *“La agenda es el conjunto de problemas, causas, símbolos, soluciones y otros elementos de los problemas públicos que demandan la atención de sector público y sus representantes gubernamentales”*.²⁹⁵

Para el caso que la presente investigación estudia, se rescatan los documentos oficiales que el Gobierno presenta cada año para hacer públicos sus intereses y justificar así la planeación del presupuesto nacional correspondiente al año siguiente. A continuación se estudian cinco de estos documentos para observar la evolución que ha tenido el tema del asilo como interés del Gobierno sueco, partiendo del presupuesto aprobado para el año 2011 y culminando en el que corresponde al año 2015.

Pueden adelantarse las siguientes observaciones:

1. El Gobierno se vale un vocabulario específico para identificar, interpretar y atender la situación en cuestión.
2. Las motivaciones para atender este asunto son de corte económico y social.
3. Se identifican dos ejes rectores en esta política: la recepción y la integración de inmigrantes (incluidos los solicitantes de asilo).
4. La política pública del asilo en Suecia es una política integral.

De forma particular, la revisión del documento correspondiente a la *“Presentación del presupuesto nacional para el año 2011”* resulta fructífera para dos objetivos. Primero, permite dar sustento a uno de los argumentos de la presente tesis, pues evidencia que los asuntos en materia de migración,

²⁹⁵ Thomas A. Birkland, *Op. cit.*, p. 9.

especialmente el del asilo, son prioridad constante para Suecia, no sólo como una expresión de coherencia con su política exterior y con los valores e intereses que promueve en el escenario internacional, sino como parte fundamental de su política interna.

En segundo lugar, el documento en cuestión ofrece los referentes que permitirán observar la evolución del problema público en la agenda. Destaca el vocabulario seleccionado para esta ocasión: se utiliza la palabra “*inmigrantes*”²⁹⁶ para referirse a los sujetos principales de la política pública. De acuerdo con la definición de la Real Academia Española, “*inmigrante*”, es aquel que llega a un lugar diferente del que proviene para establecerse en él;²⁹⁷ en esta definición caben todas las personas que han conseguido un permiso de residencia en Suecia y no sólo los solicitantes de asilo, pese a que los intereses del Gobierno dan prioridad a este grupo de “*inmigrantes*”.

El documento reconoce con énfasis que la motivación para atender a los “*inmigrantes*” es fundamentalmente económica:

*“Los inmigrantes representan uno de los mayores recursos económicos para Suecia y para el pluralismo en la sociedad. La inmigración ayuda a contrarrestar el declive en el mercado laboral cuando aumenta el número de personas mayores en la población. Aumentar las filas del mercado laboral es esencial para salvaguardar el Estado de bienestar y desahogar las tensiones de las finanzas públicas correspondientes a la población de adultos mayores. Adicionalmente, las investigaciones indican que la inmigración contribuye al aumento del comercio internacional y, por ende, a un mayor crecimiento [...] es crucial que los inmigrantes que recién llegan al país sean capaces de obtener un empleo a la brevedad. Un mercado laboral con entradas expandidas y aceleradas resulta en efectos económicos positivos para las municipalidades y el gobierno central, expresados tanto en una mayor recaudación de impuestos, como en la reducción de costos de transferencia. Por estas razones, es urgente catapultar el potencial de los nuevos inmigrantes y continuar trabajando para mejorar su integración.”*²⁹⁸

²⁹⁶ Ministerio de Finanzas, *From the Budget Bill for 2011: Budget Statement and summary* [en línea], Estocolmo, 10 de octubre de 2010, pp. 48, dirección URL: <http://goo.gl/JYR1BV>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

²⁹⁷ Real Academia Española, “Inmigrar” [en línea], *Diccionario de la lengua española*, 23ª edición, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/v9aMfK>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

²⁹⁸ Ministerio de Finanzas, *From the Budget Bill for 2011: Budget Statement and summary* [en línea], *Op. Cit.*, pp. 3-4.

En resumen, los “*inmigrantes*” resultan ser un pilar fundamental para la economía sueca. El mercado laboral, el comercio internacional, el Estado de bienestar y la solvencia del erario público, son algunas de las aristas que se ven impactadas positivamente por la inmigración, de acuerdo con *la presentación del presupuesto nacional para el año 2011*.

Dicho lo anterior, el eje rector de la política de migración y asilo para el 2011 sería el de la integración. En el párrafo citado, se reconoce: “*Por estas razones, es urgente catapultar el potencial de los nuevos inmigrantes y continuar trabajando para mejorar su integración*”. Esta visión e interpretación del problema público por parte del Gobierno se traduce en una política integral dirigida hacia la expansión de la población que contribuye a la economía sueca.

De esta manera, el presupuesto nacional para el año 2011 atiende el proceso de integración de los “*inmigrantes*” a través de la educación y la creación de empleo:

“Para continuar con la lucha contra la exclusión [...] la iniciativa del Gobierno en materia de educación incluye propuestas para mejorar las competencias de los profesores que desarrollan el programa ‘Sueco para inmigrantes’ (SFI) [SFI corresponde a las siglas en sueco para ‘Svenska för invandrare’] dentro del marco de la iniciativa para el mejoramiento de las habilidades pedagógicas, el fortalecimiento de primeros empleos y el incremento de recursos para escuelas en las zonas más necesitadas. Resulta crítico garantizar el aumento de la oferta laboral en el corto plazo para no generar cuellos de botella que estancuen el acelerado y robusto crecimiento en la demanda laboral.”²⁹⁹

Como puede observarse en esta declaración oficial, el Gobierno sueco mira en la política educativa y en la política laboral una vinculación natural con la política de migración y asilo. La lógica de esta interdependencia puede sintetizarse en el siguiente razonamiento: los “*inmigrantes*” son prioridad en la agenda pública porque representan un pilar fundamental de la economía sueca. Por esta razón, es indispensable darles acceso a la educación para que puedan profesionalizarse e integrarse al mercado laboral y, así, promover la creación de empleos que reditúen al Estado sueco en forma de impuestos para solventar al Estado de bienestar, diversificación del comercio internacional y aumento de la producción y el crecimiento económico nacional.

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 7.

Para 2012, el vocabulario se mantuvo: los “*inmigrantes*” continúan siendo los protagonistas en la agenda pública. Sin embargo, las motivaciones ahora también son de corte social y político:

“Suecia es un país con una tradición de apertura hacia el resto del mundo. Las nuevas influencias siempre han enriquecido a Suecia en términos culturales, económicos y empíricos [‘know-how’]. Sin embargo, los sistemas para el asentamiento de inmigrantes en la sociedad presentan graves deficiencias. Éstas se reflejan en una alta tasa de desempleo y en problemas sociales en los suburbios de las áreas metropolitanas. Estas problemáticas también se pueden observar en los carentes resultados escolares y la discriminación en el mercado laboral.”³⁰⁰

Es claro que, al igual que en el año anterior, en el 2012 los “*inmigrantes*” siguen representando un pilar esencial para la economía nacional, por lo que es pertinente decir que ésta se mantiene como una motivación de corte económico para que la política de migración y asilo sea un asunto prioritario en la agenda pública.

Las novedades son las motivaciones sociales y políticas. Las primeras tienen que ver con el reconocimiento de la existencia de “*problemas sociales*”, resaltando aquellos referentes al desempeño escolar y la discriminación laboral. Las segundas son consecuencia de las primeras pues, los temas de educación y empleo fueron prioridades en el 2011 y los “*problemas sociales*” indican que las políticas públicas no cumplieron su objetivo en estas áreas.

Lo anterior se traduce en una motivación política por dos razones: primero, por el rediseño de las políticas públicas y, segundo, porque el nuevo plan presupuestario para el año 2012 hace explícita la importancia de los acuerdos políticos entre el Gobierno y los representantes parlamentarios de los partidos políticos para aprobar el presupuesto final:

“El acuerdo entre el Gobierno y el Partido Verde, en responsabilidad conjunta sobre todo lo referentes a la política de migración y asilo, significa que Suecia tendrá una política de asilo humana y será un refugio para las personas que huyen de la persecución y la opresión. [...] El Derecho al asilo será resguardado.”³⁰¹

³⁰⁰ Ministerio de Finanzas, *From the Budget Bill for 2012: Budget Statement and summary* [en línea], Estocolmo, 26 de septiembre de 2011, p. 53, dirección URL: <http://goo.gl/ciElq6>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

³⁰¹ *Ibidem*, p. 50.

La existencia de tres tipos de motivaciones –económica, social y política– finalmente resulta en la adición de un eje rector en la política de migración y asilo: la recepción de “*inmigrantes*”, aunado a su integración. Es decir, en el 2012 es igual de relevante integrar que recibir “*inmigrantes*”. Aunque se amplían los objetivos, la política de migración y asilo continúa operando como una política integral, vinculada a sectores como el educativo, laboral y, esta vez, enfatizando también el sector de seguridad social y de la política exterior.

A este respecto, es pertinente decir que en este documento es más clara la relación dialéctica entre la política exterior y la política interna de Suecia: los intereses y objetivos de la primera derivan en el rediseño de la segunda (en materia de migración y asilo) y el cumplimiento de la primera no sería posible si la segunda no fuera exitosa.

El razonamiento que prima en el plan presupuestal para el año 2012 en Suecia es el siguiente: los “*inmigrantes*” son prioridad en la agenda pública porque representan un pilar fundamental de la economía sueca. Sin embargo, es indispensable mejorar las condiciones de la educación y de su posición en el mercado laboral para que puedan integrarse al circuito económico nacional; el fracaso de estos objetivos se traduce en un problema económico, social y político.

El plan presupuestario aprobado para el año 2013 se elabora cuando la Guerra Civil en Siria ya está en desarrollo. Éste ya registra un cambio en el lenguaje. Los protagonistas de la política de migración y asilo son las “*personas nacidas en el extranjero*”³⁰², lo que implica que no sólo se atenderá a los “*inmigrantes*”, sino también a los ciudadanos no-nacidos en Suecia. El contenido ahí expuesto revela que las motivaciones son, esencialmente, económicas (aunque los alicientes sociales y políticos no desaparecen).

“En general, las personas nacidas en el extranjero se encuentran en una posición más vulnerable dentro del mercado laboral que las personas nacidas en Suecia. En materia de integración, se propone el respaldo a la reforma para el asentamiento, incluyendo medidas para estimular la pronta absorción en las municipalidades y para aumentar las oportunidades de empleo fijo. [...] El Gobierno también propone una

³⁰² Ministerio de Finanzas, *From the Budget Bill for 2013: Budget Statement and summary* [en línea], Estocolmo, 20 de noviembre de 2012, pp. 8, dirección URL: <http://goo.gl/2Yg5gG>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

*iniciativa temporal dirigida a la estimulación de la creación de empleos para reducir la exclusión en ciertos distritos urbanos.*³⁰³

Para el 2013, el eje rector de la política de migración y asilo es la integración a través del empleo. Al igual que años anteriores, esta política conserva su carácter integral, vinculando intereses y objetivos con otros sectores. Para el año 2013, resaltó la conjunción con el sector laboral y el interés de trabajar con las administraciones locales en la aplicación de estrategias para lograr objetivos particulares, según sean las condiciones y necesidades de cada municipalidad.

En esta lógica, el presupuesto aprobado para el año 2013 denota la necesidad de ampliar las capacidades de la política pública, trabajando con las administraciones locales y procurando el éxito en los planes de integración por la vía laboral. En otras palabras, los inmigrantes son parte de los intereses del país pero, en este punto, también resulta imperioso monitorear el trabajo en los gobiernos locales para que la política pública de asilo pueda continuar operando con éxito.

El documento que presenta el presupuesto nacional para el año 2014, se caracteriza por combinar el vocabulario de los documentos pasados. En esta ocasión, los *“inmigrantes”* y las *“personas nacidas en el extranjero”* son los sujetos principales de la política de migración y asilo. También destaca la importancia otorgada a las motivaciones económicas:

*“[...] el débil desarrollo económico ha implicado un largo periodo de altas tasas de desempleo. En tanto se asume que la recuperación [económica] global tomará tiempo, existe el riesgo potencial de que esta situación de desempleo –la cual afecta principalmente a la población joven, las personas con capacidades diferentes y a las personas nacidas en el extranjero– se perpetuará y alcanzará niveles más altos. La política fiscal del Gobierno busca aumentar el empleo a pesar de la debilidad de la economía global. La sociedad debe ser solidaria –por esta razón, y no otra, todos los esfuerzos se deben dirigir hacia la el decrecimiento del desempleo y el combate a exclusión.”*³⁰⁴

³⁰³ *Ibidem*, p. 6.

³⁰⁴ Ministerio de Finanzas, *From the Budget Bill for 2014: Budget Statement and summary* [en línea], Estocolmo, 24 de octubre de 2013, p. 3, dirección URL: <http://goo.gl/kiBJFY>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

Cabe mencionar que la planeación de este presupuesto se lleva a cabo cuando ya está en desarrollo la iniciativa de asilo garantizado para los nacionales sirios que así lo soliciten. Para lograr los objetivos que se proponen en la definición del presupuesto nacional para el 2014, el Gobierno sueco tomará a la recepción e integración como ejes rectores de la política de migración y asilo. Respecto a la recepción, el documento en cuestión tiene un objetivo conciso: la recepción de niños solicitantes de asilo:

“La perspectiva de los Derechos de los niños y el principio de hacer lo que es mejor para los intereses de los niños son fundamentales para mantener una política de asilo segura y humana. La estipulaciones en materia de residencia, inscritas en la Ley de Extranjería [de 2005] deben ser revisadas para permitir que los niños solicitantes de asilo tengan garantizada la aprobación de un permiso de residencia.”³⁰⁵

En cuanto a los menesteres relativos a la integración, se reconoce que las “*personas nacidas en el extranjero*” afrontan una situación problemática en diferentes dimensiones:

“[...] la mayoría de las personas nacidas en el extranjero tienen dificultades para encontrar un primer empleo. [...] Es crucial que la capacitación en el idioma sueco opere correctamente para mejorar la situación de las personas nacidas en el extranjero dentro del mercado laboral. El sistema educativo no ha sido capaz de proveer el apoyo necesario a los estudiantes que vienen a Suecia cuando están en edad escolar. [...] Las municipalidades en Suecia no han aumentado sus capacidades para recibir inmigrantes al mismo grado que demanda la necesidad de asentamiento en Suecia. [...] se observa una discriminación en el mercado laboral que regularmente afecta a las personas con vínculos no-europeos [sic]. Muchas personas nacidas en el extranjero viven en áreas urbanas que sufren un alto grado de exclusión.”³⁰⁶

Sirva la cita anterior para confirmar que el Gobierno sueco recurre a una política integral, vinculando diversos sectores de interés público y relacionando problemas y soluciones. En esta declaración oficial en particular, se identifica la estrecha relación entre el sector laboral, educativo y de desarrollo urbano, tanto en el nivel nacional como en el local.

Finalmente, la planeación del presupuesto nacional para el 2015 es especialmente interesante pues ésta se desarrolla bajo una nueva administración

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 45.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 33.

de Gobierno, producto de las elecciones Parlamentarias celebradas el 14 de septiembre de 2014.

Los cambios en el Gobierno –resultado de las elecciones– impactan notablemente en la política de migración y asilo, resultando en una declaración más laxa, comparada con lo presentado en años anteriores. Después de ver el uso combinado de “inmigrantes” y “personas nacidas en el extranjero”, el documento referente al presupuesto para el 2015 se inclina por el segundo término para identificar a los sujetos principales de la política de migración y asilo.

Por otra parte, se observa que las motivaciones del nuevo Gobierno otorgan más jerarquía a las motivaciones sociales –aunque sin deprecia las de corte económico y dando su lugar a las de corte político.

“El trabajo crea una sensación de comunidad y pertenencia –el poder de que uno pueda moldear su propia vida y su futuro. Para [mantener] la cohesión social y garantizar la prosperidad en Suecia, es crucial que más mujeres y hombres encuentren trabajo. Unas de las tareas más importantes del Gobierno durante este periodo electoral es el de reducir el desempleo y ampliar la oferta laboral.”³⁰⁷

Pese a que el empleo sigue siendo el objetivo principal del Gobierno, el contenido del documento revela un interés de corte social: habla de la “comunidad”, la “pertenencia” y la “cohesión social” como la finalidad última en la estrategia de creación de empleos. Para lograr estos objetivos, el Gobierno identifica las estrategias a efectuar y los sectores de la sociedad que requieren mayores atenciones:

“Para mejorar la conectividad geográfica, se requiere aumentar la construcción de viviendas que cuenten con posibilidades de desplazamiento para que las personas puedan trasladarse a zonas donde haya oportunidades de empleo. También es esencial generar condiciones para permitir el desarrollo de oportunidades en las zonas rurales. El desempleo en Suecia está distribuido inequitativamente. La población joven, las personas con una educación relativamente menor, las personas nacidas en el extranjero y las personas con capacidades diferentes son particularmente vulnerables.”³⁰⁸

³⁰⁷ Ministerio de Finanzas, *From the Budget Bill for 2015: Budget Statement and summary* [en línea], Estocolmo, 23 de octubre de 2014, p. 3, dirección URL: <http://goo.gl/n89rYg>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 4.

Como puede observarse, el eje rector de la política de migración y asilo es el de la integración a través del mercado laboral. La determinación de esta dirección para el diseño de políticas descansa, una vez más, en la vinculación de los sectores de interés público, destacando en esta ocasión el sector laboral, de desarrollo urbano y de seguridad social bajo el principio de la igualdad.

Tal como se advertía en párrafos anteriores, la postura oficial sobre la planeación presupuestal es blanda en materia de migración y asilo. Si bien atiende las consecuencias que ha generado la recepción masiva de inmigrantes en los últimos años, no trata el tema directamente. Lo anterior tiene que ver con el reacomodo de los actores políticos tras las elecciones de septiembre de 2014 pues, el partido ganador no obtiene la mayoría parlamentaria y encuentra una fuerte oposición para aprobar en el Legislativo sus propuestas de política de migración y asilo.³⁰⁹

Es evidente que el tema del asilo ha sido una constante en la agenda pública, incluso desde antes que estallara la Guerra Civil en Siria. La tabla 12 sintetiza el análisis antes presentando y permite observar cómo ha evolucionado el tema en la agenda, según ciertos elementos o eventos coyunturales y basado en las cuatro variables seleccionadas: el vocabulario, las motivaciones, los ejes rectores y el carácter integral (es decir, la vinculación con otros sectores de interés público) de la política de migración y asilo.

³⁰⁹ Esta idea se retomará y se ahondará más en ella cuando se revisen a los actores de la política de asilo, sus intereses e interacciones.

Tabla 12. Evolución del tema del asilo en la agenda pública.

Variable	Plan anual para el presupuesto nacional en Suecia				
	2011	2012	2013	2014	2015
Coyuntura (en el año que fue planeado el presupuesto)	2010: Reelección del Gobierno dirigido por el Primer Ministro Fredrik Reinfeldt, líder del Partido Moderado.	2011: Año previo al estallido de la Guerra Civil en Siria. Tras las elecciones de 2010, el Gobierno trabaja en el Parlamento bajo alianzas entre Partidos.	2012: Estallido de la Guerra Civil en Siria.	2013: Ejecución de la política de asilo garantizado para los nacionales sirios que lo soliciten.	2014: El partido Socialdemócrata resulta electo en los comicios de septiembre de 2014; sin embargo, no consigue la mayoría parlamentaria.
Vocabulario	Inmigrantes	Inmigrantes	Personas nacidas en el extranjero	Inmigrantes Personas nacidas en el extranjero	Personas nacidas en el extranjero
Tipo de motivación(es)	Económica	Económica Social Política	Económica	Económica	Social
Eje(s) rector(es)	Integración	Integración Recepción	Integración	Integración Recepción	Integración
Vinculación con otros sectores de interés público (carácter integral de la política)	Política de educación Política laboral	Política de educación Política laboral Política exterior	Política laboral Trabajo conjunto en las políticas públicas nacionales y locales	Política de educación Política laboral Política de desarrollo urbano Trabajo conjunto en las políticas públicas nacionales y locales	Política laboral Política de desarrollo urbano Política de seguridad social



Fuente: Elaboración propia.

La tabla anterior revela que en cuatro de los cinco años revisados, el tipo de motivación que estimuló la ejecución de la política de asilo fue de corte económico

y, en páginas previas, se observa que el Estado sueco apuesta verdaderamente por la recepción de inmigrantes (incluyendo a los solicitantes de asilo y refugiados); de hecho, cada año destina más presupuesto para política migratoria (consulte gráfico 15 y tabla 11). ¿Por qué? ¿Cómo impacta la recepción de inmigrantes (incluidos solicitantes de asilo y refugiados) en la economía sueca?

Los argumentos políticos ya se han expuesto previamente: a) la recepción de solicitantes de asilo es una tradición de la agenda de política exterior sueca que responde a los intereses, valores y principios sociales de este país; y b) tal como sugiere Alison Brysk, la promoción (y ejecución) de un activismo humanitario hace de Suecia un “*buen samaritano global*”.³¹⁰ En breve, puede decirse que la política de asilo en Suecia forma parte de un proyecto de imagen internacional que el país ejecuta para posicionarse como líder y modelo en materia de Derechos Humanos.

Sin embargo, también es menester exponer los argumentos económicos que sostienen a la política asilo de este país nórdico. Por una parte, se reconoce que los costos por concepto de recepción de solicitantes de asilo (en específico de este grupo de inmigrantes) son relativamente altos, especialmente en los rubros de vivienda y compensación a los municipios para apoyarlos en el proceso de integración una vez que los solicitantes de asilo se convierten en refugiados (consulte gráfico 16).

No se niega que estos gastos impactan fuertemente en el gasto público y en la economía nacional en un principio. Sin embargo, obedeciendo al carácter integral de la política de asilo, existen otros mecanismos y estrategias que se aplican para convertir el fenómeno migratorio en una oportunidad para el crecimiento económico. En primera instancia, la recepción de solicitantes de asilo implica la una creciente demanda de los siguientes servicios:

- Personal profesional de carrera en instituciones como la Agencia de Migración, el Ministerio de Empleo, etc.
- Asistencia jurídica
- Traductores.
- Vivienda

³¹⁰ Alison Brysk, *Op. Cit.*, p. 31

- Educación
- Servicios médicos

Es decir, la recepción de inmigrantes por concepto de asilo se traduce en mayores oportunidades de empleo, tanto para nacionales como para los mismos solicitantes de asilo. De esta manera, se genera un círculo virtuoso en el que:

1. Se requiere más personal profesional de carrera que se integre a las instituciones nacionales que atienden a los solicitantes de asilo para cubrir la inmigración masiva;
2. Cada solicitante de asilo tiene derecho a la asistencia jurídica durante el proceso, por lo que los defensores de oficio serán cada vez más solicitados;
3. Aunado al derecho a la asistencia jurídica, los solicitantes de asilo tienen derecho a recibir toda la información en su lengua materna, lo que genera una alta demanda de traductores;³¹¹
4. Adicionalmente, se debe garantizar la vivienda a aquellos solicitantes de asilo que no cuenten con un refugio seguro en el país. Esta necesidad resulta un importante catalizador para la industria de la construcción, empleando tanto a nacionales como extranjeros;
5. Los solicitantes de asilo menores de edad, tienen derecho a la educación (independientemente de su condición migratoria en el país), aumentando la demanda de profesores de educación básica. En el caso de aquellos que ya cuentan con la mayoría de edad, se les da acceso a clases de sueco y existen programas de capacitación técnica que los ayudan a integrarse al mercado laboral más rápido; generando una alta demanda de capacitadores y profesores de sueco.

³¹¹ La mayoría de estos traductores son los mismos refugiados (solicitantes de asilo que recibieron una sentencia positiva y consiguieron la concesión del permiso de residencia permanente). La importancia de destacar este hecho reside en que ayuda a desmentir el prejuicio que señala a los refugiados como “mantenidos” del Estado. Tal como lo indica la política de asilo y la propia legislación, cuando un solicitante de asilo se convierte en refugiado, consigue acceso al mercado laboral y, al obtener un empleo, adquiere responsabilidades fiscales con el Estado.

6. La asistencia médica básica también es un derecho al que tienen acceso los solicitantes de asilo. Es pertinente, destinar un par de líneas a esta última oportunidad de empleo y crecimiento: generalmente, los solicitantes de asilo requieren servicios médicos que van más allá de la atención por enfermedades o lesiones físicas evidentes (desnutrición, heridas, infecciones, etc.), muchos de ellos han experimentado vivencias traumáticas que vulneran su salud mental y requieren asistencia para superar los estragos de la guerra, el despojo, la constante incertidumbre y riesgos durante la jornada hasta el país de destino, la pérdida de familiares o la ansiedad que provoca la posibilidad de no recibir una sentencia positiva. Por esta razón, la asistencia médica es fundamental para la política de asilo, especialmente durante la recepción e integración de los inmigrantes. De la misma manera, la importancia de contar con el personal capacitado para atender a este sector de la población es irrefutable, abriendo las vacantes para los profesionales de la salud.

Otro argumento económico que defiende a la política de asilo como uno de los problemas públicos más relevantes de la agenda es el que indica que la inmigración se traduce en un aumento de la competitividad nacional en términos macroeconómicos. Por ejemplo: debido a que la recepción de solicitantes de asilo ha sido mayor a la esperada, en octubre de 2015, el banco central de Suecia decidió modificar la política monetaria fin de reducir la tasa de interés.³¹²

La estrategia a la que se hace mención derivó en una devaluación de la moneda nacional (la corona sueca), cuyo objetivo es generar un círculo virtuoso en el que se incentiva a la inversión extranjera, la cual aumentará la oferta de empleo (permitiendo que los refugiados puedan integrarse a la brevedad al mercado laboral). Más empleo deriva en mayor producción, mayor captación de impuestos, mayor consumo interno y beneficios para la exportación.

³¹² s/a, "Sweden holds on to record low interest rate" [en línea], Estocolmo, *The Local*, 28 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/Fc57bM>, [consulta: 24 de enero de 2016].

El círculo vicioso recién descrito tiene efectos positivos tanto en el corto como el mediano y largo plazo. En el corto plazo, permite flexibilizar el mercado laboral para absorber la gran oferta que representan los solicitantes de asilo. En el mediano plazo, permite la diversificación de la economía a través de la multiplicación de los vínculos comerciales en el extranjero. En el largo plazo, permite la recuperación de las finanzas públicas y el mantenimiento de un Estado de bienestar, especialmente para el soporte del gasto público por concepto de pensiones.

No obstante, es menester hacer un justo reconocimiento a las desventajas de estos ajustes económicos: los beneficios no se proyectan inmediatamente en el sector público. Tal como se describe en el apartado 3.2.1 Los “qué”, la política de asilo sueca está diseñada para que la integración de los refugiados en el mercado laboral sea lo más pronta posible, por lo que se otorgan importantes subsidios a los municipios que absorben a este grupo de inmigrantes.

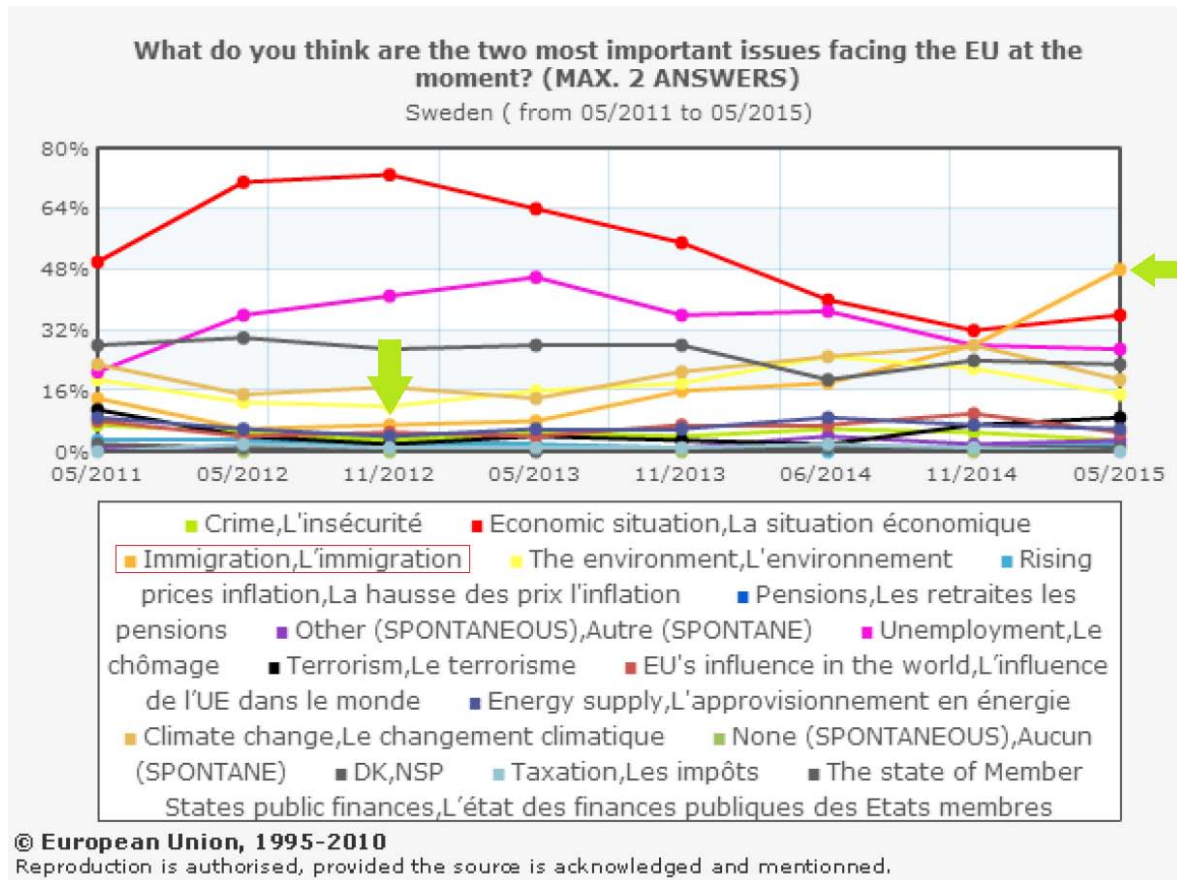
Efectivamente, la recepción masiva de solicitantes de asilo representa, primero, un gasto superior para el Estado sueco. Sin embargo, el costo inicial no se compara con los beneficios a largo plazo, pues serán los inmigrantes quienes sostengan el Estado de bienestar y la importante carga económica que representará el rubro de pensiones a adultos de la tercera edad en un futuro no muy lejano.

Todas estas interpretaciones y acciones del gobierno también se respaldan en el interés que la sociedad manifiesta por el tema del asilo. De acuerdo con estudios de la Comisión Europea, los ciudadanos suecos consideran que la inmigración es uno de los problemas más importantes que enfrenta la Unión Europea. Como puede observarse en el gráfico 17, desde mayo de 2013, el tema de la inmigración ha ido escalando en el listado de intereses de la sociedad en Suecia.

El gráfico 17 también revela que, de 2012 a 2014, la inmigración fue el sexto tema más relevante en la opinión pública; sin embargo, esta situación cambia radicalmente en 2015, cuando pasa a ser el tema número uno para la

sociedad sueca, superando a temas como “la situación económica” y “el desempleo”, que encabezaban la encuesta desde 2012.

Gráfico 17. Temas de interés para la sociedad sueca: “¿Cuáles cree usted que son los dos problemas más importantes que enfrenta la Unión Europea en este momento?”.

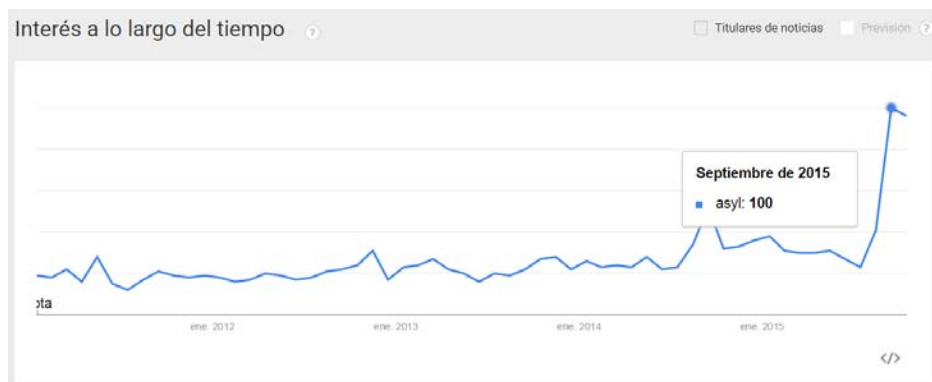


NOTA: El gráfico original fue modificado para los fines de la presente investigación: se resalta la evolución del tema referente a la Inmigración.

Fuente: Eurobarometer surveys, *What do you think are the two most important issues facing the EU at the moment?* [en línea], Bruselas, mayo de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/JcWISF>, [consulta: 24 de octubre de 2015].

Este interés también se refleja en el comportamiento de las tendencias de búsqueda en internet dentro del territorio sueco. De acuerdo con estadísticas del principal buscador en línea, la actividad relacionada con el tema del asilo (“*asyl*”, en sueco), ha tenido interesantes periodos de auge en el 2015, especialmente en los meses de febrero, abril, agosto y septiembre (consulte gráfico 18).

Gráfico 18. Evolución de las tendencias de búsqueda en línea relacionadas con el tema de asilo, Suecia.



Fuente: Google trends, *Asilo – Suecia* [en línea], dirección URL: <https://goo.gl/xZG863>, [consulta: 29 de octubre de 2015].

Gráfico 19. Comportamiento de las tendencias de búsqueda en línea relacionadas con el tema de asilo en las provincias suecas.



Fuente: Google trends, *Asilo – Suecia* [en línea], dirección URL: <https://goo.gl/xZG863>, [consulta: 29 de octubre de 2015].

De las estadísticas consultadas, también destaca que son las provincias de Skåne, Estocolmo y Västra Götaland los focos más activos en cuanto a estas búsquedas (consulte gráfico 19). Los datos son interesantes porque estos tres puntos resaltados corresponden a las provincias fronterizas con mayor

concentración de las oficinas de la Agencia de Migración Sueca –responsable de las cuestiones de asilo a nivel nacional.

Considerando que en la actualidad los medios de comunicación electrónicos representan una de las fuentes de información más importantes para la sociedad en general, los datos recién presentados dan cuenta del interés que la sociedad sueca tiene en las cuestiones de asilo. Estos resultados refuerzan y se suman a las motivaciones que el Gobierno tiene para atender a los nacionales sirios que buscan protección: se trata de un asunto de política exterior, de principios y valores nacionales, de tradición humanitaria y de interés social.

Cabe destacar que el interés en la cuestión de asilo (y de inmigración, en general) no se expone en una postura homogénea en la opinión pública. Dada la polémica e implicaciones que representa la recepción de solicitantes de asilo y refugiados, la sociedad expresa aprobación y rechazo (en distintos grados) respecto a la política de migración. Estas posturas no quedan únicamente en el sentir social: las más populares incluso llegan a ser parte de los objetivos, valores e ideología de partidos políticos.³¹³

Factores como el terrorismo, la legitimación de prejuicios, las posturas oficiales de los Estados en el escenario de la política internacional, los diferentes estilos de vida, el contraste de las concepciones de socio-culturales sobre la convivencia social, la religión, la familia, el gobierno, etc., impactan directamente en la opinión pública sueca.

Los factores antes mencionados están estrechamente relacionados y son causa y consecuencia al mismo tiempo. Para partir de un punto que explique esta afirmación, tomemos la legitimación de los prejuicios que vinculan a la población árabe y musulmana con la ejecución de actos terroristas: la normalización de esta estigmatización entre la sociedad genera un círculo vicioso caracterizado por la exclusión, la desigualdad, las actitudes reaccionarias y los extremismos entre diversos grupos sociales (partidarios de cualquier tipo de ideología política o religiosa).

³¹³ La postura de los partidos políticos respecto a la política de asilo vigente en Suecia se explora a detalle en el apartado 3.2.2. *Los “quién”*.

Particularmente, la estigmatización de la población árabe y musulmana encuentra un antecedente fundamental a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, presumiblemente perpetrados por el grupo Al Qaeda, en Estados Unidos. El poder e influencia política, económica e incluso cultural de los Estados Unidos fueron factores determinantes para reconocer a la región de Medio Oriente como el semillero de terroristas: los nuevos enemigos comunes que amenazan la paz y seguridad internacionales.

Estos prejuicios aumentan y se fortalecen con otros eventos similares ocurridos en Europa, tales como:

- los atentados en los trenes de Madrid (11 de marzo de 2004),
- los atentados en la red del metro de Londres (7 de julio de 2005),
- el estallido de un coche bomba en Estocolmo (11 de diciembre de 2010),
- los ataques a la sede del semanario Charlie Hebdo en Francia (7 de enero de 2015),
- los atentados en Copenhague contra una sinagoga y un centro cultural donde se desarrollaba un seminario de discusión sobre los ataques en Francia contra el semanario Charlie Hebdo (14 y 15 de febrero de 2015),
- los ataques terroristas que sucedieron de manera simultánea en París y Saint-Denis, Francia (13 de noviembre de 2015).

Los lamentables acontecimientos recién mencionados tienen algo en común: los perpetradores (confirmados o presumibles) practican o practicaban el Islam, hecho que favorece a la estigmatización de los musulmanes y deriva en un temor generalizado que sugiere que, cualquier persona, cualquier día, en cualquier espacio, puede ser víctima de un acto terrorista.

Aunado a lo anterior, debe reconocerse que el tratamiento político y mediático que se da cada que ocurre un evento de este tipo promueve la exaltación de los temores sociales que provocan un sentimiento de vulnerabilidad, ya sea porque pueden ser víctimas de un ataque, ya sea porque pueden ser señalados como personas potencialmente peligrosas por la religión que practican.

Suecia no es un país inmune ni a la experiencia de actos terroristas, ni a la propaganda (incluso a la práctica) de los prejuicios que vinculan a la población árabe y musulmana con estos crímenes. Ciertamente, existen grupos sociales (incluyendo partidos políticos) que, de hecho, usan estos estigmas para impulsar proyectos nacionalistas, anti-inmigratorios y xenófobos.

Lamentablemente, los prejuicios a los que se hace referencia se han fortalecido en los últimos años, no sólo como una herramienta más para el discurso populista de derecha –cuyo proyecto se basa, en gran medida, en una percepción negativa de los inmigrantes y una exaltación del nacionalismo–; también han logrado permear en la opinión pública en general. Esta situación genera rechazo pero, especialmente, temor ante una población estigmatizada y fuertemente vinculada al terrorismo.

Una encuesta elaborada en noviembre de 2015 y presentada por la televisora nacional SVT, reveló que el 46% temen, en algún grado, por la posibilidad de ataques terroristas en Suecia (14% dijo estar *muy* preocupado por esta situación y 32% dijo estar preocupado).³¹⁴ La misma encuesta indica que el 21% de los encuestados dice ser indiferente al tema, 25% no se sienten particularmente preocupados y sólo 7% dice no sentir ninguna preocupación al respecto.³¹⁵

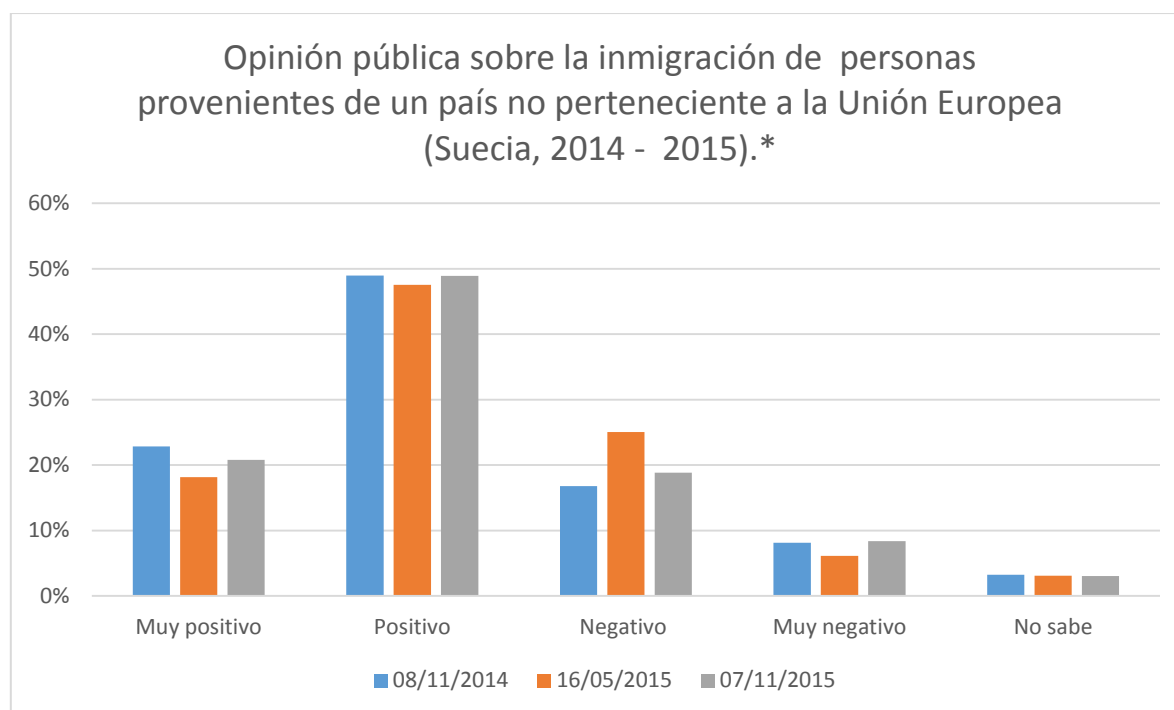
A pesar de ello, aún es mayoría la porción de la sociedad que aprueba una política pública favorable para los solicitantes de asilo y refugiados. Por ello, no es errado decir que una política de asilo de corte humanitario en Suecia es legítima. Los valores y principios que forman parte de la historia y construcción de la sociedad sueca coinciden con los objetivos que plantea la política de asilo: la acción humanitaria como parte de las responsabilidades internacionales, la promoción, respeto y protección de los Derechos Humanos y el rechazo a los gobiernos autoritarios que vulneran los principios de la paz, la democracia, la libertad y la justicia.

³¹⁴ Henrik Berglind-Dehlin, “Småorter oroligare för terror än storstäder” [en línea], Estocolmo, SVT, 1 de diciembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/BVxjon>, [consulta: 24 de enero de 2016].

³¹⁵ *Ídem*.

La afirmación anterior se confirma con los resultados de las encuestas del Eurobarómetro, las cuales demuestran una notable aprobación de la opinión pública sueca respecto a la recepción de inmigrantes provenientes de un país no perteneciente a la Unión Europea (consulte gráfico 20). Precisamente, los resultados de esta encuesta confirman la heterogeneidad de la opinión pública: es cierto que un sector de la población sueca se declara en contra de la inmigración, pero la aprobación de una tradición humanitaria aún está vigente en la mayoría de la sociedad (consulte gráfico 20).

Gráfico 20. Opinión pública sobre la inmigración de personas provenientes de un país no perteneciente a la Unión Europea (Suecia, 2014 - 2015).



(*) Las estadísticas del Eurobarómetro para este rubro únicamente están disponibles para los periodos que aquí se representan.

Fuente: Eurobarometer surveys, *Public opinion on immigration of persons from outside the EU* [en línea], Bruselas, noviembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/MGdVuW>, [consulta: 23 de enero de 2016].

¿Por qué sucede que la población sueca muestra, por un lado, una actitud de temor y –hasta cierto punto– rechazo, y por otro lado está –en términos generales– de acuerdo en mantener una política pública de asilo amplia y de corte

humanitario? Uno de los factores que pueden ayudar a comprender estos contrastes es el cultural.

A pesar de contar con una historia longeva en materia de recepción de solicitantes de asilo provenientes de los más variados sitios alrededor del mundo, cada que un extranjero entra al país con el objetivo de residir ahí y comenzar un proyecto de vida se enfrenta a una sociedad sueca fuertemente marcada por sus costumbres, formas de vida y sus propias dinámicas de convivencia socio-política.

En el caso de la recepción de solicitantes de asilo sirios, la cuestión cultural es un factor sumamente relevante. Lo que observamos en esta coyuntura nacional e internacional es que una gran cantidad de nacionales sirios se ven forzados a abandonar su país a causa de la violencia e inseguridad que se vive en Siria.

Lo anterior, en primera instancia, ya representa una diferencia sustancial entre la sociedad sueca y la siria: la primera se ha desarrollado en un país que, desde 1814, no se ha visto involucrado directamente en conflictos bélicos;³¹⁶ la segunda, se desenvuelve en una región que constantemente ha experimentado el estallido de conflictos bélicos (locales, regionales o internacionales), especialmente en las últimas décadas.

Un ambiente de paz o de guerra impacta directamente en las concepciones sociales de lo que significa la política (las formas de gobierno, los gobernantes, la participación de los civiles, los derechos y obligaciones políticas, etc.), la organización social (sus objetivos, su relación con los gobiernos, sus formas de acción o expresión, etc.), la religión (como un factor que impacta positiva o negativamente en los conflictos: siendo mediador, partícipe en el propio conflicto o totalmente ajeno a ellos).

Aquí se identifica un primer factor que explica el apoyo a la política de asilo de corte humanitario: la sociedad sueca es partidaria de la asistencia humanitaria para las víctimas de los conflictos armados porque, de acuerdo con la evolución

³¹⁶ La última guerra en la que Suecia fue uno de los beligerantes sucedió en 1814, en la guerra contra Noruega. En agosto de 1814 se firmó la Convención de Moss, en la cual se acordó el cese al fuego. Las discusiones sobre los resultados de esta guerra continuaron hasta 1905, cuando se acuerda la cesión de independencia de Noruega por vías diplomáticas. Consulte: Swedish Insitute, "History of Sweden" [en línea], Estocolmo, 4 de enero de 2016, dirección URL: <https://goo.gl/b83l3b>, [consulta: 29 de enero de 2016].

histórica de la sociedad, sólo un ambiente de paz permite el libre ejercicio de los Derechos Humanos y toda la humanidad debiera tener acceso a ellos.

Es decir, los valores sociales suecos se basan en el pacifismo y en la responsabilidad internacional de actuar en favor de las víctimas y sus Derechos Humanos. Sentada esta premisa, es natural que la sociedad sueca apruebe que su gobierno ejecute una política de asilo amplia y se muestre solidario con la sociedad siria ante las desgracias de la guerra.

Por otro lado, los solicitantes de asilo sirios que llegan o los refugiados de la misma nacionalidad que ya residen en Suecia vienen de un contexto guerra particularmente violento. La Guerra Civil Siria inicia como una respuesta de represión a las manifestaciones sociales en contra del gobierno; sin embargo, evoluciona y en el desarrollo se ven multiplicados los grupos o actores beligerantes –cada uno con sus propios objetivos, alianzas y enemistades.

Lo anterior implica que la sociedad siria tenga una opinión diferente sobre cómo conviven gobiernos y sociedades civiles. En el caso de Siria, los gobernantes son potenciales agresores, pero también lo son algunos grupos de nacionales sirios: es decir, aquellas personas que deciden unirse a un grupo armado en defensa de cierta causa. En breve, desde la perspectiva del escenario sirio, no hay un grupo con poder e/o influencia confiable.

Cabe decir que se comprende que una de las consecuencias más graves de los conflictos armados es el shock psicológico que causa en las víctimas. La incertidumbre, la desesperación, el despojo, la constante amenaza a sufrir daños físicos, son elementos que transforman a las víctimas de las guerras y cambian su forma de relacionarse con las personas:

“La guerra provoca una afectación ostensible de la salud mental del hombre y trae como consecuencia un aumento significativo de los trastornos mentales [...] El espectáculo de violaciones o torturas, de asesinatos o ejecuciones masivas, de bombardeos y arrasamiento o exterminio de poblados enteros es casi por necesidad traumatizante, sobrepasa los mecanismos de reacción del individuo a situaciones extremas [...] Entre los refugiados se da una alta casuística de

*ansiedad, estrés postraumático y trastornos disociativos y afectivos”.*³¹⁷

Aunado a las consecuencias de la experiencia en campo bélico, se suman las dificultades y estragos de la jornada migratoria que se debe concretar para llegar a cualquier destino en busca de refugio (incluyendo Suecia): múltiples peligros, víctimas de corrupción, trata de personas, criminalización por el tránsito indocumentado, son algunas de las realidades a las que se enfrentan los solicitantes de asilo.

Lo anterior es tan sólo un brevario de los antecedentes y experiencias más inmediatas que viven las víctimas de la guerra en Siria. Sin embargo, no sólo se trata de una sociedad psicológicamente vulnerada que pudiera superar este episodio con terapias y ayuda profesional. También se trata de una sociedad que se desenvuelve con diferentes formas de socialización, que es un factor independiente de las (desafortunadas) coyunturas bélicas: es una cuestión cultural que responde a su propia evolución social a través de la historia.

Lo anterior no significa que la sociedad siria se encuentre con todas las desventajas e imposibilidades para integrarse en y con otras sociedades; de hecho, los solicitantes de asilo que logran llegar a Europa son individuos o familias que, antes de la guerra, tuvo una vida con acceso a la educación, la profesionalización y a una calidad de vida buena en Siria. Sin embargo, en el contexto actual y, en gran medida gracias a la manipulación de la información por parte de los medios y los grupos sociales que rechazan a los inmigrantes, los nacionales sirios se enfrentan a una amplia gama de retos aun cuando se alejan del escenario bélico.

De esta manera, la sociedad sueca no sólo se enfrenta a la recepción de un grupo de inmigrantes potencialmente traumatizados –y con los que probablemente no encuentre empatía emocional, simplemente porque los suecos no han experimentado el desarrollo de una guerra en carne propia–, a largo plazo, también se enfrentan a la convivencia cotidiana con un sector de la población que

³¹⁷ Liuba Yamila Peña Galbán, et al, “La guerra como desastre. Sus consecuencias psicológicas” [en línea], en *Revista Humanidades Médicas*, vol. 7, núm. 3, Camaguey, octubre-diciembre, 2007, dirección URL: <http://goo.gl/xj0eF5>, [consulta: 29 de enero de 2016].

no comparte raíces culturales esenciales para construir una dinámica social armoniosa dada sea la distorsión de la información y el fortalecimiento de prejuicios y estigmas que sólo buscan dividir, antes que integrar a nacionales e inmigrantes.

Lo que se intenta decir con lo anterior es que, aun cuando las víctimas de la guerra logren superar este amargo capítulo de sus vidas, continúa el reto de la integración, no al mercado laboral ni a la educación, sino a la misma sociedad sueca. Para ilustrar este argumento, se puede partir de una de las diferencias más evidentes: la religión.

La sociedad sueca es una especialmente caracterizada por la secularidad:

*“Suecia es el único país nórdico sin una Iglesia Estatal [...] A partir del año 2000, los suecos ya no se convierten en miembros de la Iglesia sueca de manera automática al nacer y un número record de suecos han abandonado la Iglesia [sueca] en los últimos años. [...] Las encuestas también indican que sólo el 8% de los suecos recurren a los servicios religiosos con frecuencia”.*³¹⁸

Es decir, para la sociedad sueca no es fundamental contar con un vínculo religioso como parte de su identidad cultural. El caso contrario sucede en Siria, donde el 87% de la población es musulmana.³¹⁹ Si bien es cierto que el Islam ha evolucionado en distintas ramas, todas ellas tienen en común los cinco “pilares del Islam”: 1) Shahada (la práctica de la fé); 2) Salat (la oración); 3) Zakat (la limosna); 4) Sawm (el ayuno); y 5) Hajj (la peregrinación a la Kaaba).³²⁰

Algunas interpretaciones del Islam promueven la práctica estricta de estos y otros principios estipulados en el Corán –la sagrada escritura para los musulmanes, la cual contiene los mensajes que Allah reveló a Mahoma. Según las distintas interpretaciones que se le ha dado al contenido del Corán, algunos grupos minoritarios (aunque fortalecidos) han promovido el radicalismo y, en nombre de la religión, han incurrido en demostraciones de violencia hacia los no-creyentes.

³¹⁸ Swedish Institute, “10 fundamentals of religion in Sweden” [en línea], Estocolmo, 28 de agosto de 2015, dirección URL: <https://goo.gl/l6X8Xm>, [consulta: 29 de enero de 2016].

³¹⁹ CIA, “Syria” [en línea], *CIA World Factbook*, Estados Unidos, julio, 2014, dirección URL: <https://goo.gl/At6Yl>, [consulta: 29 de enero de 2016].

³²⁰ Akbar Muhammad, Entrevista, *Frontline Muslims*, 2002, dirección URL: <http://goo.gl/eHlBtZ>, [consulta: 29 de enero de 2016]

Tal como se expone en párrafos previos, estas formas violentas de ejercer la libertad de culto han derivado en una vinculación entre el terrorismo y los musulmanes. Este prejuicio también impacta de manera negativa en la sociedad sueca, la cual, además de ser partidaria del secularismo entra en conflicto al convivir con una población que basa todos los aspectos de su vida en principios religiosos.

Lo anterior da cuenta de la polaridad de las concepciones religiosas entre la sociedad sueca y la sociedad siria: cuando para la primera la religión es una cuestión íntima, para la sociedad siria se trata de todo un estilo de vida que impacta en todas las formas de relación social (entre individuos, comunidades, gobiernos, etc.).

Vinculado a la idea anterior, desde la perspectiva sueca es difícil comprender que las libertades –los propios Derechos Humanos– estén sujetos a lo permitido y lo prohibido que dicta la religión. Esta situación permite entender por qué, al mismo tiempo que se apoya la política de asilo, la sociedad sueca teme del solicitante de asilo o refugiado musulmán que, en nombre la religión, puede perpetrar un acto de violencia en país culturalmente incompatible.

Tanto suecos como sirios tienen presentes estas diferencias y las reacciones al respecto no siempre se han quedado en la inofensiva opinión personal. Se reconoce que Suecia experimenta una importante demostración de racismo, xenofobia y exclusión desde una importante porción de la sociedad sueca hacia los inmigrantes, especialmente, los musulmanes. También se reconoce que, en contra-respuesta a estas muestras de intolerancia, un sector significativo de la población musulmana en Suecia ha respondido con la perpetración de actos ilícitos o de ataque (y/o defensa) contra la población que los rechaza.

Por parte de los suecos, actos como la destrucción de los inmuebles destinados para dar albergue a los solicitantes de asilo,³²¹ donde nunca se encuentran culpables, genera un sentimiento de resentimiento entre los inmigrantes: pareciera que la justicia nunca llega para ellos. Por parte de los

³²¹ s/a, “Three swedish refugee centres hit by fires” [en línea], The Local, Gothenburgo, 18 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/3kgb5k>, [consulta: 29 de enero de 2016].

solicitantes de asilo o refugiados, también se han registrado actos de violencia, especialmente contra las autoridades.³²²

Sin duda, tanto la sociedad sueca como la siria (residente en Suecia) se encuentran en un dilema cultural de magnitudes mayores. Para los suecos, se trata de una situación donde las buenas causas hacia exterior están generando problemas sociales mayores al interior. Para los sirios, se trata de continuar viviendo en escenarios de violencia, aun cuando escapan de la guerra pues, al llegar a Suecia, se encuentran con una sociedad atemorizada, poco flexible con una cultura tan diferente.

Como puede observarse, la recepción masiva de solicitantes de asilo sirios es una situación que se traduce en múltiples consecuencias, positivas y negativas, en muchas áreas de la vida pública en Suecia. Por estas razones, la política de asilo no se trata únicamente de una acción que despliega el gobierno para estar en concordancia con los principios de su agenda de política exterior.

Para la sociedad sueca, esta política es un debate que supera las a las paredes del Parlamento y otras instituciones gubernamentales: se trata de un asunto de la vida cotidiana y por ello, la construcción y diseño de la política de asilo es una prioridad. En lo subsecuente, se estudiarán a los actores más relevantes en el diseño y ejecución de esta política pública. A través de ellos, será posible observar cómo se traduce la percepción social en propuestas y acciones concretas que definen a los procesos de la construcción socio-política de la política de asilo en Suecia.

³²² Darren Boyle, "Police flee for their lives at Swedish migrant camp after they are surrounded by screaming mob as they try to relocate ten-year-old boy 'who had been raped multiple times'" [en línea], Daily Mail UK, Västerås, 26 de enero de 2016, dirección URL: <http://goo.gl/rmTBNj>, [consulta: 29 de enero de 2016].

3.2.2 Los “quién”.

En el apartado anterior se presentó la política pública cuyo objetivo es la atención de nacionales sirios que solicitan asilo en Suecia. A continuación corresponde estudiar a los actores cuyos intereses se ven comprometidos en los procesos de la política pública. Cabe destacar que el presente apartado únicamente tiene el objetivo de identificar a los actores, el análisis de sus interacciones será motivo del apartado 3.2.3 *Los “cómo”*. Al igual que en el capítulo 1, en lo subsecuente se revisarán, en primer lugar, los actores formales y se concluirá con los actores informales.

Los actores formales.

Para comenzar, sea pertinente retomar el concepto de **“actores formales”** ofrecido por Mauricio Olavarría: *“son aquellos que desempeñan cargos formales de poder dentro de la estructura del Estado y cuyas atribuciones, competencias, facultades y relaciones (entre esos cargos formales de poder) están señaladas en la Constitución, las leyes y otras normas del Estado.”*³²³

Para los fines de la presente investigación, se consideran a los siguientes actores formales:

1. Actores con cargos públicos: Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Ministros de Asuntos Internacionales, de Finanzas, de Justicia, de Empleo, de Educación e Investigación, de Cultura, los Parlamentarios del Comité para el mercado laboral y del Comité para la seguridad social.
2. Los líderes de los partidos políticos.
3. Personal profesional de carrera: los Directores de la Agencia de Migración Sueca.

Previo a la presentación de los actores formales, es menester indicar que cuáles son las principales acciones respecto al proceso de las políticas públicas:

1. Los actores con cargos públicos tienen como facultad principal la de *proponer y tomar decisiones* respecto a políticas públicas. Estas dos

³²³ Mauricio Olavarría, *Op. Cit.*, p. 51.

facultades se identifican mejor en dos tipos de servidores públicos: los de alto rango (de Estado, Jefe de Gobierno y Ministros), se dedican a identificar los problemas públicos y sugerir que sean atendidos de cierta manera, según sean sus intereses como Gobierno y en concordancia con su proyecto nacional. Los parlamentarios, por otro lado, son quienes *deciden* la aprobación o rechazo a tales propuestas según sea el ejercicio democrático al interior del cuerpo legislativo (generalmente, basado en argumentos técnicos y políticos).

2. Los líderes de los partidos políticos figuran como actores que *influyen* en el proceso de las políticas públicas en tanto tienen acceso a información que fluye entre los actores con cargos públicos y, a la vez, promueven un discurso político en la sociedad que fortalece o merma la legitimidad de una política pública a nivel ciudadano.

3. El personal profesional de carrera *ejecuta* la política pública. Como especialistas y funcionarios de las instituciones donde finalmente se ponen en marcha las políticas públicas, los actores administrativos del sector público se encargan de aplicar las propuestas de Gobierno que se respaldan con ciertas normas jurídicas y marcos legales que se formulan para el cumplimiento de ciertos objetivos.

Actores con cargos públicos.

Los actores con cargos públicos proponen, diseñan, deciden y vigilan la puesta en marcha de las políticas públicas. El sistema político en Suecia es una Monarquía constitucional. Lo anterior implica que el **Jefe de Estado** –es decir, el Rey– tiene un poder limitado, permitiendo que otros actores políticos participen en la toma de decisiones. Las funciones de cada actor están estipuladas en una Constitución. En el caso específico de Suecia, la Constitución Sueca se compone de cuatro leyes fundamentales: el Instrumento de Gobierno, la Ley de Sucesión, la Ley de Libertad de Prensa y la Ley Fundamental para la Libertad de Expresión.³²⁴

³²⁴ s/a, “The swedish system of government” [en línea], Estocolmo, *Swedish Institute*, 7 de septiembre de 2015 (última actualización), dirección URL: <https://goo.gl/igZ7b4>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

De los anteriores, el Instrumento de Gobierno reconoce que la forma de gobierno sueca será una monarquía constitucional, con un sistema parlamentario regido por los principios y valores de la democracia.³²⁵ Complementaria al Instrumento de Gobierno, la Ley de Sucesión regula el derecho al trono para los miembros de la Casa de los Bernadotte, la cual representa a la monarquía sueca en la actualidad.

Carlos XVI Gustavo de Suecia ha sido el monarca en este país desde 1973. En él descansa la figura de Jefe de Estado pero no ejerce poder político alguno y no participa en la vida política del país.³²⁶ El Rey es el representante del país como un todo y, como tal, preside las principales ceremonias de interés nacional.³²⁷ De esta manera, el Rey no tiene injerencia en el diseño o ejecución de la política de asilo en Suecia, sin embargo, su actitud y postura ante la situación es importante en tanto significa un símbolo que representa a toda Suecia.

El Rey Carlos XVI Gustavo ha reaccionado respaldando la tradición y los valores suecos de asistencia humanitaria. Por ejemplo, en la ceremonia de apertura legislativa para el año 2015-2016, el Rey habló al Parlamento y recalcó la importancia de preservar la *“tradición [sueca] de la democracia y los Derechos Humanos”*.³²⁸ Este acto fue particularmente significativo: Suecia, representada en el Rey, pide a la sociedad sueca, representada en el Parlamento, que no abandone sus valores y principios históricos.

Otras acciones significativas han sido las continuas visitas a las oficinas de la Agencia de Migración Sueca y a los centros de atención donde los inmigrantes encuentran vivienda, servicios de capacitación técnica y enseñanza del idioma sueco.³²⁹ Una vez más, aunque las acciones son simbólicas, fijan una referencia característica sobre la postura general acerca del asilo en Suecia.

³²⁵ *Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform*, Svensk författningssamling, Estocolmo, 28 de febrero de 1974.

³²⁶ s/a, “The swedish system of government” [en línea], *Op. Cit.*

³²⁷ *Ídem.*

³²⁸ Sveriges Radio, *Löfven sets Sweden's agenda for the next year* [en línea], Estocolmo, 15 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/lvnyFC>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

³²⁹ Los miembros de la familia real se han acercado a la Agencia de Migración Sueca en distintas ocasiones, la mayoría de ellas para conocer las condiciones en que operan y estrechar los lazos con el personal

En este país, el **Jefe de Gobierno** ha hecho eco a la postura del Rey respecto al asilo, aunque con algunas particularidades y acentos específicos. La figura del Jefe de Gobierno descansa en el Primer Ministro, cargo que ostenta **Stefan Löfven**, miembro del Partido Socialdemócrata sueco, desde el 3 de octubre de 2014. De acuerdo con el “*Instrumento de Gobierno*”, el Primer Ministro es designado por el Parlamento sueco para dirigir al Gobierno;³³⁰ no obstante, es facultad del Primer Ministro designar a los miembros de su Gabinete.³³¹

Cada mes de septiembre, cuando se inaugura un nuevo Periodo Legislativo, el Primer Ministro presenta la Declaración de Política de Gobierno y el documento referente a la Presentación del presupuesto nacional. Estos instrumentos definen las que serán las áreas de prioridad a nivel nacional e internacional para el Gobierno durante el próximo año.³³² En el apartado anterior, al revisar la agenda pública, se citaron varios extractos de las Presentaciones del presupuesto nacional correspondientes a los años 2011 y hasta 2015, resultando que el tema del asilo estuvo presente en todas ellas.

De lo anterior deriva un hecho relevante: la postura del Jefe de Gobierno es también favorable para atender el asilo en Suecia. No sólo se trata de la armonía entre la postura del Rey y del Primer Ministro, éste último es uno de los principales actores que catalizan el proceso de las políticas públicas. Desde la exposición de la Presentación del presupuesto nacional, el Primer Ministro está definiendo las áreas dónde se deben crear, evaluar, rediseñar, sustituir o eliminar políticas públicas (entendidas éstas como intervenciones del Gobierno para dar solución a las cuestiones de interés público).

El hecho de que el asilo figure en las Presentaciones del presupuesto nacional es un primer peldaño en la política de asilo: en tanto sea considerado el tema, la política se mantendrá activa y dentro de las prioridades de la agenda

responsable y los inmigrantes. Para conocer los pormenores de las vistas de la familia real, consulte: Swedish Royal Court (<http://goo.gl/t6UC8F>).

³³⁰ Cabe hacer la aclaración que, en el sistema político sueco, “*El Gobierno*” se refiere al Primer Ministro y su Gabinete (en conjunto).

³³¹ *Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform*, Svensk författningssamling, Estocolmo, 28 de febrero de 1974

³³² s/a, “The swedish system of government” [en línea], *Op. Cit.*

pública. Por otra parte, el Primer Ministro es un líder político y social, por lo que su postura y reacción frente a la situación que vive Suecia por la recepción masiva de solicitantes de asilo resulta sumamente relevante.

Lo que tenga que decir el Primer Ministro respecto al asilo será objeto de apoyos y críticas, es decir, genera controversia y debate –dos elementos que nutren al proceso de las políticas públicas. Tal como se adelantaba en párrafos anteriores, Stefan Löfven es partidario de mantener una política de asilo amplia, fortalecida e integral.

En la apertura del nuevo año legislativo, en septiembre de 2015, el Primer Ministro apuntó:

“Creo en una Suecia que podemos crear en conjunto, una donde la dedicación de las personas y la voluntad para trabajar sean los pilares una sociedad fuerte donde damos la bienvenida a las personas que escapan de las guerras y la opresión. [...] Seremos una voz fuerte en el mundo, por la libertad, la paz, los Derechos Humanos y la solidaridad.”³³³

Adicionalmente, cabe mencionar que el Primer Ministro es también el principal promotor del plan presupuestario nacional; considerando que el presupuesto para la política migratoria ha notado un continuo ascenso (consulte gráficos 15 y 16), es pertinente afirmar que este actor político ha tenido éxito en sus objetivos referentes a la política de asilo.

Ya se ha advertido que el Primer Ministro encuentra un respaldo importante en su Gabinete. Para el caso de la política de asilo, destaca la participación de los **Ministros** de Asuntos Internacionales, de Finanzas, de Justicia, de Vivienda, Desarrollo Urbano y Tecnología, de Empleo, de Educación e Investigación, y de Cultura. Los Ministerios antes citados son relevantes en tanto participan directamente en algún elemento o fase de la política de asilo y respaldan la postura del Primer Ministro –en este caso, a favor de mantener una política de asilo amplia, fortalecida e integral.

El Ministerio de Asuntos Internacionales, actualmente representado en la persona de **Margot Wallström**, es responsable de coordinar la política exterior de Suecia, tanto en el escenario internacional como en el nacional (entre los distintos

³³³ Sveriges Radio, *Löfven sets Sweden's agenda for the next year* [en línea], *Op. Cit.*

Ministerios del Gobierno).³³⁴ Margot Wallström es un actor sumamente relevante para la política de asilo pues, en primera instancia, la mantiene como un asunto prioritario para la política exterior sueca. En segundo lugar, ella funge como la representante de los intereses de Suecia en el mundo y promotora de los Derechos Humanos en foros internacionales.

El Ministerio de Asuntos Internacionales es responsable de promover la cooperación internacional para atender al gran número de nacionales sirios que requieren protección internacional. Esta responsabilidad se traduce también en un constante monitoreo de la aplicación de los acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos, especialmente los referentes al asilo, dentro del territorio nacional.

De esta manera, el trabajo de Margot Wallström impacta directamente en la política de asilo al procurar la armonía de la legislación nacional y de las referencias internacionales en materia de asilo, así como de las tareas de promoción de los valores e intereses inscritos en la agenda de política exterior.

Vinculado a la relevancia de la Ministra de Asuntos Internacionales, destaca la participación de la Ministra de Finanzas, **Magdalena Andersson**. El Ministerio de Finanzas es el responsable de diseñar y presentar el presupuesto nacional para conseguir la aprobación del Parlamento.³³⁵ Cabe destacar que este Ministerio recoge las sugerencias presupuestarias que presentan otros Ministerios y áreas del sector público para cubrir sus necesidades y, tras evaluarlas, define un presupuesto sujeto a aprobación del Parlamento.

De esta manera, la Ministra Magdalena Andersson participa directamente en la política de asilo en tanto aprueba o modifica la sugerencia presupuestal presentada por las instancias gubernamentales que atienden el tema. El Ministerio de Finanzas es una importante arena de competencia entre los Ministerios y, en gran medida, determina la viabilidad económica de las políticas públicas.

³³⁴ s/a, *Ministry of Foreign Affairs* [en línea], Estocolmo, Government Offices of Sweden, 16 de marzo de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/4y57Lg>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

³³⁵ s/a, *Ministry of Finance* [en línea], Estocolmo, Government Offices of Sweden, 13 de marzo de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/laCDsr>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

El siguiente Ministerio relevante es el de Justicia. Éste opera bajo la dirección de dos Ministros: uno encargado de los asuntos de “Justicia y Migración” y otro que atiende los “Asuntos del Interior”. Interesa el Ministro **Morgan Johansson**, el cual tiene a su cargo la división de Justicia y Migración y, por tanto, tiene influencia directa en la política de asilo.

En este Ministerio descansa la responsabilidad de vigilar la aplicación de la legislación en materia migratoria.³³⁶ Es decir, resguarda el marco normativo nacional que da origen y respaldo a la política de asilo. Adicionalmente, se encarga de todos los menesteres relacionados a la política migratoria (incluida la política de asilo) y es responsable de vigilar el trabajo de la Agencia de Migración Sueca.³³⁷

La participación directa del Ministro de Justicia y Migración resalta en la definición del presupuesto destinado a la política migratoria. En páginas anteriores se rescata la importancia de la evaluación presupuestaria que presenta la Agencia de Migración Sueca y ahora se rescata este dato porque es el Ministro Morgan Johansson el responsable de defender las necesidades económicas de la Agencia frente al Ministerio de Finanzas y ante el Parlamento.³³⁸

En resumidas palabras: el Ministro de Justicia y Migración es relevante porque, en gran medida, el presupuesto de la política de asilo depende de su acción e influencia, además de ser el responsable de monitorear el buen funcionamiento de la Agencia de Migración Sueca. Puede decirse que, en última instancia, el Ministerio de Justicia y Migración es el pilar que sostiene a toda la política de asilo en sus procesos de ejecución.

Un auxiliar importante para la política de asilo es el Ministerio de la Empresa y la Innovación, especialmente en su División de Vivienda, Desarrollo Urbano y Tecnología de la Información. Esta División es dirigida por el Ministro **Mehmet Kaplan** y su actividad es fundamental para la política de asilo pues, entre sus responsabilidades se encuentra la de monitorear la situación y capacidad de la

³³⁶ s/a, *Ministry of Justice* [en línea], Estocolmo, Government Offices of Sweden, 21 de abril de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/ieShTn>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

³³⁷ *Ídem.*

³³⁸ *Ídem.*

vivienda para los nacionales y extranjeros en Suecia. Lo anterior es especialmente importante en tanto el Estado sueco recibe una enorme cantidad de inmigrantes a quienes debe ofrecer alojamiento –al menos mientras se resuelve su condición migratoria.

El Ministro Kaplan no sólo ha destacado por su cargo público y su postura partidaria de una política de asilo amplia, sino por su historial de actividad política. Mehmet Kaplan nació en Turquía y su familia llegó a Suecia para establecerse en este país cuando él tenía un año de edad,³³⁹ practica el Islam como religión y fue Presidente los Jóvenes Musulmanes de Suecia.³⁴⁰

Los siguientes Ministerios a revisar son fundamentales para la fase de integración en la política de asilo. El primero de ello es el Ministerio del Empleo, el cual es dirigido por la Ministra **Ylva Johansson**. Este Ministerio trabaja por divisiones especializadas; de éstas, interesan la encargada de la Política del Mercado Laboral y la de Integración.

“La División para la Política del Mercado Laboral es responsable de atender todos los asuntos y menesteres relacionados a los servicios de empleo, los programas de la política del mercado laboral, el ingreso de nuevos inmigrantes al mercado laboral, los seguros de desempleo, las actividades de apoyo y el financiamiento para el desarrollo.”³⁴¹

Por otra parte,

“La División de Integración es responsable de toda la coordinación, gobernanza, seguimiento y desarrollo para la integración de personas nacidas en el exterior. Lo anterior incluye los asuntos de recepción y asentamiento de los refugiados recién llegados y de los miembros de su familia, así como: la compensación a las municipalidades por concepto de recepción de refugiados y niños no acompañados que han recibido un permiso de residencia permanente; orientación cívica; autorización de intérpretes y traductores; y préstamos para el equipamiento de vivienda.”³⁴²

³³⁹ Amanda Billner, “Muslimer på två sätt i riksdagen” [en línea], Estocolmo, *Dagens Nyheter*, 05 de septiembre de 2007, dirección URL: <http://goo.gl/66FUFN>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

³⁴⁰ *Ídem*; Mehmet Kaplan, “CV Mehmet Kaplan” [en línea], Estocolmo, *Government Offices of Sweden*, 17 de febrero de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/5WR5Yj>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

³⁴¹ */a*, *Ministry of Employment* [en línea], Estocolmo, *Government Offices of Sweden*, 18 de septiembre de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/9vpWah>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

³⁴² *Ídem*.

Como puede observarse, el Ministerio de Empleo absorbe una carga importante de los procesos subsecuentes a la concesión del permiso de residencia; por esta razón el papel de la Ministra Johansson es fundamental para el éxito de la política de asilo. Para comprender mejor la relevancia de la Ministra Johansson, debe entenderse que un permiso de residencia permanente significa que Suecia da la bienvenida a un nuevo ciudadano y, en aras de garantizar que tendrá los medios para establecerse, integrarse y reeditar socialmente y económicamente al país, se debe procurar una sana condición del empleo a nivel nacional.

Sin embargo, las necesidades sociales en materia laboral no son problemáticas exclusivas del sector de la población nacida en el extranjero. Una sana situación laboral implica mantener el buen funcionamiento del crecimiento y desarrollo económico; es decir, es tan importante atender a trabajadores como empleadores y productores.

De esta manera, el responsable del Ministerio de Empleo determina las prioridades del país en esta materia, ergo, determina el grado de importancia que tiene la cuestión de integración de refugiados al mercado laboral y, en todo caso, la política a seguir para que la creciente oferta sea compatible con la demanda laboral del país.

Frente a la coyuntura de la recepción masiva de solicitantes de asilo de nacionalidad siria, la Ministra Johansson ha armonizado la agenda del Ministerio que dirige con la del Primer Ministro y los Ministerios de Asuntos Internacionales, Finanzas y de Justicia y Migración. El hecho de que el Ministerio del Empleo opere en concordancia con los intereses de otras agendas que atienden o impactan en la política de asilo permite que ésta no sea una mera acción de buena voluntad del Estado sueco, sino que hace de ella un verdadero proyecto nacional.

Otro Ministerio que se encarga de una parte importante del proceso de integración es el de Educación. Al igual que el Ministerio de Justicia y Migración, el de Educación es dirigido por más de un Ministro; en este caso, tres: Gustav Fridolin, el Ministro titular; Aida Hadzialic, Ministra de Educación Media Superior y

de Educación y Capacitación para los Adultos; y Helene Hellmark Knutsson, Ministra de Educación Superior e Investigación.

De los Ministros mencionados, destaca la Ministra **Aida Hadzialic**; la división que ella dirige es la responsable de: promover las iniciativas de reforma para la educación; monitorear las necesidades en cada municipalidad referentes a la educación y capacitación para los adultos; la estrategia Sueco para los Inmigrantes; y la educación para los adultos con problemas de aprendizaje.³⁴³

Cuando se revisó la política de asilo, se observó que las vías de integración son por medio del mercado laboral y por medio de la educación. En el segundo caso, los beneficiarios más recurrentes son los menores de edad, aunque también sucede que los adultos jóvenes buscan la orientación del Ministerio de Educación para capacitarse previo a su ingreso al mercado laboral.

Dicho lo anterior, el rol de la Ministra Hadzialic cobra relevancia en tanto es responsable de echar a andar programas de educación y capacitación que permitan que los inmigrantes se integren mejor al mercado laboral que ofrece la economía sueca. La consecuencia de las acciones, planes y estrategias de la Ministra Hadzialic se traducen también en implicaciones para la situación laboral de los refugiados. Es decir, no sólo es el hecho de que consigan un empleo, sino que éste sea digno, libre de discriminaciones y que le permita cubrir sus necesidades y el propio sustento.

Por otra parte, la Ministra Hadzialic es particularmente relevante como actor político, pues ella misma es nacida en el extranjero –en Bosnia Herzegovina– y obtuvo la ciudadanía sueca a los cinco años, cuando su familia llegó a Suecia solicitando asilo, en 1992, tras la desintegración de Yugoslavia.³⁴⁴ Adicionalmente, destaca que es la primera mujer sueca de religión musulmana que ocupa un cargo de Ministra en el gabinete de Gobierno.³⁴⁵

Por último, el Ministerio de Cultura juega un papel relevante en tanto su actividad toca de manera transversal toda la política de asilo y a todos los

³⁴³ s/a, *Ministry of Education* [en línea], Estocolmo, Government Offices of Sweden, 16 de marzo de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/AGYNdc>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

³⁴⁴ s/a, “Aida Hadzialic (S) får ministerpost” [en línea], Halmstad, *Hallandsposten*, 4 de octubre de 2014 (actualización), dirección URL: <http://goo.gl/sQknQK>, [consulta: 30 de octubre de 2015]

³⁴⁵ *Ídem*.

Ministerios antes revisados. Es dirigido por la Ministra **Alice Bah Kuhnke** y es responsable de los asuntos relacionados con la cultura, los medios, la democracia, los derechos humanos, las minorías nacionales, la cultura y lenguaje de la etnia Sami, la promoción de la no-discriminación y los asuntos referentes a la sociedad civil, las sociedades de culto y los servicios funerarios.³⁴⁶

El Ministerio de Cultura tiene una división responsable de los asuntos de discriminación, el cual atiende situaciones relacionadas con la xenofobia, el racismo, la homofobia y otras formas de intolerancia.³⁴⁷ Dados sus objetivos e intereses, la actividad de este Ministerio abraza a toda la política de asilo e interviene cuando ocurre una falta a los derechos de los solicitantes de asilo, los refugiados y/o las minorías por cuestiones de intolerancia.

La postura de la Ministra Bah Kuhnke es relevante en tanto sus facultades le permiten diseñar e poner en marcha programas sociales para promover la tolerancia en una sociedad multicultural. Este factor es esencial para el éxito de la política de asilo en Suecia pues, aunque las instituciones, los presupuestos y las regulaciones funcionen óptimamente, la política no daría buenos resultados si no fuera compatible con los valores e intereses de la sociedad.

El Primer Ministro y los responsables de los seis Ministerios de Gobierno recién mencionados son los actores políticos que *proponen* y que, en última instancia, son responsables del éxito o fracaso de la política de asilo. Por otro lado, *“los representantes del electorado [es decir, los parlamentarios lo legisladores] son los que, de hecho, hacen y ejecutan la política pública.”*³⁴⁸

Los parlamentarios son los actores políticos representantes de la sociedad; son quienes discuten, aprueban, modifican o rechazan las propuestas del Gobierno para adaptarlas al formato de las políticas públicas, considerando su viabilidad y efectividad. En Suecia, el Parlamento está compuesto por 349 legisladores (todos ellos electos de manera democrática en los comicios celebrados cada cuatro años y pertenecientes a uno de los ocho partidos de

³⁴⁶ s/a, *Ministry of Culture* [en línea], Estocolmo, Government Offices of Sweden, 16 de marzo de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/LMtyUD>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

³⁴⁷ *Ídem*.

³⁴⁸ David L. Weimer & Aidan R. Vining, *Policy Analysis: concepts and practice*, Op. Cit., p. 163.

representación política que hoy ocupan un asiento en el Parlamento) y se divide en 15 comités que trabajan en diferentes áreas de interés público.³⁴⁹

En el sistema político sueco existe la figura del **Vocero del Parlamento**, quien funge como representante y principal responsable del poder Legislativo. Entre sus más destacadas funciones se encuentran: presentar la propuesta para designar al Primer Ministro, presidir las reuniones parlamentarios y aprobar la agenda de trabaja para el poder Legislativo.³⁵⁰ Actualmente, este cargo lo ostenta **Urban Ahlin**, miembro del Partido Socialdemócrata sueco.

Respecto a los comités, se recatan dos para los fines de la presente investigación: el Comité para el Mercado Laboral y el Comité para la Seguridad Social. El primero de ellos atiende los asuntos relacionados con las políticas públicas del sector laboral (el mercado laboral, la vida laboral y la legislación en esta misma materia) y los asuntos referentes a la integración, equidad de género y la discriminación en el trabajo.³⁵¹

El Comité para el Mercado Laboral está conformado por 17 miembros:

1. **Raimo Pärssinen** (Partido Socialdemócrata sueco) – Presidente
2. **Elisabeth Svantesson** (Partido Moderado) – Vicepresidenta
3. **Annelie Karlsson** (Partido Socialdemócrata sueco)
4. **Ann-Christin Ahlberg** (Partido Socialdemócrata sueco)
5. **Patrick Björck** (Partido Socialdemócrata sueco)
6. **Eva-Lena Jansson** (Partido Socialdemócrata sueco)
7. **Helen i Umeå Pettersson** (Partido Socialdemócrata sueco)
8. **Katarina Brännström** (Partido Moderado)
9. **Hanif Bali** (Partido Moderado)
10. **Christian Holm Barenfeld** (Partido Moderado)
11. **Sven-Olof Sällström** (Partido de los Demócratas Suecos)
12. **Paula Bieler** (Partido de los Demócratas Suecos)
13. **Annika Qarlsson** (Partido del Centro)
14. **Marco Venegas** (Partido Verde)
15. **Fredrik Malm** (Partido Liberal)
16. **Ali Esbati** (Partido de Izquierda)
17. **Désirée Pethrus** (Partido de los Demócratas Cristianos)

³⁴⁹ s/a, *Så funkar riksdagen* [en línea], Estocolmo, Sveriges Riksdag, 03 de octubre de 2014 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/bnTMyf>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

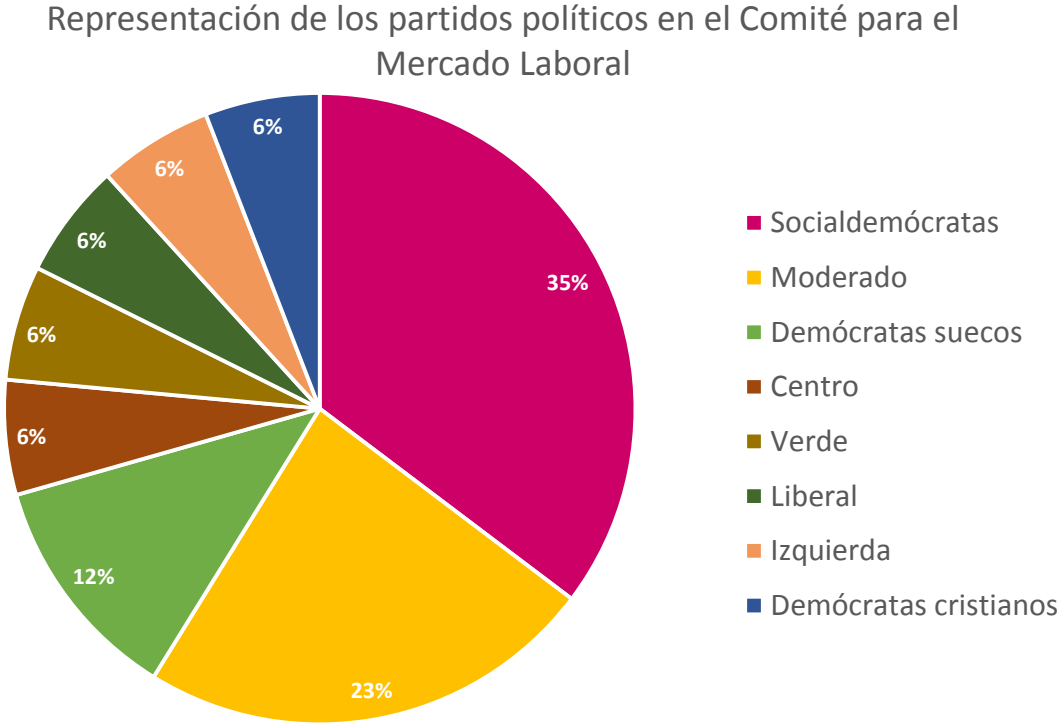
³⁵⁰ s/a, *Talmannens uppdrag* [en línea], Estocolmo, Sveriges Riksdag, 12 de agosto de 2013 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/6ZSYEj>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

³⁵¹ s/a, *The 15 parliamentary committees* [en línea], Estocolmo, Sveriges Riksdag, 01 de octubre de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/MrDIPP>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

Este comité cuenta con mayor representación del Partido Socialdemócrata, con seis miembros –contando al Presidente del comité (consulte Gráfico 21), aunque no alcanza la mayoría necesaria para la toma de decisiones. Esta situación obliga a que el Comité se mantenga siempre activo en un ejercicio constante de debate y negociación.

Los asuntos que trata este Comité son relevantes en tanto impactan directamente en la política de asilo en su fase de integración. Este Comité se encarga de discutir y evaluar los mecanismos y estrategias de integración de los refugiados por la vía laboral. Es decir, sus iniciativas y resultados se traducen en el mantenimiento o modificación de las condiciones y oportunidades laborales para la población inmigrante, ergo, de la estabilidad de sus formas de sustento.

Gráfico 21. Representación de los partidos políticos en el Comité para el Mercado Laboral.



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, el Comité para la Seguridad Social trabaja con la participación de 17 miembros, contando al Presidente y Vicepresidente. Aquí se atienden los siguientes asuntos: seguridad y pensiones nacionales, seguridad laboral, apoyo económico para las familias, la obtención de la ciudadanía sueca y la migración.³⁵²

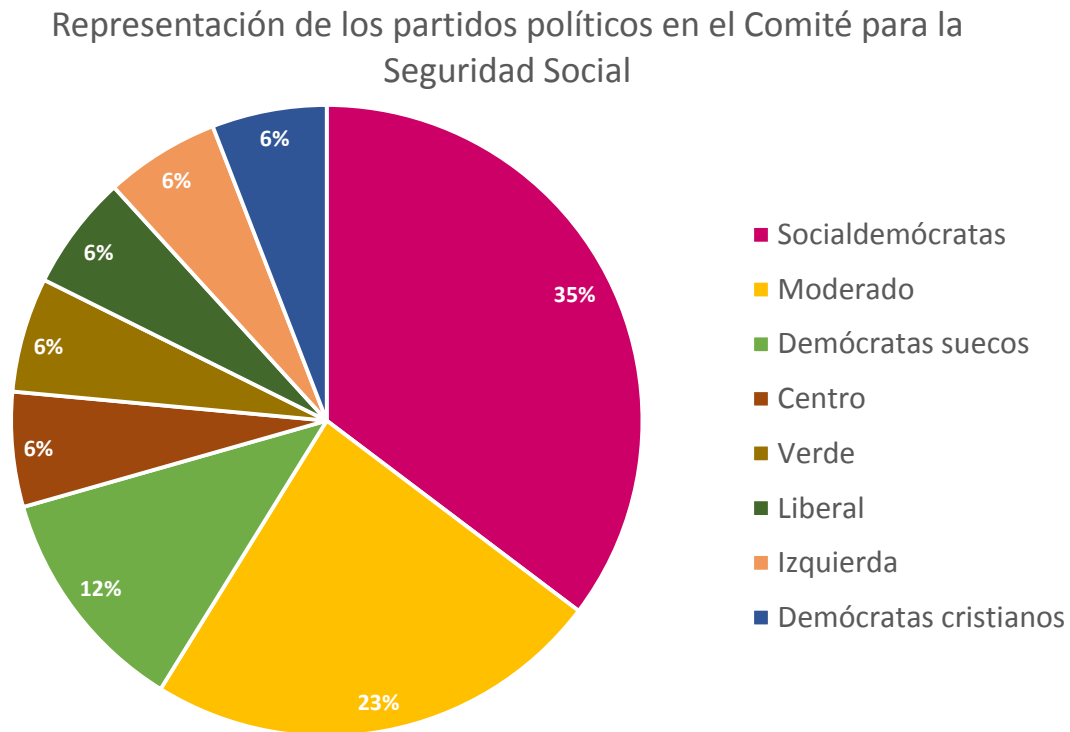
Los miembros de este Comité son:

1. **Fredrik Lundh Sammeli** (Partido Socialdemócrata sueco) – Presidente
2. **Johan Forssell** (Partido Moderado) – Vicepresidenta
3. **Carina Ohlsson** (Partido Socialdemócrata sueco)
4. **Phia Andersson** (Partido Socialdemócrata sueco)
5. **Yilmas Kerimo** (Partido Socialdemócrata sueco)
6. **Kerstin Nilsson** (Partido Socialdemócrata sueco)
7. **Teresa Carvalho** (Partido Socialdemócrata sueco)
8. **Mikael Cederbratt** (Partido Moderado)
9. **Lars-Arne Staxäng** (Partido Moderado)
10. **Lotta Finstorp** (Partido Moderado)
11. **Markus Wiechel** (Partido de los Demócratas Suecos)
12. **Linus Bylund** (Partido de los Demócratas Suecos)
13. **Solveig Zander** (Partido del Centro)
14. **Rickard Persson** (Partido Verde)
15. **Emma Carlsson Löfdhal** (Partido Liberal)
16. **Wiwi-Anne Johansson** (Partido de Izquierda)
17. **Roland Utbult** (Partido de los Demócratas Cristianos)

La distribución de la representación de los partidos políticos en este Comité es idéntica a la que observa el Comité para el Mercado Laboral (consulte Gráfico 21 y Gráfico 22). Lo anterior significa que también este Comité se caracteriza por la necesidad de buscar consensos a través del debate y la negociación. El impacto que tienen los resultados e iniciativas de este Comité se refleja en el presupuesto aprobado para el financiamiento de apoyos económicos y subsidios que reciben los solicitantes de asilo y los refugiados en Suecia.

³⁵² *Ídem.*

Gráfico 22. Representación de los partidos políticos en el Comité para la Seguridad Social.



Fuente: elaboración propia.

La conformación de estos comités son relevantes por dos cuestiones: en primera instancia, dan cuenta de la distribución del poder político de los partidos y proyectan una imagen que permite vislumbrar las posibles alianzas y oposiciones, no sólo para el tema migratorio, sino para el ejercicio de la gobernanza en sí. Vinculado directamente con esta interpretación, es posible decir que la conformación de los comités aquí seleccionados, también da cuenta de la diversidad de posturas que defiende la sociedad sueca pues no debe perderse de vista que todos los parlamentarios han sido electos democráticamente y representan ciertas afinidades e intereses sociopolíticos de la sociedad civil.

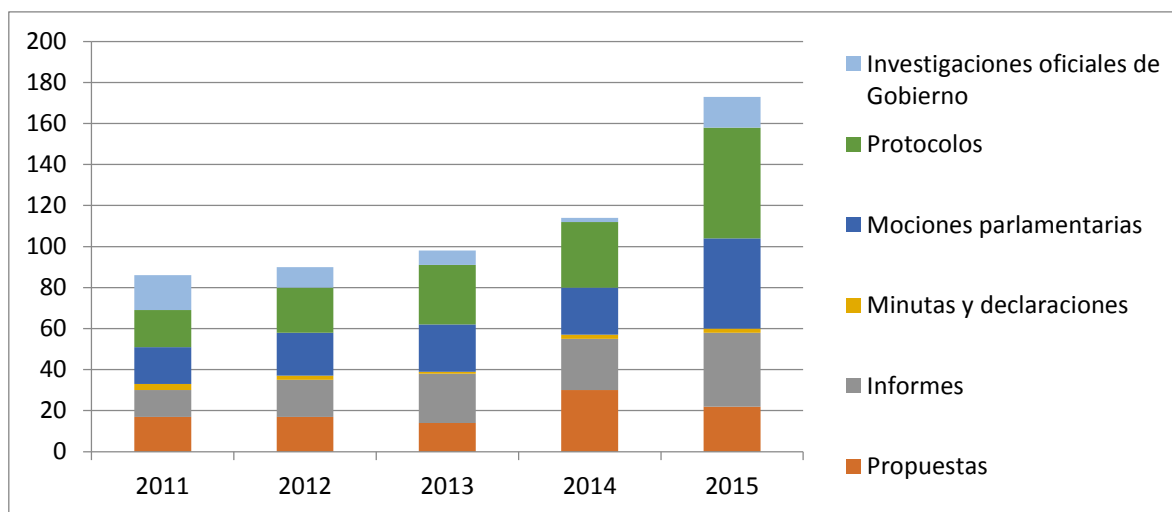
Tabla 13. Producción parlamentaria en materia migratoria y de asilo (2011-2015).

Año	2011	2012	2013	2014	2015
Propuestas	17	17	14	30	22
Informes	13	18	24	25	36
Minutas y declaraciones	3	2	1	2	2
Mociones parlamentarias	18	21	23	23	44
Protocolos	18	22	29	32	54
Investigaciones oficiales de Gobierno	17	10	7	2	15
Total de producción (parcial)*	86	90	98	114	173

(*) Se han seleccionado únicamente seis tipos de documentos que produce el Parlamento como resultado de su trabajo legislativo. El principal criterio de discriminación fue la relevancia y frecuencia con que se emiten dichos documentos. Para conocer toda la producción Parlamentaria, consulte: Sveriges Riksdagen, dirección URL: <http://goo.gl/MqkXCB>.
Fuente: Elaboración propia, basada en información disponible en: Sveriges Riksdagen, dirección URL: <http://goo.gl/MqkXCB>, [consulta: 15 de marzo de 2016].

Por otra parte, esta distribución del poder político en el parlamento impacta directamente en la relevancia que toma el tema de la migración, especialmente del asilo, en la agenda parlamentaria. Para ilustrar mejor esta información, a continuación se presentan datos sobre la frecuencia con que se aborda el tema de la migración y el asilo en el Parlamento (a través de estos comités) y la producción que resulta de estas discusiones dentro del cuerpo legislativo:

Gráfico 23. Producción parlamentaria en materia migratoria y de asilo (2011-2015)



Fuente: Elaboración propia, basada en información disponible en: Sveriges Riksdagen, dirección URL: <http://goo.gl/MqkXCB>, [consulta: 15 de marzo de 2016].

Como puede observarse en la tabla y gráfico anteriores, la producción Parlamentaria en materia de migración y asilo ha aumentado a partir del 2011. Para comprender mejor cómo ha evolucionado esta actividad parlamentaria, es menester diferenciar entre cada tipo de resultado o producto del cuerpo legislativo:

- a) Las propuestas son documentos que redactan los parlamentarios y que van dirigidos a los miembros del Gobierno. Dichas propuestas tienen el objetivo de presentar alternativas de solución o de atención a los problemas públicos. En el caso del tema del asilo, se observa que, de 2011 a 2013 la tendencia derivó negativamente, produciendo menos propuestas en el último año de ese periodo. No obstante, en 2014 se dispara la emisión de propuestas y alcanza un total de 30 propuestas al final del año. Cabe destacar que el 2014 fue año de elecciones y de transición del partido en el Gobierno. Esta coyuntura tiene consecuencias directas la emisión de propuestas para el 2015 (primer año del nuevo gobierno Socialdemócrata), notando una reducción en el total de propuestas emitidas ese año. Esta baja puede explicarse en la propia configuración de los comités parlamentarios antes mencionados: tal como se explicaba previamente, el Gobierno no cuenta con alianzas definidas ni seguras en el Parlamento, por lo que es natural que se observe un consenso mermado y una tendencia negativa en la producción parlamentaria.
- b) Los informes son documentos que, en lo fundamental, *evalúan* acciones u estrategias previamente ejecutadas. Para este tipo de documentos se observa una tendencia siempre positiva: desde 2011 y hasta el 2015 no dejó de aumentar la producción de informes. Este dato es relevante porque da cuenta de un mayor interés por observar los resultados de la política migratoria –especialmente en materia de asilo. Es meritorio destacar que el año 2015 es el año en que más se producen informes – lo anterior también es consecuencia del cambio de Gobierno a finales del año 2014: el nuevo partido en el poder remarca el interés en la evaluación de estrategias previas para definir nuevas alternativas y objetivos.

- c) Las minutas y declaraciones son los documentos que menos figuran y, sin embargo, son relevantes en la actividad parlamentaria, pues representan la postura del legislativo frente a ciertos temas de la agenda pública. Entre el 2011 y el 2013 se nota una tendencia negativa que después encuentra estabilidad entre el 2014 y el 2015. Se puede decir que el año 2011 es uno en que el Parlamento logra más consensos porque el periodo electoral aún es lejano y no hay movimientos relevantes en la dinámica parlamentaria. En cambio, conforme se acerca el 2014, la emisión de minutas y declaraciones se reduce, evidenciando que la nueva configuración en el cuerpo Legislativo tendrá importantes retos que enfrentar. En el 2014 y 2015 se emiten dos documentos de este tipo; ello puede interpretarse de la siguiente manera: el cambio de gobierno resulta, efectivamente un reto, pero el tema migratorio sigue siendo prioritario, por lo que resulta imperante que el Parlamento demuestre eficiencia y eficacia, en lo mínimo, emitiendo documentos que demuestren consenso y trabajo conjunto.
- d) Las mociones parlamentarias son, generalmente, presentadas por un miembro del Parlamento para solicitar que el Legislativo atienda un asunto en particular. Las mociones parlamentarias suelen presentarse cuando un grupo de legisladores ya ha trabajado en grupo cierto tema que desean poner en la agenda del Parlamento. En el periodo seleccionado, se observa que la tendencia es positiva desde el 2011 y hasta el 2015: los primeros cuatro años se presenta un aumento poco relevante, pero en el 2015 casi se duplican las mociones parlamentarias presentadas (respecto al año anterior). Este dato es fundamental para evidenciar y, al mismo tiempo, comprender cómo ha impactado la nueva composición del Parlamento tras las elecciones de 2014: a mayor cantidad de mociones parlamentarias presentadas, menor es la tendencia y probabilidad de consenso. Es decir, en tanto hay una mayor cantidad de “asuntos” que atender (según lo demuestran las mociones presentadas), se evidencia que las sesiones ordinarias de trabajo no han resultado suficientes para definir una estrategia o plan legislativo para dar tratamiento a la política migratoria –

especialmente en materia de asilo. Sin duda, la nueva distribución del poder político en el Parlamento es una causa fundamental para explicar la exacerbación del desacuerdo parlamentario.

- e) Los protocolos son documentos que presentan un resumen de los temas que han sido asignados al Parlamento para su discusión y que provienen de otras instancias de Gobierno que requieren aprobación del Legislativo. Aunque en este rubro la tendencia también ha sido en sentido positivo, es meritorio destacar que el 2015 vuelve a figurar como el año con más producción de protocolos parlamentarios. En esta ocasión, también se puede argumentar que la reconfiguración del Parlamento explica esta importante alza en el rubro. No obstante, en este caso en particular es menester indicar que este notable cambio también habla de la existencia de importantes retos para la gobernanza: en tanto no se logra el consenso institucional, los asuntos se turnan al Parlamento para buscar una solución más “democrática”. Por otra parte, destaca que las cifras que aquí se presentan se refieren únicamente al tema migratorio y, especialmente, a la cuestión de asilo en Suecia; este factor es importante para el rubro de los protocolos porque significa que son cada vez más las instancias gubernamentales que se ven involucradas (a causa o consecuencia) de la cuestión de asilo.
- f) Las investigaciones oficiales de Gobierno son documentos que sirven de referencia para que el Parlamento tome decisiones informadas y basadas en herramientas científicas (es decir, tentativamente objetivas). Para este rubro, hasta 2014, la tendencia observa un descenso y luego un repunte significativo en el 2015. Una vez más, se debe hacer alusión a la evolución de la coyuntura electoral nacional en Suecia: para el 2011 las elecciones aún no son un tema fundamental en la agenda pública y coincide que es el año en que estalla la Guerra Civil en Siria; estos dos factores pueden explicar que en el 2011 el Gobierno presente más investigaciones en materia migratoria que en los años sucesivos. Conforme se acerca el año de las elecciones, las investigaciones descienden, pero aumentan los

informes: conforme avanza la crisis en Siria y se acerca el momento electoral en Suecia, resulta más relevante las evaluaciones de lo que se encuentra en ejecución que los estudios científicos en materia migratoria. No obstante, en el 2015 vuelven a aparecer en un importante número estas “investigaciones oficiales de Gobierno”. Lo anterior puede ser entendido como un interés del nuevo Gobierno por presentar evidencia científica que: a) sustente su postura y acciones; y b) mantenga actualizado al Gobierno y al Parlamento sobre la magnitud real de la problemática.

Los datos y reflexiones anteriores dan muestra de la importancia que tiene el tema del asilo, no sólo para el Gobierno (entendido éste como el conjunto de actores con poder que llevan la batuta de la administración pública), sino también para el Parlamento – la institución de representación social por excelencia. Por otra parte, la evidencia anterior también demuestra que el tema del asilo es un reto monumental para el actual Gobierno: no hay alianzas sólidas ni consensos sencillos que le permitan actuar a la par de la emergencia.

Los líderes de los partidos políticos.

Los actores con cargos políticos, al poder proponer y tomar decisiones en materia de políticas públicas que impactan directamente en la sociedad, deben apoyarse de personal de confianza que pueda representar conocimiento, determinación y lealtad; estos actores son **los líderes de los partidos políticos**. Para el caso que aquí se estudia, se han seleccionado a ocho actores que se han caracterizado por ser las voces que hacen eco cuando se trata de la política de asilo en Suecia, tanto al nivel del Gobierno como en las salas del Parlamento.

1. **Tomas Eneroth.** Es uno de los principales líderes del Partido Socialdemócrata sueco y, como tal, sus acciones y declaraciones son referencia para los miembros del Partido que ocupan un cargo público. Eneroth es partidario de mantener una política de asilo amplia e integral; su

campo de influencia natural es el Parlamento pues desde 1994 ha forjado una carrera dentro de este ambiente.³⁵³

2. **Anna Kinberg.** Es la lideresa del Partido Moderado y se ha caracterizado por promover una política de asilo condicionante en diversos espacios del sector público.³⁵⁴ En los comicios electorales de 2014, el Partido Moderato descendió a la segunda fuerza política y, aunque perdió la Jefatura de Gobierno, logró mantener una importante presencia en el Parlamento, espacio donde las propuestas de Kinberg tienen un eco mayor.
3. **Jimmie Åkesson.** Es el líder del Partido de los Demócratas Suecos y una de las figuras nacionales más importantes en la promoción del rediseño de la política pública de asilo hacia una versión anti-inmigratoria.³⁵⁵ La popularidad de Åkesson ha impactado fuertemente en la vida política y social de Suecia, resultando una voz que resuena transversalmente en el Gobierno, el Parlamento y en los espacios públicos comunes.
4. **Jan Björklund.** Es el líder del Partido Liberal y promotor de un movimiento político que exige mayor intervención de la Unión Europea para atender la coyuntura de migraciones masivas, especialmente aquella proveniente de Siria.³⁵⁶
5. **Jonas Sjöstedt.** Es líder del Partido de Izquierda y uno de los políticos promotores del mantenimiento y fortalecimiento de la política de asilo que hoy opera en Suecia. En su visión sobre la coyuntura de una alta demanda de solicitudes de asilo, Sjöstedt considera que no es posible esperar a que la Unión Europea decida actuar y, por tanto, es fundamental que Suecia continúe apoyando a los más necesitados.³⁵⁷

³⁵³ s/a, "Tomas Eneroth – Gruppledare S-riksdagsgruppen" [en línea], Estocolmo, *Socialdemokraterna*, dirección URL: <http://goo.gl/I00fRU>, [consulta: 31 de octubre de 2015]

³⁵⁴ Karin Thurfjell, "Migrationsforskare om M:s förslag: Får motsatt effekt" [en línea], Estocolmo, *Svenska Dagbladet*, 8 de mayo de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/XncGce>, [consulta: 31 de octubre de 2015]

³⁵⁵ Karin Eriksson, "Åkesson: "Tyvärr, ni kommer inte in, det är fullt" [en línea], Estocolmo, *Dagens Nyheter*, 17 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/BRUUu2>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

³⁵⁶ Jan Björklund & Cecilia Wikström, "FP: Nu måste EU visa större solidaritet" [en línea], Estocolmo, *Svenska Dagbladet*, 7 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/8xY14I>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

³⁵⁷ Pär Karlsson, "Sjöstedts krav inför flyktingmötet" [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 09 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/hq4tEg>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

6. **Annie Lööf.** Es la lideresa del Partido del Centro y partidaria de aplicar controles más estrictos a la política de asilo en Suecia, especialmente en materia de concesión del permiso de residencia, así como de promover el acercamiento con la Unión Europea en aras de distribuir mejor la responsabilidad internacional en estas situaciones de emergencias humanitarias.³⁵⁸
7. **Åsa Romson.** Es la lideresa del Partido Verde y representa, dentro del espectro político, el extremo opuesto a la postura que defiende Jimmie Åkesson. Romson es partidaria de ampliar aún más las capacidades de la política de asilo, facilitando el traslado de los solicitantes de asilo a Suecia, por ejemplo.³⁵⁹ Su área de influencia es amplia pues, junto con otros miembros de su partido, participa en el Gobierno y en el Parlamento.
8. **Ebba Busch Thor.** Es la lideresa del Partido de los Cristianos Demócratas y partidaria de una política de asilo más laxa respecto a la cantidad de solicitudes de asilo que se deben atender.³⁶⁰ Es una voz influyente en las salas del Parlamento, especialmente cuando las negociaciones se ven amenazadas por la falta de consensos.

La conformación de estos comités en el Parlamento son significados por dos cuestiones: en primera instancia, porque proyecta una imagen que revela la distribución del poder político de los partidos y ésta, al mismo tiempo, refleja una parte fundamental de la postura que defienden ciertos sectores de la sociedad – pues ésta ha decidido votar por tal o cual partido, según sean sus afinidades e intereses sociopolíticos.

Por otra parte, la conformación de estos comités en el Parlamento impacta directamente en la relevancia que toma el tema de la migración, especialmente el tema del asilo, en la agenda parlamentaria. Para ilustrar esta afirmación, a

³⁵⁸ Johanna Jönsson, *Flykting och asyl* [en línea], Estocolmo, Centerpartiet, 2015, dirección URL: <https://goo.gl/phQTKf>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

³⁵⁹ Mats J Larsson, “MP vill underlätta resa till Sverige för flyktingar” [en línea], Estocolmo, *Dagens Nyheter*, 22 de diciembre de 2013, dirección URL: <http://goo.gl/XIX4JO>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

³⁶⁰ Lena Mellin, “Stödet för SD minskar igen” [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 22 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/DFfh6h>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

continuación se presentan datos sobre la frecuencia con que el Parlamento (a través de estos comités) ha presentado documentos (proposiciones, informes, minutas, declaraciones e investigaciones oficiales de gobierno)³⁶¹ el tema de la migración y el asilo en sesiones ordinarias:

El personal profesional de carrera.

Frente a los actores que proponen, deciden e influyen en lo referente a la política de asilo, se encuentran los actores que la ejecutan, es decir el **personal profesional de carrera**. Cabe destacar que, en aras de atender la coyuntura, se ha sumado una gran cantidad de colaboradores (abogados, personal de ventanilla, voluntarios, personal de apoyo en las zonas fronterizas, intérpretes, entre otros).

Por esta razón, sólo se han seleccionado los directivos de la Agencia de Migración Sueca, la institución encargada de atender las solicitudes de asilo y, en caso de sentencia aprobatoria, transferir el caso a las municipalidades. Los actores seleccionados son constantes en el proceso y conocen bien las regulaciones, los procedimientos y los posibles escenarios que podrían resultar de la coyuntura.

Este conocimiento sobre la ejecución de la política pública les da una ventaja comparativa frente a otros actores, pues ellos cuentan con más herramientas para realizar ejercicios de prospectiva donde puedan ofrecer evaluaciones preliminares y proyectar estadísticas en distintos plazos. Así lo han demostrado los Directivos de la Agencia de Migración Sueca, quienes constantemente reportan el estado del fenómeno inmigratorio en el país.

Anders Danielsson ha sido el Director General de la Agencia de Migración Sueca desde el año 2012; es el responsable de procurar el funcionamiento de la Agencia con apego a las regulaciones, principios y valores que la rigen.³⁶² En general, no es un actor que se caracterice por tomar una postura política respecto a la coyuntura que hoy se vive por la alta demanda de solicitudes de asilo.

³⁶¹ Se ha seleccionado este tipo de documentación por ser la de mayor relevancia y producción parlamentaria. Para conocer otros documentos y producciones, consulte la página oficial del Parlamento Sueco: *Sveriges Riksdag* [<http://www.riksdagen.se/>]

³⁶² s/a, *Vår organisation* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 03 de julio de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/w9l3Op>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

No obstante, Danielsson ha destacado por su honestidad al hablar de las capacidades y posibles escenarios.³⁶³ Estas declaraciones y reportes sobre el funcionamiento y las condiciones en las que opera la Agencia de Migración Sueca impactan directamente en la política de asilo, pues sirven de referencias para su evaluación y posible mantenimiento o modificación.

Mikael Ribbenvik funge como Vice-director de la Agencia de Migración Sueca y Director General de Operaciones. Ribbenvik es responsable de coordinar las actividades y funciones de todas las oficinas de la Agencia de Migración Sueca.³⁶⁴ Es uno de los actores más activos en cuanto a la ejecución de la política de asilo se refiere pues, no sólo conoce la actividad de todas las oficinas de la Agencia, además, se encarga de expresar las necesidades concretas y dar solución a los retos que enfrenta la Institución en la vida cotidiana.

Celia Borin es la Directora de Calidad en la Agencia de Migración Sueca. Sus labores se acotan a procurar la garantía del debido proceso y dar seguimiento a los casos que derivan en apelación de sentencias.³⁶⁵ Borin representa al área jurídica de la Agencia y no se caracteriza por tener una presencia notable en el debate público.

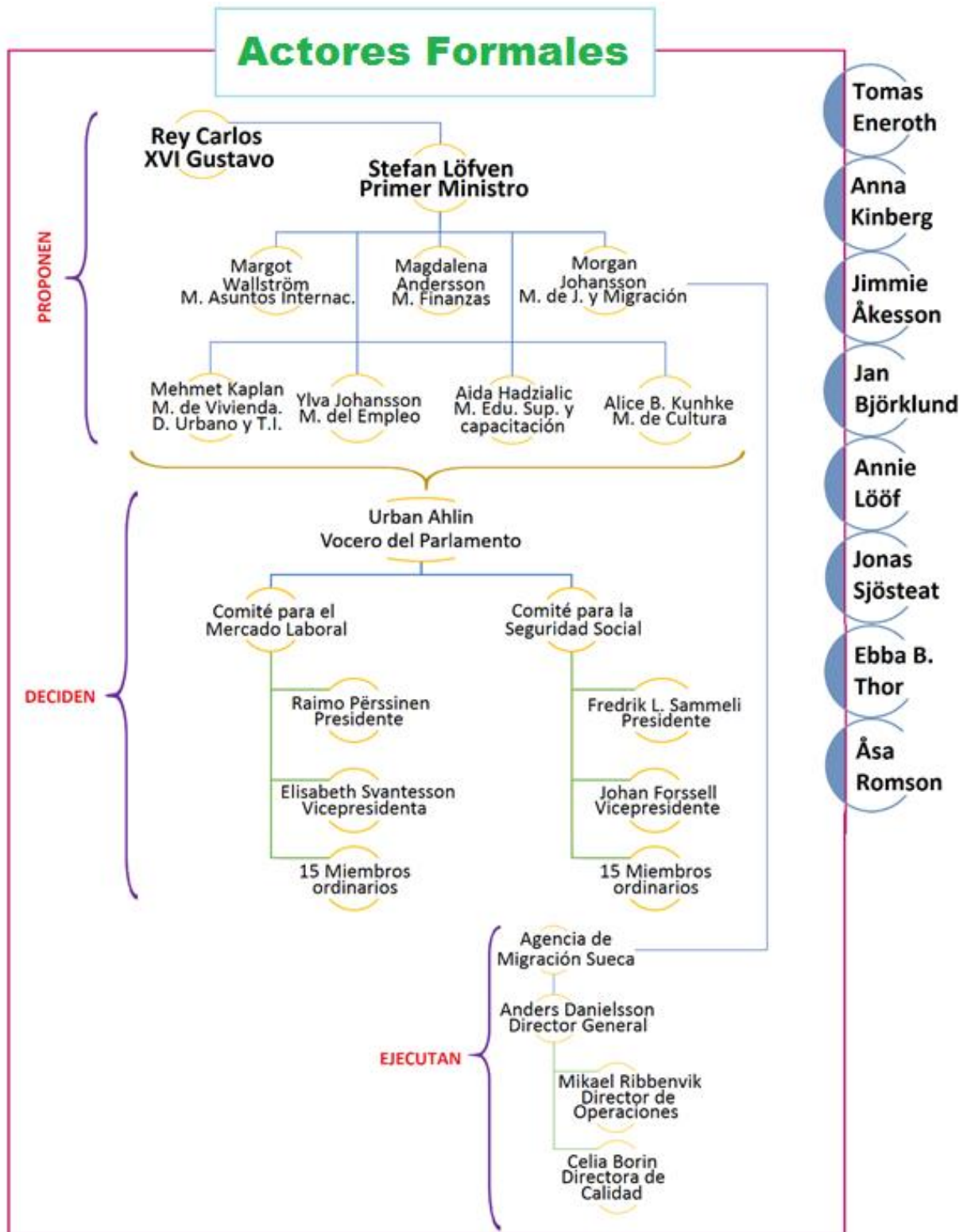
El recuento final de los actores formales que participan o impactan directamente en la política de asilo en Suecia suma a 55 personas (consulte Gráfico 24). Éstos dan cuenta de las arenas donde se desarrollan los procesos de las políticas públicas y de las responsabilidades que cada uno lleva al respecto. Sin embargo, el panorama queda incompleto si no se consideran a los actores informales, pues éstos caracterizan al ambiente en que se toman las decisiones y en que se efectúan las soluciones.

³⁶³ Jens Kärrman, “Vi måste ha en plan för 180 000 asylsökande” [en línea], Estocolmo, *Dagens Nyheter*, 07 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/gCrpxl>, [consulta: 31 de octubre].

³⁶⁴ s/a, *Vår organisation* [en línea], *Op. Cit.*

³⁶⁵ *Ídem.*

Gráfico 24. Los actores formales.



Fuente: elaboración propia.

Los actores informales.

En el capítulo anterior se precisaba que los actores informales se caracterizan por ser coyunturales y actuar en función de sus intereses.³⁶⁶ Estos actores no son tomadores de decisiones pero su postura, actividades y reacciones tienen un peso específico en el proceso de las políticas públicas, influyendo en la dirección que toman los actores formales.

Para los fines de la presente investigación se ha considerado una acotada selección de actores informales que son relevantes por su presencia y quehacer social:

1. Grupos de interés, representados en organizaciones de la sociedad civil: Jóvenes Musulmanes de Suecia, Juventud Sueca SDU y Friends.
2. Partidos políticos: Socialdemócrata, Moderado, Demócratas Suecos, Verde, del Centro, de Izquierda, Liberal y Demócratas Cristianos.
3. Académicos, investigadores y expertos: como institución académica, el Instituto de Malmö para los Estudios de Migración, Diversidad y el Bienestar Social (MIM, por sus siglas en sueco).
4. Medios de comunicación, considerando tres fuentes periodísticas populares: *Aftonbladet*, *Expressen* y *Avpixlat*.
5. ONGs, dos de ellas internacionales y una local: Amnistía Internacional (AI), Human Rights Watch (HRW) y Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR).

Grupos de interés.

Como organizaciones sociales, los grupos de interés dirigen sus actividades en un sentido específico, buscando el logro de objetivos particulares. Para el caso de la política pública de asilo en Suecia, destaca la actividad de las organizaciones juveniles por la diversidad de sus objetivos. Se han rescatado tres organizaciones que resaltan por su popularidad y alcance social: Jóvenes Musulmanes de Suecia, Juventud Sueca y Friends.

³⁶⁶ Para ahondar en la conceptualización de los actores informales, consulte el apartado 1.2.1 *Los “qué”*, en el presente documento.

“Jóvenes Musulmanes de Suecia” nace en 1991 como una organización sin fines políticos ni de lucro y en la actualidad cuenta con un aproximado de 5,000 miembros en toda Suecia.³⁶⁷

“Los Jóvenes Musulmanes de Suecia trabajan para que la juventud musulmana conozca el Islam y fortalezca su identidad sueca musulmana. [Los Jóvenes Musulmanes de Suecia] trabajan desde una visión equilibrada y tolerante del Islam, basada en las fuentes del Corán, Suna e Idjma. Como parte de la naturaleza social sueca, también se promueve la participación positiva y responsable, así como la convivencia con la comunidad local.”³⁶⁸

En la actualidad, esta organización es liderada por Rashid Musa, un joven que ha destacado por su presencia en los medios, invitando al debate político sobre la inmigración en Suecia, los derechos de las minorías, el racismo y la xenofobia como una realidad en Suecia. Cabe mencionar que Mehmet Kaplan, actual Ministro de Vivienda, Desarrollo Urbano y Tecnología de la Información, también fue líder de esta organización entre el 2000 y el 2002.³⁶⁹

Como ya se ha mencionado a lo largo del presente documento, la política pública de asilo en Suecia se encuentra en constante evolución dada la magnitud de la coyuntura que atiende. Por esta razón, los Jóvenes Musulmanes de Suecia destacan como voceros, tanto de la comunidad musulmana que ya se encuentra en el país como de los solicitantes de asilo musulmanes que recién llegan.

De esta manera, los intereses concretos de este grupo serían el fortalecimiento (o, en lo mínimo, el mantenimiento) de la política de asilo en Suecia, siendo éste favorable para la concesión de permisos de residencia permanente, oportunidades de integración vía educación y empleo, acceso a la seguridad y a los servicios sociales, todo ello en un ambiente de respeto a la cultura (religión, lengua, usos y costumbres, entre otros).

Como líder de esta organización, Rashid Musa ha procurado el debate donde invita a deshacerse de *“prejuicios islamofóbicos”* y dar oportunidad a la comunidad musulmana de integrarse a la sociedad sueca sin considerarlos *“una*

³⁶⁷ s/a, *Sveriges Unga Muslimer – Om oss* [en línea], Suecia, Sveriges Unga Muslimer, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/EI9nDn>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

³⁶⁸ *Ídem.*

³⁶⁹ Mehmet Kaplan, “CV Mehmet Kaplan” [en línea], *Op. Cit.*

amenaza".³⁷⁰ La organización ha sido objeto de muchas críticas pero, al mismo tiempo, también ha logrado fortalecerse como una voz que se escucha fuerte e influye notablemente en los debates públicos.

En el otro extremo de las posturas se encuentra **Juventud Sueca SDU**, una agrupación que se erige con una postura política abiertamente reconocida: se trata de la organización del sector juvenil afín al Partido de los Demócratas Suecos. Lo anterior significa que éste es un grupo que tiene intereses fundamentalmente de corte político. Su objetivo principal es influir en la base social más joven del país en aras de promover su ideología y valores sociales, traduciendo esto en resultados electorales a favor del Partido de los Demócratas Suecos.

*"La Juventud Sueca SDU es [una agrupación] de jóvenes conservadores socialdemócratas con espíritu nacionalista. [Su] idea conservadora se basa en la búsqueda de una nación caracterizada por los valores que han sido, por mucho tiempo, los principios rectores en Suecia. Por lo tanto, vemos una restauración del estado del bienestar como el eje toral de la reconstrucción de una nación próspera. La Juventud Sueca SDU actúa como una sección dentro del propio partido [de los Demócratas Suecos]. La misión principal de la Juventud Sueca SDU es preparar a los jóvenes para convertirse en futuros líderes del Partido [de los Demócratas Suecos]. [Esta organización se nutre de] la opinión pública interna –para discutir las cuestiones que son importantes los miembros– y de la opinión pública externa –para reforzar el apoyo de los votantes entre los jóvenes. Nuestro objetivo también se dirige hacia el aumento de jóvenes afiliados al partido [de los Demócratas Suecos]."*³⁷¹

Esta agrupación se reinventa el 1 de octubre de 2015 después de que el Partido de los Demócratas Suecos rompiera relaciones con la antigua organización juvenil, llamada Juventud Demócrata Sueca, al no reconocer los resultados de las elecciones.³⁷² Aunado a esta situación, este grupo de jóvenes se

³⁷⁰ Rashid Musa, "Rashid Musa (Sveriges Unga Muslimer): Vi är alltid skyldiga tills motsatsen bevisats" [en línea], Estocolmo, *Dagens Arena*, 24 de septiembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/h2GNyx>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

³⁷¹ Tobias Andersson, *Det här är SDU – Sverigedemokratisk ungdom* [en línea], Estocolmo, Ungsvenskarna SDU, 2015, dirección URL: <https://goo.gl/SWtpQW>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

³⁷² En septiembre de 2015 se llevaron a cabo los comicios internos para dar paso a la sucesión del líder de la Juventud Demócrata Sueca; sin embargo, el Partido Demócrata Sueco no reconoció los resultados – favorables para la candidata Jessica Ohlsson– y decidió romper relación con la organización. El 1 de octubre de 2015, el mismo partido dio a conocer a una nueva agrupación afiliada al Partido: Juventud Sueca SDU, reconociendo como líder al candidato que perdió las elecciones de septiembre, Tobias Andersson. Consulte

ha notado sumamente activo –especialmente a través de las redes sociales y medios impresos afines al Partido.

En tanto cuenta con el apoyo y reconocimiento oficial del Partido de los Demócratas Suecos, Juventud Sueca SDU es uno de los actores más activos y populares entre la población que se opone a la política de asilo que hoy opera en Suecia. Tobias Andersson es el líder de la organización, quien se ha dedicado a la promoción de la organización y del Partido en varios medios impresos.

El alcance que ha tenido esta organización es relevante para la dinámica evolución de la política pública porque su acelerado crecimiento implica un fortalecimiento del Partido de los Demócratas Suecos, ergo, de su influencia en el Parlamento.

Por otra parte, también han resultado iniciativas de la sociedad civil cuyo interés se centra en la fase de integración, promoviendo actitudes de tolerancia y respeto para los solicitantes de asilo y refugiados, especialmente para la población musulmana. Aunque este tipo de propuestas son numerosas, destaca la que desarrolla la organización **Friends**, la cual ha tenido buena recepción social y reporta un éxito tal que el ACNUR ha decidido sumarse a sus esfuerzos para fortalecer uno de sus proyectos.

“Friends fue fundado en 1997 por Sara Damber [...] Sus oficinas centrales se encuentran en Solna, Estocolmo, y cuenta con oficinas regionales en Umeå, Gotemburgo y Malmö. Cada año, Friends capacita a más de 46,000 profesores, padres de familia y niños sobre cómo pueden prevenir el acoso”³⁷³

Friends lanzó la campaña Hej Sverige en 2012, siendo responsable del proyecto y con el ACNUR como colaborador-consultor. Su trabajo está dirigido principalmente hacia la población infantil, aunque sus alcances no se limitan a este sector:

“Este proyecto [Hej Sverige!] tiene por objetivo prevenir el prejuicio y la alienación que son resultado de actitudes negativas, [también se propone] concientizar y promover la comprensión frente a las diferencias culturales, no sólo refiriéndose a los niños refugiados no

Frida Svensson, “Sverigedemokraterna utesluter SDU-toppar” [en línea], Estocolmo, Svenska Dagbladet, 18 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/tAQbFD>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

³⁷³ s/a, *About Friends* [en línea], Solna, Friends, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/TPIfpg>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

*acompañados, sino a toda la población que se ha visto obligada a abandonar su país. La esperanza es que este proyecto se dirija hacia un ambiente más seguro para todos los estudiantes y adultos en las escuelas de Suecia –un ambiente libre de acoso y alienación.*³⁷⁴

Frente a este trabajo, el interés de Friends respecto a la política pública de asilo en Suecia estaría dirigido, en primer lugar, al mantenimiento de esta política en su capacidad receptora, pero también hacia el rediseño y evaluación de la fase de integración por vía de la educación.

De esta manera, la acción de Friends funciona en dos sentidos: primero, como una evidencia del interés que tiene la sociedad civil en la atención de esta coyuntura. En segundo lugar, como una propuesta que, contrario a los otros grupos de interés presentados, no abandera sus intereses con el argumento de la capacidad de recepción que debe tener la política pública, sino que se inclina por exaltar la importancia de las capacidades de integración de la misma.

Partidos políticos.

Actualmente, son ocho los partidos políticos que están representados en el Parlamento sueco (Socialdemócrata, Moderado, Demócratas Suecos, Verde, del Centro, de Izquierda, Liberal y Demócratas Cristianos), la mayoría con una postura clara respecto a la política de asilo. La importancia de los partidos políticos reside en que son verdaderas referencias de la opinión pública, por lo que la sociedad tiende a identificarse con el partido que mejor represente su propia opinión.

Tras los comicios de septiembre de 2014, el Partido Socialdemócrata se posicionó como el partido con más asientos en el Parlamento, seguido por el Partido Moderado –el cual gobernó de 2006 a 2014– y colocando a los Demócratas Suecos como la tercera fuerza política a nivel nacional (consulte tabla 14 y gráfico 25).

³⁷⁴ s/a, *Hej Sverige! – Syfte och innehåll* [en línea], Solna, Friends, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/ugc1Mm>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

Tabla 14. Distribución de la representación de los partidos políticos en el Parlamento sueco (asientos).

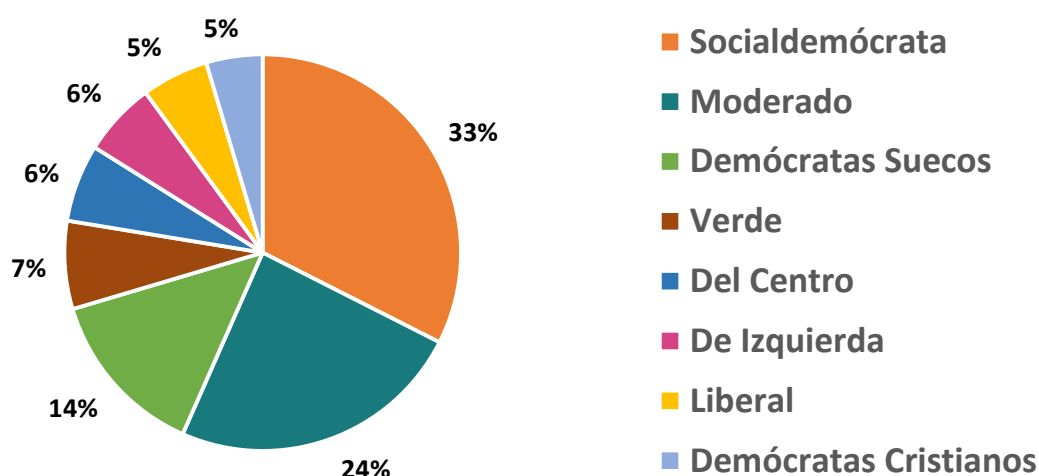
Distribución de la representación de los partidos políticos en el Parlamento sueco (asientos).	
Partido	Total de asientos en el Parlamento
Socialdemócrata	113
Moderado	84
Demócratas Suecos	48
Verde	25
Del Centro	22
De Izquierda	21
Liberal	19
Demócratas Cristianos	16
TOTAL	348*

(*) Constitucional y formalmente, el Parlamento opera con la participación de 349 miembros; sin embargo, en el conteo por afiliación partidaria resultan 348 porque Margareta Larsson abandonó el Partido de los Demócratas Suecos meses posteriores a la elección. Larsson aún participa como Miembro del Parlamento, aunque sin reconocer afiliación a algún partido político.

Fuente: Elaboración propia, basada en información disponible en: s/a, "Ledamöter & partier" [en línea], Estocolmo, *Sveriges Riksdag*, 03 de octubre de 2014 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/1PWux>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

Gráfico 25. Distribución de la representación de los partidos políticos en el Parlamento sueco (porcentajes).

Distribución de la representación de los partidos políticos en el Parlamento sueco (porcentajes).



Fuente: Elaboración propia, basada en información disponible en: s/a, "Ledamöter & partier" [en línea], Estocolmo, *Sveriges Riksdag*, 03 de octubre de 2014 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/1PWux>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

La distribución que se observa en el gráfico 24 implica importantes consecuencias para la política de asilo. En primera instancia, el Partido Socialdemócrata –partido actualmente en el poder– no cuenta con los asientos suficientes para garantizar que el Parlamento apoyará las acciones y propuestas del Gobierno. Lo anterior obliga al Gobierno a mantener un constante ejercicio de negociaciones para crear que alianzas que, valga la redundancia, le permita *gobernar*.

No obstante, la conformación de alianzas para lograr una mayoría significativa se torna complicada cuando se observa que la segunda y tercera fuerzas políticas son de oposición al partido gobernante. Lo anterior no significa que el Partido Moderado y el de los Demócratas Suecos sean aliados naturales aunque tienen muchas más afinidades entre ellos que las que podrían tener con el Partido Socialdemócrata.

De esta manera, vemos que sólo un tercio del Parlamento está con el Gobierno, frente a un tentativo 39% que, generalmente, expresa oposición. De los partidos restantes, las afinidades y oposiciones resaltan por áreas o sectores de políticas públicas; es decir, para ciertas cuestiones estaría dispuesto a apoyar al Gobierno y para otras temáticas se le opondría tajantemente.

La tabla 15 ilustra la postura de cada partido respecto a la política pública de asilo en Suecia:

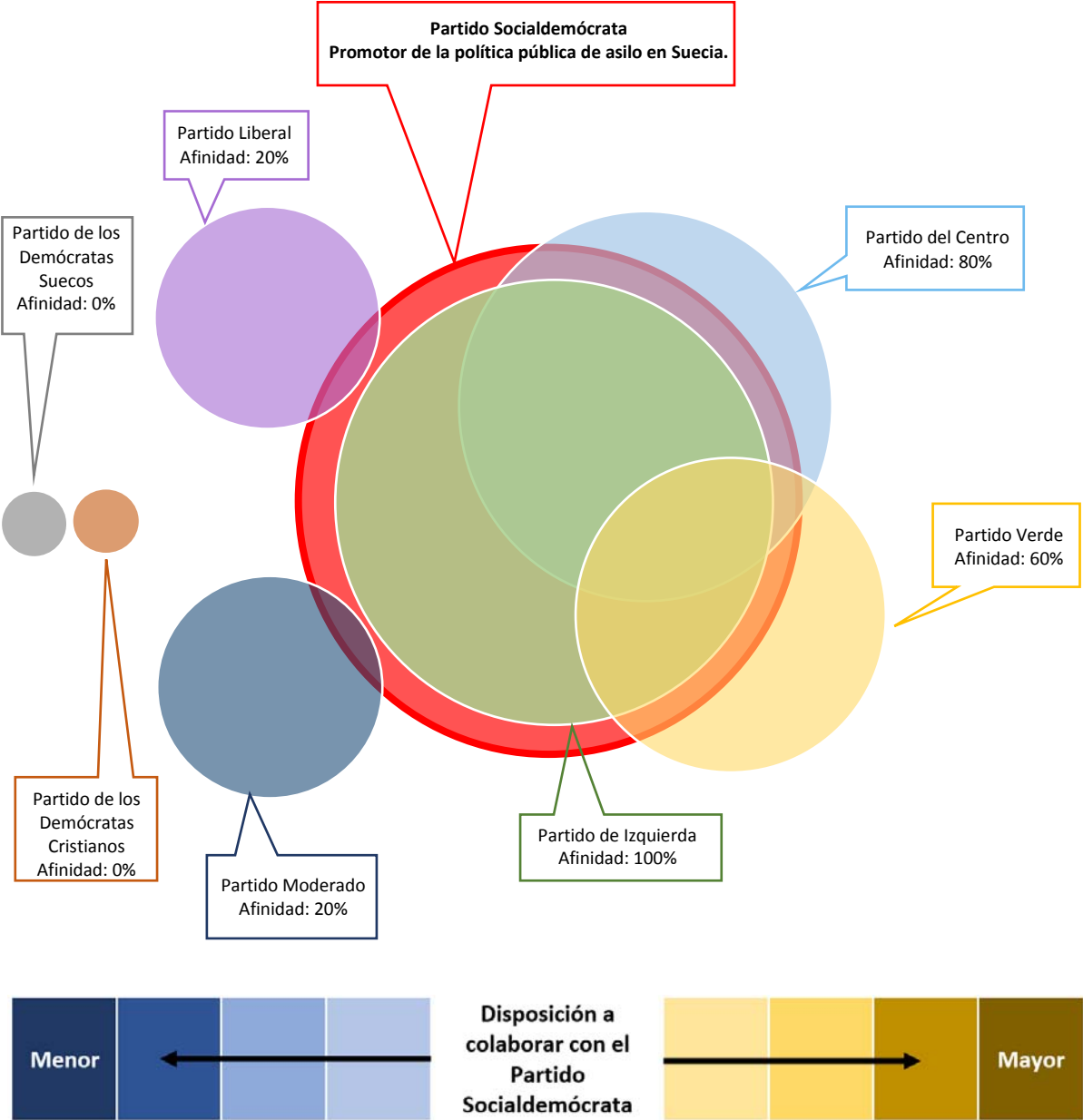
Tabla 15. La postura de los partidos políticos respecto a diferentes rubros de la política de asilo en Suecia.

Partido	Postura												
	Motivaciones preferentes para permitir la inmigración		Sobre los controles de seguridad en las fronteras			Sobre las capacidades de recepción y atención de solicitudes de asilo			Sobre la concesión del permiso de residencia		Sobre la reunificación familiar		
	De corte humanitario	De corte laboral	Aumentar	Mantener	Reducir	Limitar/Reducir	Mantener	Aumentar	Sí, temporal (no otorgar la ciudadanía sueca)	Sí, permanente (otorgar la ciudadanía sueca)	No permitir	Permitir para los miembros de la familia nuclear	Permitir para todos los miembros de la familia
Socialdemócrata	X			X				X		X		X	
Moderado		X	X			X			X			X	
Demócratas Suecos		X	X			X			X		X		
Verde	X				X			X		X			X
Del Centro	X			X				X	X			X	
De Izquierda	X			X				X		X		X	
Liberal		X	X			X			X			X	
Demócratas Cristianos		X	X			X			X		X		

Fuente: Elaboración propia, basada en la síntesis y cotejo de la información disponible en: Flyktinggruppernas Riksråd, "Vad tycker partierna om asylpolitiken?" [en línea], Suecia, *Flyktinggruppernas Riksråd – Asylkampanjen*, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/OoQSIQ>, [consulta: 02 de noviembre de 2015]; Radio Swenden, "Partierna svarar på frågor: Bör reglerna för att få asyl ändras?" [en línea], Estocolmo, Sverige Radio, 19 de agosto de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/rB3OPX>, [consulta: 02 de noviembre de 2015]; s/a, "Vad tycker partierna om invandring och flyktingar?" [en línea], Estocolmo, *Nyvalet till riksdagen*, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/yEybf7>, [consulta: 02 de noviembre de 2015].

El gráfico 26 presenta una interpretación de la tabla 14 donde se revela el grado de afinidad que tienen los partidos políticos con la postura del partido gobernante, el Partido Socialdemócrata:

Gráfico 26. Representación gráfica del grado de afinidad de los partidos políticos hacia la postura del Partido Socialdemócrata.



Nota: para conocer las especificidades de las coincidencias y divergencias entre las posturas de los partidos políticos, consulte Tabla 14.
Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en el gráfico 26, el partido en el poder cuenta únicamente con el apoyo total del Partido de Izquierda: sumados, estos dos partidos representan al 39% del Parlamento (consulte gráfico 25). No obstante, el Partido del Centro y el Partido Verde muestran una tendencia favorable para

cooperar con el partido gobernante en tanto coinciden en la necesidad de ampliar la política de asilo en aras de aumentar sus capacidades de recepción y atención de solicitudes (consulte tabla 15). Lo anterior implica que, en un escenario ideal, el Partido Socialdemócrata podría contar con un tentativo 52% de respaldo parlamentario: apenas superando la mayoría simple.

Por otro lado, se observa que el Partido Liberal y Moderado sólo coinciden con el Partido Socialdemócrata en el rubro referente a la reunificación familiar – permitida únicamente para los miembros de la familia nuclear (consulte tabla 15). Juntos, el Partido Moderado y Liberal representan al 29% del Parlamento (consulte gráfico 25) y, aunque tienen menor disposición a la colaboración con el partido en el poder, en lo mínimo no rechazan la política de asilo en su totalidad, dejando abierta la posibilidad a un (duro) debate que lleve a una negociación.

Adicionalmente, se observa que los Partidos de los Demócratas Cristianos y de los Demócratas Suecos no encuentran afinidad con la propuesta de política pública de asilo que promueve el partido en el poder. Estos dos partidos representan al 19% del Parlamento y uno de ellos, el Partido de los Demócratas Suecos, es la tercera fuerza política (consulte gráfico 25). Además de la nula afinidad, se observa que existe poca disposición de estos partidos para colaborar con el Partido Socialdemócrata (consulte gráfico 26).

Ante esta situación, es claro que la influencia y los intereses de los partidos políticos son relevantes para la política pública de asilo en Suecia. El Parlamento es la principal arena donde se reflejan tanto las diferencias como las afinidades; es también el mejor escenario para crear alianzas y compromisos a través de los legisladores. Aunado a estas razones, se suma el hecho de que la política de asilo se encuentra ahora mismo en desarrollo, evaluación y debate para su posible rediseño, todo de manera simultánea.

La distribución del poder político entre los partidos políticos no es un factor que deba ignorarse. En el caso sueco, los partidos políticos son verdaderos representantes de la sociedad y operan bajo un esquema bastante sólido de valores, intereses y posturas respecto a diferentes temas de la agenda pública. Por esta razón, es fundamental conocer al partido gobernante y la jerarquía de las

otras fuerzas políticas para identificar las posibles vías de cooperación y los temas sensibles que requerirán un esfuerzo de negociación más complejo.

Teniendo en cuenta estas consideraciones y, aunado a las tendencias de afinidad y oposición que presenta la actual conformación del Parlamento, la política de asilo se encuentra en una arena de debate complicado. Por una parte, el Partido Socialdemócrata –el partido gobernante– es el principal promotor de una política de asilo de corte humanitario, donde el interés y objetivo principal es actuar en coherencia con los valores de la sociedad sueca y con los principios de política exterior de respeto a los Derechos Humanos y la oposición a los gobiernos que violan dichas prerrogativas.

Cabe destacar que el Partido Socialdemócrata –por supuesto, promotor y partidario de la “izquierda” política– es el partido emblemático de Suecia, no sólo por su larga trayectoria, sino también por la labor de varios de sus representantes en el medio internacional, especialmente en materia de Derechos Humanos y promoción de la paz mundial.

Para el caso específico del asilo, resaltan los gobiernos del Primer Ministro Olof Palme (en un primer mandato, de 1969 a 1976 y, en un segundo mandato, 1982 a 1986) los cuales se caracterizaron por condenar a los regímenes autoritarios y la violación de los Derechos Humanos. En concordancia con esta política, las administraciones de Palme observaron la ejecución de una política de asilo amplia, la cual permitió la recepción de miles de exiliados, perseguidos políticos y víctimas civiles de los múltiples conflictos locales que se desarrollaban alrededor del mundo. Bajo los mandatos de Olof Palme destacaron los casos de los refugiados yugoslavos y chilenos (consulte tabla 2 y gráfico 6).

Estas acciones consolidaron al Partido Socialdemócrata con una imagen internacional basada en el compromiso de actuar a favor de las víctimas de violaciones de Derechos Humanos y, cuando el Estado al que pertenecen, no pueda o no quiera atenderlos, Suecia abriría sus puertas para darles la oportunidad de una vida digna, libre y justa. El arduo trabajo de la izquierda sueca en materia de asilo pronto se convirtió en una visión de Estado, se sumó a los intereses nacionales y se ganó un lugar entre las prioridades de la agenda pública.

Sin embargo, la determinación política de mantener una política de asilo amplia y comprometida con las causas humanitarias notó una erosión importante en los últimos años debido a la victoria del Partido Moderado, cuya tendencia política es, en términos generales, favorable a la derecha conservadora.

Entre el año 2006 y el 2014 (años en que gobernó el Partido Moderado), la política de asilo se mantuvo vigente, pero dejó de considerar a las causas humanitarias como la prioridad y se favoreció a los inmigrantes (incluyendo a los solicitantes de asilo) que contaran con una capacitación profesional afín a la economía sueca en aras de acelerar su integración por la vía laboral.

Esta visión fue institucionalizada en 2008, cuando se aprobó la reforma a la Ley de Inmigración en 2008, la cual *“liberaliza la política inmigratoria y la convierte en una enfocada en el empleo”*.³⁷⁵ No obstante, los objetivos no se lograron. En el gráfico 26 se observa la relación entre la cantidad de inmigrantes que recibió Suecia y la tasa de empleo para la población mayor de 15 años:

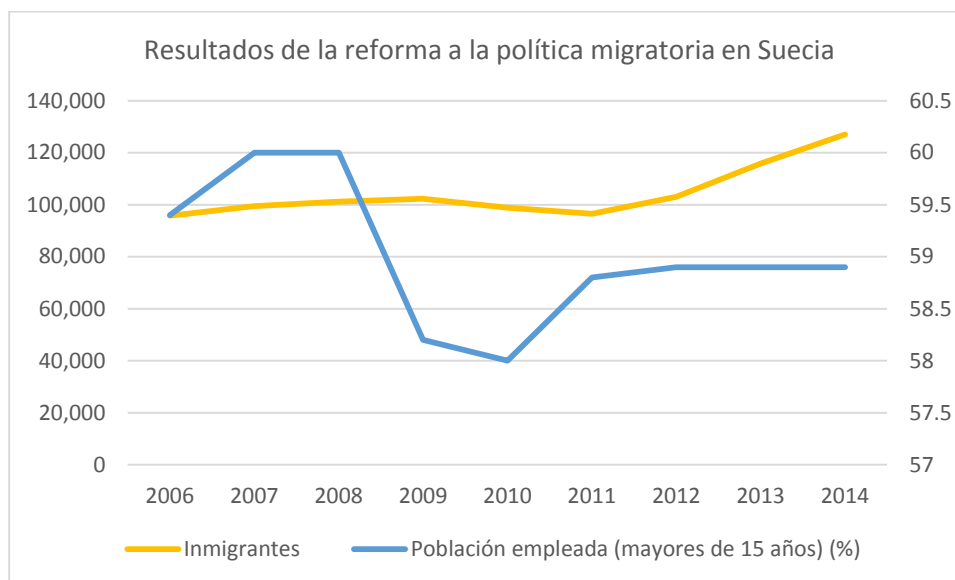
En los años 2006 y 2008 se registra una tasa de empleo más alta que las registradas a partir del 2009; es decir, antes de la reforma la tasa de empleo fue mayor que después de su aplicación. Aunado a este dato, destaca que, inicialmente, el volumen de inmigraciones se redujo, coincidiendo con una baja significativa en la tasa de empleo para el periodo entre 2009 y 2011 (consulte gráfico 27).

Posteriormente, a partir de 2012, aumenta el volumen de inmigrantes y se nota un aumento y luego una estabilización de la tasa de empleo (consulte gráfico 27). El año 2012 coincide también con una alza importante en la recepción de solicitantes de asilo y refugiados, especialmente iraquíes, somalíes y sirios³⁷⁶ (consulte gráfico 6). Los datos obtenidos reflejan que la estrategia de la reforma inmigratoria no tuvo el éxito esperado pues, en lugar de crear empleo, provocó una baja significativa en este rubro.

³⁷⁵ Lucie Cerna, *Changes in Swedish labour immigration policy: a slight revolution?*, Estocolmo, The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies, Stockholm University, Documento de trabajo 2009:10, 21 de octubre de 2009, p. 3.

³⁷⁶ La recepción de solicitantes de asilo y refugiados iraquíes, somalíes y sirios se explican por las coyunturas y contextos siguientes: la guerra en Irak, la crisis humanitaria de hambruna en Somalia y la guerra civil en Siria.

Gráfico 27. Resultados de la reforma a la política migratoria en Suecia durante el gobierno del Partido Moderado.



Fuente: Elaboración propia, basada en información disponible en Banco Mundial, *Relación entre empleo y población, mayores de 15 años, total (%) (estimación modelado OIT)* [en línea], Washington, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/O3p0M1>, [consulta: 19 de enero de 2016]; y en Statiska Centralbyrån, "Immigration by sex and year" [en línea], *Statiska Centralbyrån*, Estocolmo, 31 de diciembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/NdNhah>, [consulta: 19 de enero de 2016].

Aunque en el 2014 el Partido Socialdemócrata se recuperó y se posicionó como el partido gobernante, la reforma de 2008 a la política migratoria sigue vigente. Como alternativa, el Partido Socialdemócrata ha intentado ampliar la política pública de asilo para favorecer a los solicitantes de asilo y refugiados. Sin embargo, dada sea la distribución del poder en el Parlamento, las negociaciones y alianzas políticas han observado un difícil proceso, factor que implica un reto para el mantenimiento de la histórica tradición de acción humanitaria por parte de Suecia.

Académicos, investigadores y expertos.

Al ser conocedores del tema, los académicos, investigadores y expertos representan un apoyo esencial en el diseño, desarrollo, evaluación y/o modificación de las políticas públicas. En el caso que aquí se estudia, destaca el

Instituto de Malmö para los Estudios de Migración, Diversidad y el Bienestar Social (MIM, por sus siglas en sueco), como institución académica.

El MIM inició labores en el año 2007 como parte de los programas de investigación de la Universidad de Malmö. Tal como indica su nombre, este Instituto no sólo estudia temas en materia migratoria; sin embargo, su trabajo ha resultado uno de los esfuerzos académicos más significativos para la política de asilo en Suecia.

En el 2013, el MIM fungió como el principal desarrollador y consultor académico para la publicación de la ORNE-ACNUR titulada “*A NEW BEGINNING - Flyktingintegration i Sverige - Det handlar om tid*” (“*Un Nuevo comienzo – Integración de refugiados en Suecia. Ya es hora*”, en español), un estudio sobre la integración de refugiados en la sociedad sueca.³⁷⁷ Dicho estudio es un referente de evaluación de la política pública de asilo en Suecia y ha servido para identificar los éxitos y vacíos en la ejecución.

Sumado a esta publicación, desde 2008 el MIM mantiene los seminarios semestrales sobre migración, donde expertos y estudiantes de posgrado de todas las facultades de la Universidad de Malmö construyen debates multidisciplinarios en materia de migración, integración, diversidad y otras temáticas relacionadas.³⁷⁸ Como complemento a este trabajo académico, el MIM también ha trabajado en la proyección y difusión de *webinars* (seminarios que se transmiten en línea y se encuentran disponibles para su consulta en internet).³⁷⁹

Actualmente, el MIM desarrolla seis proyectos de investigación, cinco de ellos referentes a cuestiones de integración de inmigrantes en Suecia, éstos son:

1. *Etniska relationer i socialt arbete. En studie av styrdokument, undervisning och studenterfarenheter inom socionomutbildningen*

³⁷⁷ Consulte páginas 72 y 73 en este documento; y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Representación Regional para el Norte de Europa, *A new beginning - Flyktingintegration i Sverige - Det handlar om tid*, Estocolmo, septiembre, 2013, pp. 64. Disponible en línea: <http://goo.gl/MO7aPS>.

³⁷⁸ Merja Skaffari Multala (ed.), “The migration seminar” [en línea], Malmö, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare*, noviembre, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/KQ5TtP>, [consulta: 03 de noviembre de 2015].

³⁷⁹ Merja Skaffari Multala (ed.), “Webinars” [en línea], Malmö, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare*, noviembre, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/UEQrbF>, [consulta: 03 de noviembre de 2015].

“Las relaciones étnicas en el trabajo social. Un estudio de la legislación, la enseñanza y la experiencia de los estudiantes en el proceso de capacitación”, en español). El proyecto es dirigido por Erica Righard y se propone la presentación de un estudio –desde la perspectiva histórica– que permita entender cómo se han transformado las relaciones laborales y los mismos procesos de capacitación para el trabajo frente a los cambios que presenta la composición demográfica de la sociedad sueca.³⁸⁰

2. *Hate Crime in Skåne –causes, consequences and support initiatives* (*“Crímenes de odio en Skåne –causas, consecuencias e iniciativas de apoyo”*, en español). Anders S. Wigerfelt es el responsable del proyecto, el cual se dirige al análisis del sistema judicial para observar sus reacciones en la atención de este tipo de crímenes.³⁸¹
3. *National-populist parties in Sweden, Denmark, Norway and Finland* (*“Partidos nacional- populistas en Suecia, Dinamarca, Noruega y Finland”*, en español). Anders Hellström dirige este estudio comparativo de los partidos políticos en los países mencionados. El objetivo es “explicar las similitudes y diferencias en términos de apoyo electoral, influencia política y experiencia gubernamental entre estos partidos”.³⁸²
4. *Stödplattform för migration och hälsa (MILSA)* (*“Plataforma de apoyo para la migración y la salud [MILSA]”*, en español). Carin Björngren Cuadra desarrolla este macro-proyecto de investigación. Se trata de un conglomerado de cuatro sub proyectos que abordan el estudio

³⁸⁰ Para conocer los detalles del proyecto, consulte: Charlotte Löndahl Bechmann (ed.), “Etniska relationer i socialt arbete. En studie av styrdokument, undervisning och studentfarenheter inom socionomutbildningen” [en línea], Malmö, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare*, noviembre, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/KoWzMd>, [consulta: 03 de noviembre de 2015].

³⁸¹ Para conocer los detalles del proyecto, consulte: Johanna Svensson (ed.), “Hate Crime in Skåne –causes, consequences and support initiatives” [en línea], Malmö, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare*, noviembre, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/ZXnr1M>, [consulta: 03 de noviembre de 2015].

³⁸² Para conocer los detalles del proyecto, consulte: Johanna Svensson (ed.), “National-populist parties in Sweden, Denmark, Norway and Finland” [en línea], Malmö, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare*, noviembre, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/uxqUwL>, [consulta: 03 de noviembre de 2015].

cuestiones sanitarias en el sector social inmigrante; estas cuestiones van, desde su estado de salud, hasta el análisis de los procesos y derechos respecto al acceso a los servicios sanitarios.³⁸³

5. *Undocumented children's rights claims. A multidisciplinary project on agency and contradictions between different levels of regulations and practice that reveals undocumented children's human rights.* (“La reivindicación de los derechos de los niños indocumentados. Un proyecto multidisciplinario sobre la agencia y las contradicciones entre los diferentes niveles en las regulaciones y que revelan la práctica de los derechos de los niños indocumentados”, en español). La directora de este proyecto es Anna Lundberg, quien se ha propuesto estudiar cómo ejercen (o no) sus derechos humanos los niños indocumentados y cómo lo anterior tiene relación directa con las regulaciones en la misma materia.³⁸⁴

Como puede observarse, los proyectos de investigación que se desarrollan en el MIM muestran un interés especial por la política pública de asilo en Suecia en su fase de integración. Lo anterior es relevante en dos sentidos: por una parte, se descubre que los retos más importantes (de acuerdo con los académicos que desarrollan estos proyectos) no son los referentes a la recepción de inmigrantes, sino a su integración a la sociedad que los alberga.

Por otra parte, estos mismos estudios se traducen en evaluaciones de la política pública desde los actores que no toman decisiones pero que, desde su posición y acción en la sociedad, mantienen actualizado el debate y crean referentes con respaldo científico para crear, mantener, modificar o eliminar tales o cuales herramientas y/o procesos de la política pública.

³⁸³ Para conocer los detalles del proyecto, consulte: Christian Callmer (ed.), “Stödplattform för migration och hälsa (MILSA)” [en línea], Malmö, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare*, noviembre, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/e5zBE8>, [consulta: 03 de noviembre de 2015].

³⁸⁴ Para conocer los detalles del proyecto, consulte: Johanna Svensson (ed.), “Undocumented children's rights claims. A multidisciplinary project on agency and contradictions between different levels of regulations and practice that reveals undocumented children's human rights” [en línea], Malmö, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare*, noviembre, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/ij31rs>, [consulta: 03 de noviembre de 2015].

Medios de comunicación.

Los medios de comunicación cumplen un rol fundamental en los procesos de las políticas públicas porque, tal como se advertía en el capítulo 2 del presente documento, catalizan o relajan la atención que la sociedad presta a las acciones del Gobierno.³⁸⁵ Para la presente investigación se han seleccionado tres medios impresos que funcionan como el área pública donde, a través de la expresión de líderes de opinión y periodistas, la sociedad se entera (y a la vez demanda) sobre el quehacer de los funcionarios públicos.

Aftonbladet, *Expressen* y *Avpixlat* son tres fuentes periodísticas que han notado un interés constante en el tema del asilo en Suecia. Es menester mencionar que esta selección tiene por objetivo ilustrar la participación de los medios en los procesos de las políticas públicas; cada uno de los tres ejemplares que aquí se revisarán, dejan ver –en mayor o menor medida– una postura o inclinación respecto al tema. De esta manera, sirva esta sección para observar cómo los medios de comunicación reaccionan e influyen como actores que nutren el debate público respecto al asilo.

No obstante, la función de la prensa no sólo se concentra en la generación de controversias inherentes a la libre expresión y la diferencia de posturas; además, sirven también como moderadores del mismo debate: en tanto enfatizan o relajan cierta información, van marcando el curso de la discusión, especialmente, entre la sociedad civil.

El primer medio a revisar es el periódico *Aftonbladet*. Éste es uno de los periódicos más vendidos, no sólo en Suecia, sino en toda la región nórdica.³⁸⁶ Su línea editorial ha evolucionado notablemente desde su fundación, en 1830, aunque desde 1956 –año en que la Confederación de Sindicatos Suecos adquirió el periódico– se observa afinidad con los principios y valores socialdemócratas.³⁸⁷

³⁸⁵ Para ahondar en la contextualización de la participación de los medios de comunicación en los procesos de las políticas públicas, consulte el apartado 1.2.2 *Los “quién”*, en el presente documento.

³⁸⁶ s/a, “The press in Sweden” [en línea], Londres, *BBC News – UK*, Sección Europa, 23 de marzo de 2004, dirección URL: <http://goo.gl/tXdXOJ>, [consulta: 05 de noviembre de 2015].

³⁸⁷ *Ídem*; Karl Erik Gustafsson & Per Rydén, *A history of the press in Sweden*, Gotemburgo, Nordicom-Sverige, 2010, pp. 242 – 252.

Jan Helin es el jefe de redacción del periódico *Aftonbladet*; él junto con Lena Mellin, son los escritores más importantes del periódico en cuanto a cobertura de la situación del asilo en Suecia. Los dos periodistas mencionados han publicado en la sección de Debate y en los Blogs de opinión, todos ellos redactando notas y opiniones a favor de la política de asilo en Suecia. Aunque Lena Mellin es más activa en la materia, las publicaciones de Jan Helin son relevantes porque significan una visión que representa al periódico en general.

Una evidencia del análisis anterior se muestra en la publicación “*Aftonbladet startar flyktingredaktion i Tyskland*” (“*Aftonbladet comenzará a cubrir la situación del asilo desde Alemania*”),³⁸⁸ presentada el día 3 de septiembre de 2015 y donde Jan Helin informa a la audiencia que se enviará a personal de *Aftonbladet* a cubrir la coyuntura de la situación de los solicitantes de asilo desde Alemania y que fortalecerán la cobertura en Suecia para supervisar las acciones que se llevan a cabo a nivel nacional.³⁸⁹

En la publicación que se cita, Helin hace un compromiso para hablar de lo que él considera importante: la situación de los solicitantes de asilo en Suecia y, de manera más amplia, en Europa. Lo anterior confirma lo que se planteaba en párrafos previos: el énfasis puesto en el tema implica una invitación a la sociedad para debatir al respecto y plantear respuestas en el sector público.

Por otra parte, el perfil y las posturas de los colaboradores del periódico también son reflejo de una parte de la opinión pública. Para sentar un referente, se puede situar a Lena Mellin como el extremo crítico que, no sólo es partidaria de la política de asilo que opera en Suecia, sino que también es demandante con el Gobierno en tanto sugiere la necesidad de ejecutar acciones más eficientes y efectivas para atender la cuestión.³⁹⁰

³⁸⁸ Traducción propia.

³⁸⁹ Jan Helin, “*Aftonbladet startar flyktingredaktion i Tyskland*” [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 3 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/23T5eR>, [consulta: 11 de noviembre de 2015]

³⁹⁰ Consulte las publicaciones de Lena Mellin en *Aftonbladet*: <http://goo.gl/5xITJJ>. Se sugieren:

1. Lena Mellin, “*M-förslaget skulle inte stoppa flyktingströmmen*” [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 9 de noviembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/IBHj4G>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].
2. Lena Mellin, “*Flyktingkrisen är Löfvens vinna eller försvinna*” [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 6 de noviembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/DQzOaM>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].

Representando una postura más neutral, se ha seleccionado al periódico *Expressen*. Se trata de un periódico relativamente joven, aunque con mucha popularidad en el país. Aunque se autodenomina como partidario de la ideología política liberal,³⁹¹ en sus páginas ha cedido espacio para la expresión de posturas diversas respecto al tema que aquí se estudia.

Thomas Mattson es el jefe de redacción en *Expressen*; sin embargo no ha sido un personaje con actividad referente al tema del asilo en Suecia. El blog de Mattson se caracteriza por la redacción de opiniones respecto a la situación, popularidad y actividad del propio periódico *Expressen* en comparación con el resto de la prensa en Suecia.³⁹²

No obstante, la sección de Blogs de opinión del *Expressen*, cuenta con la colaboración de columnistas que han dedicado una parte importante de sus artículos al debate sobre la situación del asilo en Suecia. Destacan: Anna Dahlberg, Eric Erfors, Johannes Forssberg y Patrik Kronqvist; los primeros dos, representando una opinión bastante crítica (incluso de oposición) frente a la política de asilo en Suecia y la forma en el Gobierno la pone en marcha;³⁹³ los últimos, expresan una crítica que no va dirigida al Gobierno, sino a las consecuencias de la situación y de la política *per se*.³⁹⁴

El hecho de que *Expressen* amplíe su contenido con la participación de columnistas que no muestran una opinión homogénea deriva en un elemento positivo para el debate público y la construcción de una sociedad que tenga acceso a información analizada desde diferentes puntos de vista.

Adicionalmente, el ejercicio que se realiza al considerar diversos factores de la realidad para su análisis hace de la prensa un actor que, efectivamente, influye en la opinión pública y el direccionamiento del debate, pero que también funge

3. Lena Mellin, "SD har blivit ett pajasparti" [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 14 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/Rt8a0n>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].

³⁹¹ s/a, "The press in Sweden" [en línea], Londres, *BBC News – UK*, Sección Europa, 23 de marzo de 2004, dirección URL: <http://goo.gl/tXdXOJ>, [consulta: 05 de noviembre de 2015].

³⁹² Consulte el blog virtual de Thomas Mattson en el sitio web del periódico *Expressen*: <http://goo.gl/PMBYp>.

³⁹³ Consulte en el sitio web del periódico *Expressen* el blog virtual de Anna Dahlberg: <http://goo.gl/mwVdx0>; y el blog virtual de Eric Erfors: <http://goo.gl/Jz68fT>.

³⁹⁴ Consulte en el sitio web del periódico *Expressen* el blog virtual de Johannes Forssberg: <http://goo.gl/O86M6Q>; y el blog virtual de Patrik Kronqvist: <http://goo.gl/HwC1g9>.

como evaluador al evidenciar las consecuencias de la política pública en la vida cotidiana.

Finalmente, *Avpixlat* es una fuente periodística que, a diferencia de *Aftonbladet* y *Expressen*, no se publica de manera impresa: se trata de uno de los sitios de noticias en internet más controversiales en Suecia. El sitio web empezó a operar en 2011³⁹⁵ y “su objetivo es llenar el vacío de información y de opinión creado por los cánones de lo políticamente correcto que rigen en Suecia, bajo una visión sesgada sobre lo que significa un mundo libre y democrático”.³⁹⁶

Mats Dagerlind es el jefe de redacción de este sitio de noticias donde únicamente colaboran columnistas cuya opinión es de oposición a la política de asilo en Suecia. La actividad del periódico se centra justamente en el análisis de todo lo referente con la migración en Suecia (la situación de los inmigrantes en Suecia; las políticas públicas; la postura de los partidos políticos; los efectos culturales, sociales y económicos de la inmigración; etc.), siempre en un sentido racista, xenófobo y excluyente.³⁹⁷

La popularidad del sitio web ha aumentado considerablemente en los últimos años: actualmente, sus sitios de Facebook y Twitter registran más de 5 mil suscriptores en cada red.³⁹⁸ Al ser un medio de información que declara su postura abiertamente anti-inmigratoria, *Avpixlat* se convierte en un actor que levanta controversia en el debate y funge como una válvula de escape para la expresión de ideas contrarias a toda la visión política y social del Gobierno en turno.

Los ONGs.

Los ONGs fungen como actores sociales cuyas capacidades se concentran en el monitoreo de una situación específica y la atención que recibe por parte de

³⁹⁵ s/a, “Om Avpixlat” [en línea], Estocolmo, *Avpixlat*, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/WkSVn4>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].

³⁹⁶ *Ídem*.

³⁹⁷ Erik Wiman, “Ekeroth gör hatet möjligt” [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 15 de noviembre de 2012, dirección URL: <http://goo.gl/bvI3Bm>, [consulta: 12 de noviembre de 2015].

³⁹⁸ Consulte el sitio oficial de Avpixlat en Facebook: <https://goo.gl/smwHSm>, y su perfil en Twitter: <https://goo.gl/azilwh>.

los gobiernos. A diferencia de los grupos de interés, los partidos políticos, la academia y los medios de comunicación, los ONGs tienden a especializarse en un tema en particular.³⁹⁹ Esto resulta sumamente provechoso cuando el tema que atienden es prioridad en la agenda pública pero también es un factor que limita su participación a momentos bastante específicos y, generalmente, de mucha efervescencia.

Para la presente investigación se han seleccionado dos ONGs de alcance internacional y uno de carácter local. Las primeras dos son Amnistía Internacional (AI) y Human Rights Watch (HRW), ambos son ONGs dedicados a promoción, estudio, protección y defensa de los derechos humanos. De la misma manera, ambos son fundados en años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y bajo la convicción de que todas las personas deben poder ejercer libremente sus Derechos Humanos.

AI es fundada en 1961 por el abogado inglés Peter Benenson, quien inició varias campañas de protesta a favor de la amnistía de los “presos de conciencia”, es decir, las personas que son encarceladas por sus convicciones.⁴⁰⁰ Posteriormente, la lista de sus causas engrosó, incluyendo campañas contra la tortura, la pena de muerte, el genocidio, los crímenes de guerra, la libertad de prensa, el comercio de armas, entre otros.⁴⁰¹

A AI le interesa la situación de los refugiados y solicitantes de asilo en tanto son sujetos vulnerables y principales blancos de abuso antes, durante y aún después de concretar su jornada migratoria hacia el país de recepción donde solicitará asilo.

³⁹⁹ Los grupos de interés actúan siempre que sus objetivos, beneficios y/o ventajas se ven afectados, por lo que su constante participación en la vida pública se justifica en diversas coyunturas. Si bien es cierto que los partidos políticos pueden tener preferencias por la atención a ciertas temáticas, su carácter de representación política de la sociedad los obliga a considerar y participar en todos los temas de la agenda pública. Por su parte, la Academia funge como centro de gestación de expertos, por lo que su oferta de investigación debe ser amplia para cubrir la demanda de especialistas en numerosas materias. Finalmente, los medios de comunicación se encargan de informar a la población sobre cuestiones de interés popular y pocas veces enfocándose en una sola temática.

⁴⁰⁰ Amnistía Internacional, “Nuestra historia” [en línea], s/l, *Amnistía Internacional*, 2016, dirección URL: <https://goo.gl/zoix5h>, [consulta: 17 de enero de 2016].

⁴⁰¹ *Ídem*.

Respecto a la situación de los refugiados y solicitantes de asilo sirios en Suecia, AI ha mostrado una actitud objetiva al evaluar las acciones y reacciones del Estado y la sociedad sueca. Por un lado, se ha reconocido el esfuerzo y el modelo de la política de asilo sueca, la cual representa “*un salvavidas a la orden de los refugiados más vulnerables [...] incluso para aquellos [...] que presentan sufren alguna condición médica o han sido torturados*”.⁴⁰²

En el escenario regional europeo, AI reconoce la labor de Suecia y Alemania en cuanto a la masiva recepción de solicitantes de asilo sirios y propone a estos Estados como ejemplo a seguir:

*“Mientras que Alemania y Suecia ofrecen ejemplos positivos de reparto de la carga [de los gruesos flujos de migrantes que solicitan asilo], los otros países de la Unión Europea reflejan una imagen muy diferente sobre cómo enfrentan esta enorme crisis de refugiados”.*⁴⁰³

Sin embargo, AI no sólo ha emitido comentarios a favor de la labor sueca. Las críticas y demandas por parte del ONG son cada vez más frecuentes después de las elecciones nacionales que se llevaron a cabo en septiembre de 2014 en Suecia, cuyos resultados derivaron en el fortalecimiento del principal partido promotor de iniciativas anti-inmigratorias.

Entre septiembre y octubre de 2015 aumentaron los ataques a centros de asilo y edificios destinados para el albergue de refugiados.⁴⁰⁴ AI condenó los lamentables sucesos y advirtió sobre la catástrofe humanitaria que se podría generar de esta situación si los Estados –especialmente los europeos– no afrontan la crisis y garantizan la protección de los derechos de los refugiados.⁴⁰⁵

HRW tiene sus antecedentes más remotos en 1978, cuando se conformó el grupo Helsinki Watch para apoyar a las organizaciones ciudadanas de la Unión

⁴⁰² Sara Hashash, “From Syria to Sweden, with love” [en línea], Londres, *Amnesty International News – Campaigns in Europe and Central Asia: Refugees*, 13 de febrero de 2015, dirección URL: <https://goo.gl/02QVid>, [consulta: 17 de enero de 2016].

⁴⁰³ s/a, “Sweden praised as EU ‘abandons’ refugees” [en línea], Estocolmo, *The Local*, 05 de diciembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/29kJns>, [consulta: 17 de enero de 2016].

⁴⁰⁴ Associated Press, “Fire razes Swedish house intended for refugees; Amnesty International calls for feasible plan” [en línea], *The Malta Independent*, 24 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/1M6eUa>, [consulta: 17 de enero de 2016].

⁴⁰⁵ *Ídem.*

Soviética que vigilaban el cumplimiento de los acuerdos de Helsinki⁴⁰⁶ de 1975.⁴⁰⁷ Posteriormente, este grupo creció y empezó a atender otras regiones en el mundo; sin embargo, no fue sino hasta 1988 cuando el organismo adopta el nombre de Human Rights Watch, teniendo como fundadores a Jeri Laber, Robert Bernstein y Aryeh Neier. La sede del nuevo ONG se establecería en Nueva York y, como su nombre lo indica, se dedicaría a emprender campañas para la defensa de los Derechos Humanos en todo el mundo.⁴⁰⁸

Naturalmente, a HRW le interesa el tema del asilo por ser uno de los Derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Para el caso específico de la situación de los solicitantes de asilo y refugiados sirios, HRW ha resaltado por ser bastante crítico ante la (in)acción de la Unión Europea. Respecto a Suecia, le reconoce su esfuerzo por absorber a una porción importante de solicitantes de asilo y refugiados sirios, especialmente por contribuir a su proceso de integración:

*“Más allá de la orientación que ofrece el Derecho Internacional, son los resultado prácticos los que pueden ser más útiles en el diseño y aplicación de las políticas públicas. El Índice de la Política de Integración de Migrantes (MIPEX, por sus siglas en inglés) evalúa a 38 países desarrollados, incluyendo a los Estados miembros de la Unión Europea, para determinar la inversión de esfuerzos aplicados a la equidad de derechos y oportunidades para los recién llegados en materia laboral, sanitaria, educativa, de participación política, de residencia permanente, de reunificación familiar y de medidas anti-discriminatorias. En el 2014, Suecia y Portugal se colocaron en los primeros lugares de este 'ranking' en la Unión Europea, seguidos por Finlandia, Noruega y Bélgica. Estos cinco países Europeos superaron a Canadá, Australia y a los Estados Unidos”.*⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ Los Acuerdos de Helsinki son el producto de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, convocada en la ciudad de Helsinki en 1975. En dichos Acuerdos se estipulaba, entre otras cosas, la inviolabilidad de las fronteras, el no-uso de la amenaza o la fuerza, la no intervención de terceros Estados en asuntos de carácter nacional, el respeto a los Derechos Humanos, la acción de los Estados en estricto apego a las normas del Derecho Internacional y la promoción de la cooperación entre los Estados. La importancia de los acuerdos de Helsinki es que representaron una forma de aliviar las fuertes tensiones entre los bloques capitalista y comunista en el periodo de la Guerra Fría.

⁴⁰⁷ Human Rights Watch, “History” [en línea], Nueva York, HRW, 2016, dirección URL: <https://goo.gl/dMldEm>, [consulta: 17 de enero de 2016].

⁴⁰⁸ *Ídem.*

⁴⁰⁹ Judith Sunderland, “For Europe, integration refugees is the next big challenge” [en línea], *World Politics Review*, 12 de enero de 2016, dirección URL: <https://goo.gl/xKXiyd>, [consulta: 17 de enero de 2016].

No obstante, HRW también se ha mostrado objetivo al aceptar que el Estado sueco tiene límites para mantener la recepción de solicitantes de asilo y refugiados:

“Suecia, uno de los Estados más generosos de la U[ni]ón E[uropea] en respuesta a la crisis, ha pedido ayuda a otros gobiernos de la U[ni]ón E[uropea], diciendo que no puede aceptar más solicitantes de asilo.”⁴¹⁰

En términos generales, se puede considerar a HRW como una ONG que impacta en la opinión pública por su trabajo de análisis científico –cualitativo y cuantitativo–, así como por su labor periodística que sirve para documentar la evolución de un caso de violación a los Derechos Humanos; en este caso, la situación de los solicitantes de asilo y refugiados sirios.

Finalmente, FARR es un ONG local que sirve como nódulo para concentración de diversos grupos e individuos cuya actividad e intereses son afines al fortalecimiento del derecho al asilo en Suecia.⁴¹¹ FARR es fundada en 1988 gracias a la organización de civiles (solicitantes de asilo, refugiados y partidarios de las causas humanitarias de los migrantes) que buscaban dar un soporte sólido a los esfuerzos antes dispersos.⁴¹²

FARR, es un ONG que dedica gran parte de su trabajo a la supervisión de la justa aplicación de las normas jurídicas nacionales e internacionales en materia de asilo y refugio. Adicionalmente, FARR es reconocido como un importante consultor jurídico para la defensa de los migrantes y como uno de los medios de difusión y capacitación profesional en la misma materia.⁴¹³

En el caso que aquí se estudia, FARR ha contribuido a la regulación de la condición migratoria de muchos solicitantes de asilo. De la misma manera, ha resultado un apoyo refugiados en tanto los canaliza a instituciones que los apoyan en su proceso de integración: desde la búsqueda de un lugar para alojarse, hasta

⁴¹⁰ Benjamin Ward, “For Europe and for refugees the stakes could not be higher” [en línea], Bruselas, *EU Observer*, 09 de noviembre de 2015, dirección URL: <https://goo.gl/fdR0nd>, [consulta: 17 de enero de 2016].

⁴¹¹ s/a, “Information om FARR” [en línea], Estocolmo, *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd*, 08 de junio de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/T3IE2p>, [consulta: 17 de enero de 2016].

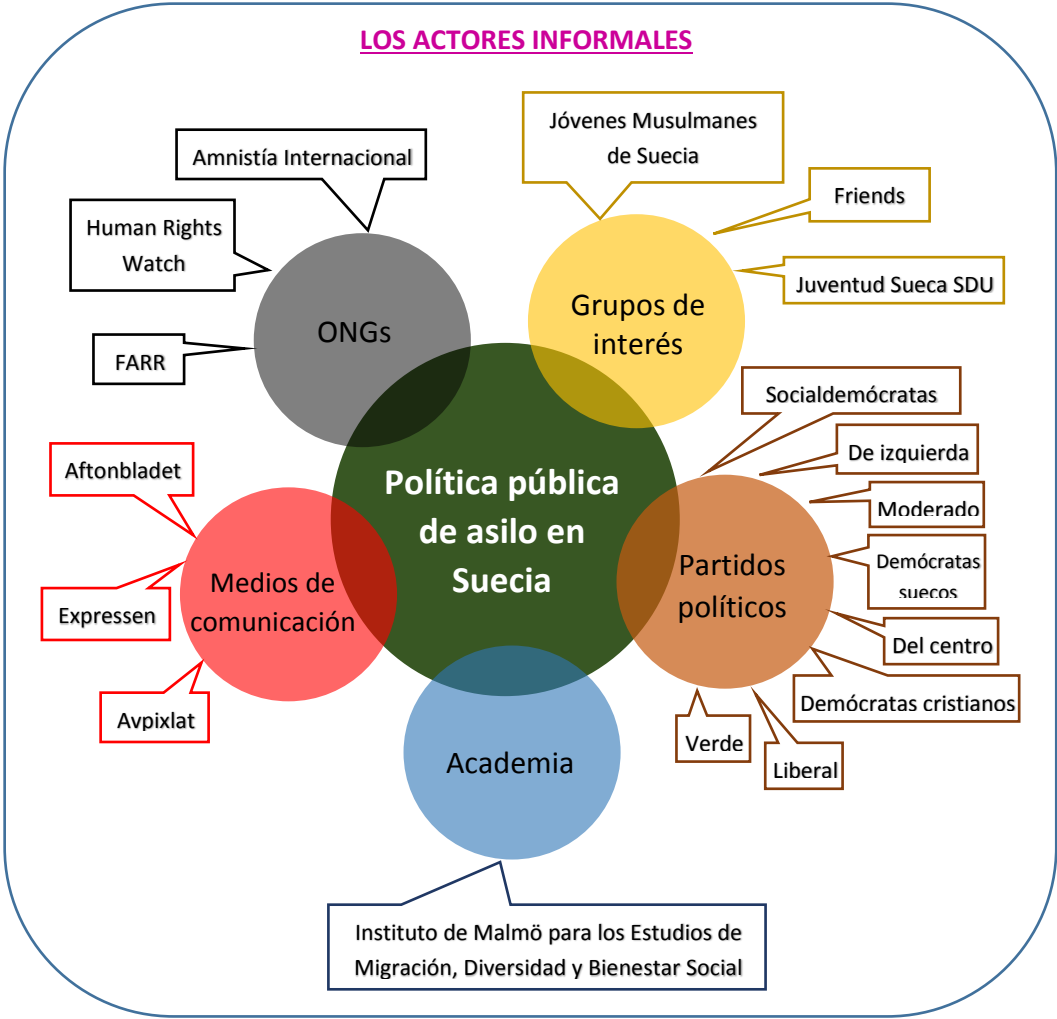
⁴¹² *Ídem.*

⁴¹³ *Ídem.*

la contratación en un empleo formal que les genere ingresos para sustentar una vida digna.

En total, suman 30 los actores informales que se han considerado para el análisis de la política de asilo en Suecia (consulte gráfico 28). Aunque no todos tienen la misma importancia ni el mismo margen de acción e influencia, todos ellos aportan elementos significativos para el constante proceso de construcción y reconstrucción de la política pública que aquí se estudia.

Gráfico 28. Los actores informales.



Fuente: Elaboración propia.

3.2.3. Los “cómo”.

Una vez conocido el asunto público y los actores que influyen en los procesos, puede entenderse mejor cómo se dan las interacciones que terminan moldeando la política de asilo en Suecia. En el capítulo anterior se hizo referencia a tres enfoques teóricos que han intentado guiar los análisis de políticas públicas para comprender cómo y bajo qué circunstancias interactúan los actores para definir, atender y solucionar los problemas enlistados en la agenda pública.⁴¹⁴

El capítulo anterior también advierte que no hay consenso para determinar cuál es el procedimiento preciso, tanto de la construcción como del análisis de las políticas públicas. Esta condición, antes que ser un obstáculo, ha resultado un elemento favorable para la presente investigación: los tres enfoques teóricos seleccionados ofrecen herramientas analíticas que son útiles para dar explicación a los procesos evolutivos de la agenda pública respecto a la situación del asilo en Suecia, de la propia política pública de asilo y de las interacciones entre los actores que tienen acción o influencia en el tema.

Las páginas anteriores se han dedicado a la descripción de una realidad sumamente compleja donde convergen una amplia gama de actores y factores, creando un escenario multidimensional e inter-vinculado con otras situaciones nacionales e internacionales. Por esta razón, es pertinente rescatar los principios que dan fundamento al enfoque de análisis post-decisional que sugiere Giandomenico Majone.

Majone considera que las políticas públicas son una “*estrategia de acción colectiva*”⁴¹⁵ donde “*la argumentación es el proceso clave mediante el cual los ciudadanos y los elaboradores de políticas [públicas] llegan a juicios morales y a elecciones políticas*”.⁴¹⁶ Este razonamiento es fundamental para abarcar la magnitud de la política pública de asilo en Suecia, una política que es integral (en el sentido de estar directamente relacionada con otros sectores y áreas de interés público para su óptimo funcionamiento) y dinámica, especialmente en estos

⁴¹⁴ Para ahondar en las referencias teóricas para el análisis de las políticas públicas, consulte el apartado 1.2.3 Los “cómo”, en el presente documento.

⁴¹⁵ Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio”, Luis Aguilar (ed.), *Op. Cit.*, p. 64.

⁴¹⁶ Giandomenico Majone, *Evidence and persuasion in the policy process*, *Op. Cit.*, p.2.

momentos de controversia y exacerbación de las dificultades (igualmente al interior y al exterior de Suecia).

Desde el enfoque propuesto por este autor se reconoce la importancia de conjugar elementos clave, tanto del enfoque racionalista como del enfoque incrementalista. De acuerdo con Majone, las “*interacciones*” y “*ajustes mutuos partidarios*” (términos del enfoque incrementalista propuesto por Charles Edward Lindblom) se determinan en un espacio de debate y negociación donde prima la *argumentación basada en una selección acotada de datos y herramientas técnicas* (elementos básicos en el enfoque racionalista propuesto por Edward Quade).

La presente investigación se ciñe a este fundamento para desarrollar el análisis de política pública de asilo en Suecia; sin embargo, se presentan algunas particularidades respecto a los momentos en que se denota la importancia de los enfoques racionalista e incrementalista. En lo subsecuente se propone el conjugar todos los elementos y actores revisados en las páginas anteriores para comprender cómo sus interacciones han derivado en lo que hoy es la política de asilo en Suecia.

El análisis que aquí se presenta identifica cuatro fases que explican el continuo proceso de construcción de la política pública en cuestión. Cabe señalar que estos puntos coyunturales no deben ser equiparados con “*pasos*” o estadios de un proceso estructurado y certero. Antes bien, éstos pueden considerarse como nódulos donde las acciones (o interacciones) de uno o más de los elementos y/o actores antes presentados impactan o comprometen directamente a la política pública de asilo en Suecia.

1. Fase 1: el mantenimiento de una política de asilo histórica como complemento a la agenda de política exterior (2011-2012).

Previo al análisis de este momento coyuntural, cabe advertir que se toma el 2011 como año de referencia, haciendo alusión al estallido de la Guerra Civil en Siria, sin embargo, no debe asumirse como el año en que se echa a andar la política pública de asilo en Suecia.

Al estallar el conflicto en Siria, Suecia reacciona naturalmente según sus principios y valores históricos de política exterior: se reprobaba la solución de conflictos por la vía armada y se defienden los Derechos Humanos de las víctimas. De esta manera, la situación en Siria se introduce en la agenda de política exterior de Suecia, no como un problema que el país nórdico deba resolver, sino como la identificación de un escenario donde se requiere la asistencia humanitaria para garantizar la protección de civiles y el pleno ejercicio de sus Derechos Humanos.

El reconocimiento de la situación en Siria como parte de los intereses de Suecia en el escenario internacional genera un vínculo inmediato con la agenda pública nacional. La reacción del Gobierno no se limita a la expresión de un discurso fundamentado en los valores de la sociedad sueca, sino que va acompañado del fortalecimiento de acciones que ya se realizaban desde muchos años anteriores a la Guerra Civil siria; estas acciones son, en concreto, la política de asilo.

Por lo anterior, es pertinente hablar de un “*mantenimiento*” antes que de una “*activación*” o “*ejecución*” de la política de asilo: ésta ya operaba previo al conflicto en Siria y únicamente se extiende a los nacionales sirios como respuesta a la coyuntura bélica en aquel país. Este primer momento corresponde bien a una de las etapas de la propuesta racionalista de Quade:⁴¹⁷ se determina un objetivo (la atención de víctimas que sufren la violación de sus Derechos Humanos y que solicitan asilo en Suecia) y se jerarquizan las preferencias (desde 2011, los nacionales sirios) (consulte tabla 1, gráfico 2 y gráfico 14).

En este periodo se observa que el Primer Ministro y el Ministerio de Asuntos Internacionales actúan con un amplio margen de acción e influencia. Se nota también que sus decisiones están respaldadas por el Jefe de Estado y el Parlamento. De la misma manera, el mantenimiento de la política de asilo impacta directamente en las actividades del Gobierno y del personal profesional de carrera,

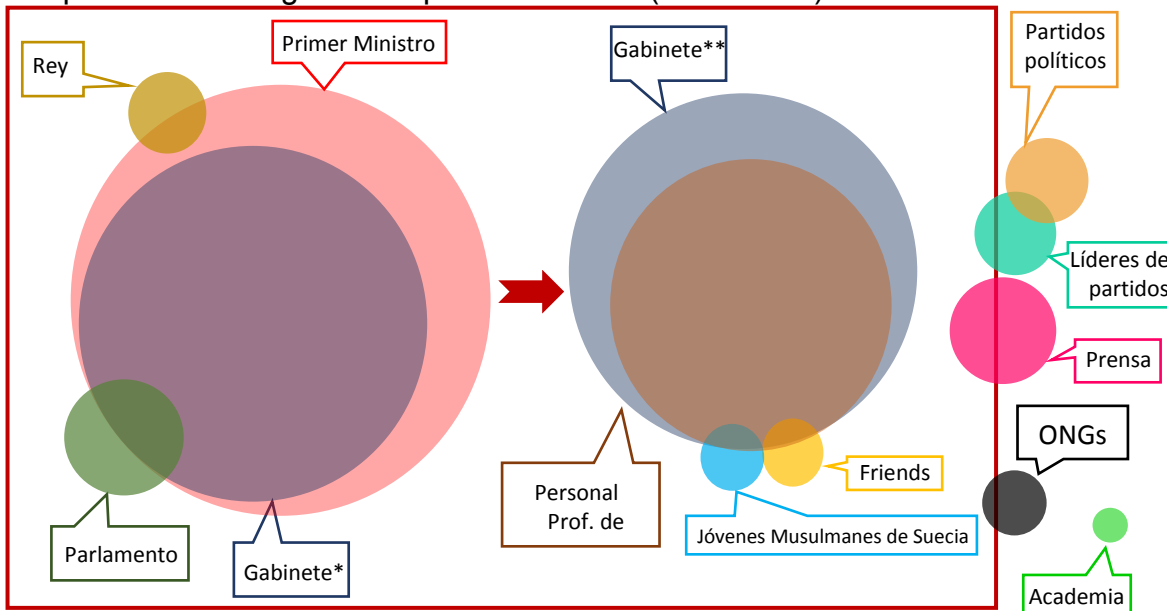
⁴¹⁷ Consulte el apartado 1.2.3 *Los “cómo”*, en este documento; y Edward S. Quade, *Analysis for public decisions*, Op. Cit., pp. 1-32.

pues son éstos quienes monitorean y ejecutan la política de asilo (consulte gráfico 29).

Por otra parte, grupos de interés, como los *Jóvenes Musulmanes de Suecia* y Friends, empiezan a aumentar su visibilidad en tanto complementan los trabajos del personal profesional de carrera de la Agencia de Migración Suecia – recuérdese que ambas agrupaciones son de carácter civil, sin fines políticos o de lucro.⁴¹⁸

Finalmente, los líderes de los partidos políticos, los partidos políticos, los ONGs, así como la prensa, aunque activos, todavía muestran un bajo perfil respecto al tema del asilo. Pese a que la academia mantiene un constante trabajo científico para estudiar las cuestiones socio-políticas que implica el asilo, en este momento no resulta un actor influyente en la política pública. De la misma manera, los ONGs mantienen un activismo constante y que se encarga de monitorear la situación desde una perspectiva más internacional (consulte gráfico 29).

Gráfico 29. Fase 1: el mantenimiento de una política de asilo histórica como complemento a la agenda de política exterior (2011-2012).



(*)Ministerio de Asuntos Internacionales.

(**) Ministerio de Finanzas; de Justicia y Migración; de Vivienda, Desarrollo Urbano y Tecnologías de la Información; del Empleo; de Educación superior y capacitación; de Cultura.

Fuente: *Elaboración propia.*

⁴¹⁸ Consulte el apartado 3.2.2 *Los “quién”*, en este documento.

2. Fase 2: el ajuste en la política pública (2013).

Dada la gravedad del conflicto en Siria, la cantidad de víctimas que requieren protección internacional ha aumentado considerablemente en los últimos años. Frente a un escenario que no augura una solución pacífica en el corto plazo, el Gobierno sueco realiza ajustes a la política pública de asilo para garantizar la concesión de la residencia permanente a los nacionales procedentes del país en conflicto que así lo soliciten.⁴¹⁹ En términos de Quade, lo anterior implica la “elección y ejecución programada de una alternativa eficiente”.⁴²⁰

Esta decisión, tomada directamente por el Gobierno, puede considerarse *racional* –en términos de Quade– porque se justifica en la experiencia histórica que el país ha acumulado en las últimas décadas⁴²¹ y se respalda en estudios desarrollados por la academia.⁴²² Este ajuste en la política pública de asilo continúa respondiendo a dos agendas: la de política exterior –para atender los intereses y prioridades de Suecia en el escenario internacional–⁴²³ y la agenda nacional –armonizando las políticas públicas al interior para dar operatividad óptima a los compromisos y acciones de la primera agenda.

A este respecto, cabe destacar que Quade subraya la importancia del “cálculo de las consecuencias” y el “análisis en términos de eficiencia técnica y económica” en materia de políticas públicas.⁴²⁴ Ambas condiciones se cumplen en el ajuste realizado en el 2013:

- Para este momento ya habían pasado dos años del estallido de la Guerra Civil en Siria y el flujo migratorio ya notaba un engrosamiento significativo (consulte tablas 8 y 10, y gráficos 11 y 15). No obstante, esta situación de intensa inmigración no era una experiencia novedosa

⁴¹⁹ Chris Morris, “Sweden’s asylum offer to refugees from Syria” [en línea], *Op. cit.*

⁴²⁰ Edward S. Quade, *Analysis for public decisions, Op. Cit.*, pp. 1-32.

⁴²¹ Consulte el apartado 2.1 *Antecedentes: tendencias migratorias en Suecia*, en este documento.

⁴²² Por ejemplo, la publicación “A NEW BEGINNING - Flyktingintegration i Sverige - Det handlar om tid”, que es resultado de la evaluación de la política pública de asilo en Suecia, desarrollada por el Instituto de Malmö para los Estudios de Migración, Diversidad y el Bienestar Social. Consulte páginas 72 y 73 en este documento y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Representación Regional para el Norte de Europa, *A new beginning - Flyktingintegration i Sverige - Det handlar om tid*, Estocolmo, septiembre, 2013, pp. 64. Disponible en línea: <http://goo.gl/MO7aPS>.

⁴²³ Consulte el apartado 2.2 *La responsabilidad humanitaria como prioridad de la Política Exterior*, en este documento.

⁴²⁴ Edward S. Quade, *Analysis for public decisions, Op. Cit.*, pp. 1-32.

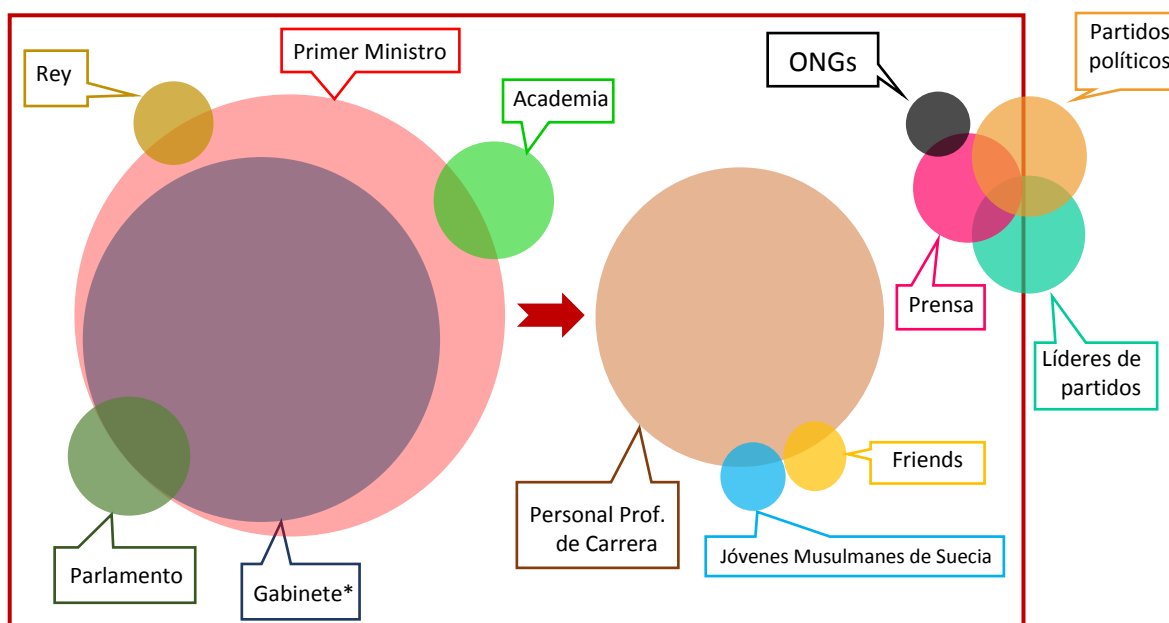
para Suecia. En los periodos que van de 1993 a 1997, se observó un flujo de migrantes procedentes de Bosnia-Herzegovina que era similar en volumen; posteriormente, de 2006 a 2011 se recibieron a inmigrantes procedentes de Irak y, desde 2005, se observa un flujo constante y engrosado de inmigrantes somalíes (consulte tabla 1 y gráfico 2). Sirvan estas estadísticas para considerar que el ajuste en la política pública de asilo tenía varias experiencias previas que ofrecían un cómodo margen de acción para atender las consecuencias.

- El análisis en términos de eficiencia técnica y económica también se observa en las estadísticas de las experiencias del pasado: si la política de asilo no fuera eficiente, habría fracasado desde años anteriores al atender otras situaciones similares en el pasado. Aunado a la experiencia y eficiencia comprobada, se suman los proyectos académicos que continuamente evalúan los resultados de la política de asilo y que trabajan en cooperación con las autoridades responsables de su diseño y ejecución.⁴²⁵

En párrafos previos quedó de manifiesto que el asilo ya era un asunto de dos agendas públicas: la de política exterior y la nacional; no obstante, es en esta segunda fase que el tema se convierte en un *problema público* y demanda el ajuste en la *política pública*. Aquí las interacciones también se caracterizan por el protagonismo del Primer Ministro y del Gobierno, y por el apoyo del Jefe de Estado, del Parlamento y de la Academia. Este último actor hace una introducción relevante pues, pasa de ser poco relevante en la agenda pública, a fungir como uno de los principales consultores que respaldan las acciones del Gobierno para la atención de solicitantes de asilo en Suecia (consulte gráfico 30).

⁴²⁵ Consulte el apartado 1.2.2. *Los “quién”*, en este documento.

Gráfico 30. Fase 2: el ajuste en la política pública (2013).



(*) Ministerio de Asuntos Internacionales; Finanzas; de Justicia y Migración; de Vivienda, Desarrollo Urbano y Tecnologías de la Información; del Empleo; de Educación superior y capacitación; de Cultura.

Fuente: *Elaboración propia.*

El impacto se extiende hasta el personal profesional de carrera – especialmente el que colabora con la Agencia de Migración Sueca, pues éste debe prepararse para recibir una gran cantidad de solicitantes de asilo a partir de las nuevas disposiciones. Las organizaciones civiles, tales como Friends y los Jóvenes Musulmanes Suecos, mantienen una presencia complementaria a los trabajos de la Agencia en materia de recepción e integración de los nuevos solicitantes de asilo (consulte gráfico 29).

Otro cambio relevante en las interacciones es el que se refiere a la convergencia de la prensa-ONGs y prensa-líderes de los partidos políticos-partidos políticos. El gráfico 29 revela que la prensa se relaciona con las ONGs en tanto éstos últimos recurren a los medios de comunicación para difundir la gravedad de la crisis humanitaria en Siria y para reportar las acciones que, hasta el momento estaban en marcha para atenderla.

Por otra parte, la relación de la prensa con los partidos y líderes de los partidos políticos aún operan con un margen de acción limitado aunque su influencia ya es notable. La conjunción a la que se hace referencia se explica debido a que la prensa, por una parte, continua reportando la actividad del

Gobierno y las transformaciones de la política pública y, por otro lado, comienza a resaltar las reacciones de los líderes y sus partidos políticos frente al ajuste que se realiza en este año.

El nuevo esquema que presentan las interacciones denota las coincidencias y divergencias entre actores formales e informales, dando pistas claras de los intereses que cada uno defendería en las siguientes fases a revisar. Sin adelantar el análisis, por el momento puede afirmarse que el ajuste generó reacciones importantes en los actores descritos en el apartado anterior y preparó un terreno fértil para debatir el asunto del asilo desde una perspectiva multidimensional.

3. Fase 3: las elecciones parlamentarias como escenario para la evaluación de la política de asilo en Suecia (2014).

En el año 2014 se celebraron los comicios electorales para renovar a los miembros del Parlamento y al Gobierno en Suecia. Este evento programado en la agenda pública nacional se caracterizó por traer a la arena del debate político el tema del asilo, cuestionando la efectividad de la política pública correspondiente y, en última instancia, rebatiendo los intereses de la política exterior.

A partir de esta coyuntura nacional se denotan mejor los procesos del enfoque incrementalista, donde resalta el pragmatismo de los actores a través de interacciones dialécticas que colocan a las políticas públicas en un *estado permanente de construcción y evaluación*. Aunque este razonamiento es originalmente Lindblomiano, Giandomenico Majone lo complementa reconociendo que las interacciones y el mismo debate se nutren con la argumentación basada en análisis racional.⁴²⁶ La presente investigación se ciñe a la propuesta de Majone, pues la evidencia demuestra que los argumentos técnicos han resultado significativos para los actores influyentes y los tomadores de decisiones.

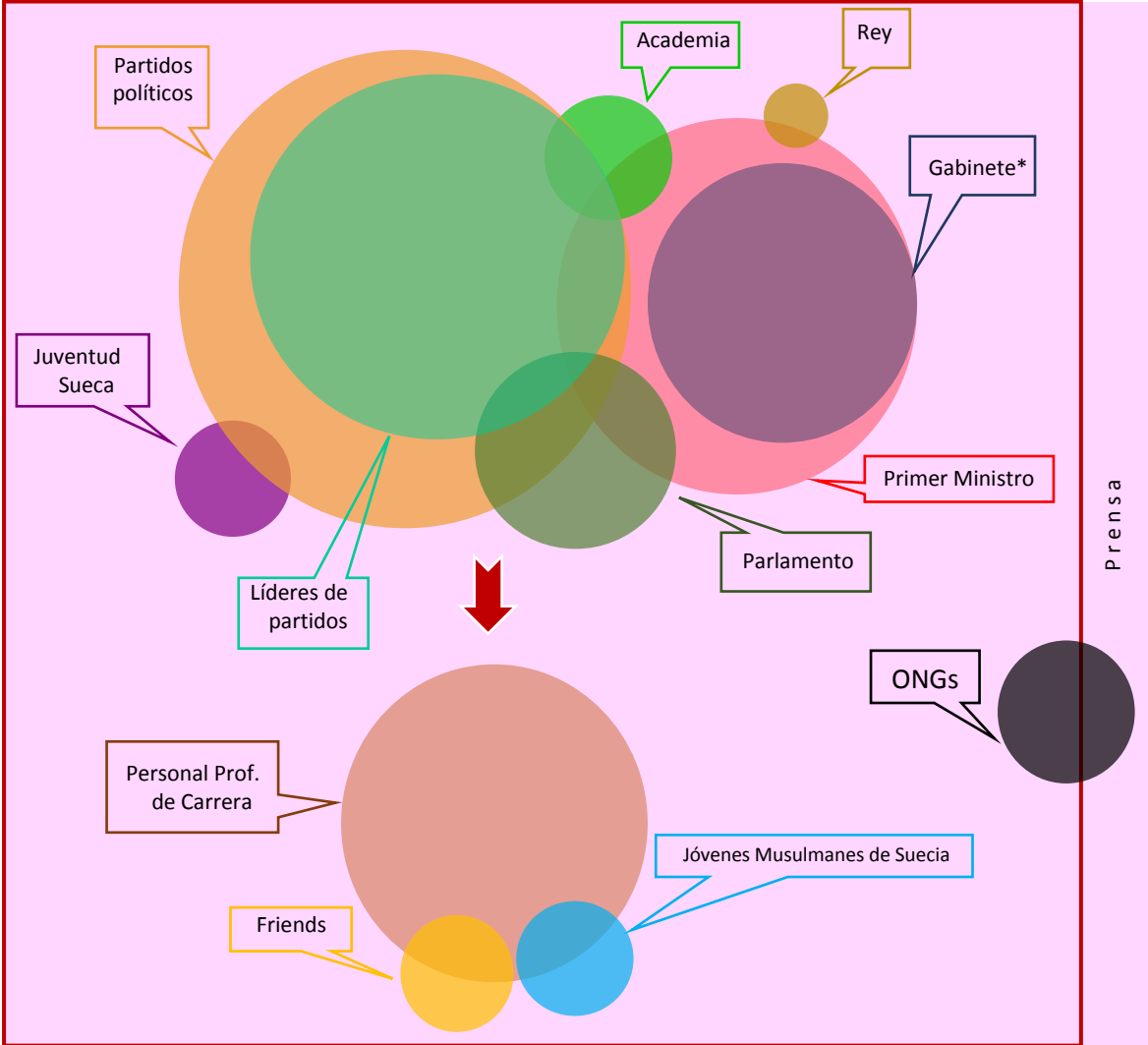
Las interacciones entre los actores empiezan a notar un acercamiento y un re-ordenamiento de las influencias y los márgenes de acción. Debido a que el cambio de Gobierno está próximo a suceder, el Primer Ministro y su gabinete sufren la reducción de su influencia en el debate; sin embargo, su margen de

⁴²⁶ Giandomenico Majone, *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, Op. Cit., p. 2.

acción continúa siendo relevante pues aún conforman al Gobierno en turno y, aunado a ello, mantienen el respaldo del Jefe de Estado (consulte gráfico 31).

Otro de los cambios relevantes es el que se refiere al salto que dan los líderes y sus partidos políticos, convirtiéndose en los protagonistas en este escenario coyuntural de elecciones. Los líderes de los partidos políticos son también los principales voceros de los partidos políticos, ergo, fungen como representantes de un proyecto político más amplio que está sujeto al voto ciudadano; he ahí la relevancia de ambos actores (consulte gráfico 30).

Gráfico 31. Fase 3: las elecciones parlamentarias como escenario para la evaluación de la política de asilo en Suecia (2014).



(*) Ministerio de Asuntos Internacionales; Finanzas; de Justicia y Migración; de Vivienda, Desarrollo Urbano y Tecnologías de la Información; del Empleo; de Educación superior y capacitación; de Cultura.

Fuente: Elaboración propia.

Destaca el hecho de que los parlamentarios y la Academia ahora se encuentran igualmente relacionados con los líderes y sus partidos políticos (contendientes por el Parlamento y el Gobierno) como con el Gobierno saliente (pero aún en funciones). En primera instancia, los parlamentarios también son parte de los cargos públicos sujetos a renovación, por lo que es natural que se acerquen a los partidos políticos a los que pertenecen para promover sus resultados como legisladores y buscar la permanencia en el cargo. Por otro lado, aún colaboran con el Gobierno saliente, lo que implica un compromiso de cooperación para atender la agenda pública hasta el último día de funciones.

En el caso de la Academia, se vincula con el Gobierno saliente porque su trabajo científico ha dado la pauta para que tomar las decisiones pertinentes respecto a la política pública de asilo. Su relación con los líderes y sus partidos políticos es similar, pues algunos partidos políticos citan la labor de la Academia para promover (y justificar) sus posturas al respecto (consulte gráfico 31).

El personal de carrera observa las mismas interacciones: el periodo electoral no modifica sus actividades *per se* pues ellos únicamente dan operatividad a la política vigente (la cual tampoco sufre cambios, únicamente queda expuesta al debate). De la misma manera, los ONGs se mantienen como actores que ejercen presión y monitorean la evolución de la crisis humanitaria (consulte gráfico 31).

Sin embargo, la organización Jóvenes Musulmanes de Suecia sí reporta una transformación significativa; su grado de influencia aumenta pues, no sólo realiza labores de apoyo complementarias a las que desarrolla la Agencia de Migración Sueca, sino que aprovecha el espacio público y la coyuntura electoral para defender sus intereses: una política de asilo más amplia para atender a más solicitantes de asilo provenientes de Siria y otros países con población musulmana (consulte gráfico 31).

Finalmente, destaca la aparición de la organización Juventud Sueca SDU, la cual reconoce un vínculo directo con el Partido de los Demócratas Suecos. En cuanto a la prensa, ésta empieza a tomar en consideración a todos los actores en escena, destacando momentos específicos como los debates entre partidos y la

cobertura del día en que se celebraron los comicios. Respecto a los ONGs, se mantienen como actores críticos y monitores de (consulte gráfico 31).

Cabe destacar que esta tercera fase en la evolución de la política pública de asilo es significativa porque ofrece los primeros espacios para discutir un problema público y las acciones que se realizaban para atenderlo (es decir, la política pública). Aunado a ello, en esta tercera fase se observa el incremento de popularidad (o surgimiento) de actores que antes no contaban con una participación influyente en la agenda pública y/o en el Gobierno.

Es en el contexto electoral cuando se hacen claras las coincidencias y divergencias entre los partidos: antes de llevar a cabo el ejercicio electoral ya era posible especular sobre la posible re-estructuración del poder de los partidos en el Parlamento en caso de que tal o cual proyecto resultara electo.

Los proyectos más populares eran el del Partido Socialdemócrata y el del Partido Moderado (al cual pertenecía el Gobierno saliente). Para este momento ya se reconocía un aumento notable de la popularidad del Partido de los Demócratas Suecos pero, definitivamente, fue una sorpresa que alcanzara los votos suficientes para convertirse en la tercera fuerza política.⁴²⁷

Los resultados de las elecciones serían determinantes para la política de asilo en Suecia ya que los proyectos políticos más fuertes defendían posturas contrarias al respecto (consulte tabla 15). En la siguiente fase se revisarán los resultados de los comicios electorales y qué impacto causaron en el diseño y ejecución de la política pública.

Fase 4: el cambio de Gobierno y la re-estructuración del Parlamento (2014-2015).

Al final de la jornada electoral celebrada el 14 de septiembre de 2014, el Partido Socialdemócrata resultó el proyecto con más votos. No obstante, tal como se precisa en la tabla 13, el partido ganador no obtiene la mayoría parlamentaria y ello significa que se verá obligado a conformar alianzas para gobernar. Esta

⁴²⁷ Niklas Orrenius, "Un är SD Sveriges tredje största parti" [en línea], Estocolmo, *Expressen*, 15 de septiembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/4XicFP>, [consulta: 15 de noviembre de 2015]; Hanna Olsson, "Därför röstade folk på SD" [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 24 de septiembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/SuLwr6>, [consulta: 15 de noviembre de 2015].

situación impacta directamente en las interacciones que se construyen alrededor de la política pública de asilo en Suecia.

En primera instancia y, contrario a lo que se observó en la primera fase, el Primer Ministro no se erige como el actor más poderoso: casi a la par de su grado de influencia y margen de acción se encuentran los partidos políticos –a través del Parlamento– y los líderes de los partidos políticos –especialmente los que representan a los partidos de oposición (consulte gráfico 32). Las consecuencias tangibles de este reacomodo político se observan con nitidez en la “Presentación del presupuesto nacional para el año 2015”.⁴²⁸

También se observa que el Jefe de Estado y la Academia se mantienen como un importante respaldo para el nuevo Gobierno. Esta vez, se nota un aumento del grado de influencia de la Academia –no necesariamente porque ésta se declare partidaria incondicional del Gobierno, sino porque ésta es consultada cada vez con más frecuencia para fortalecer (o mermar) ciertos argumentos planteados en el debate público.

Otro actor que nota un mayor grado de influencia es el personal profesional de carrera: éste pasa de ser un actor que únicamente ejecuta para convertirse en uno que evalúa y opina sobre los resultados, la viabilidad y las condiciones de la política pública de asilo. Al igual que sucede con la Academia, se recurre cada vez más al personal profesional de carrera para fortalecer (o mermar) argumentos en la arena política.

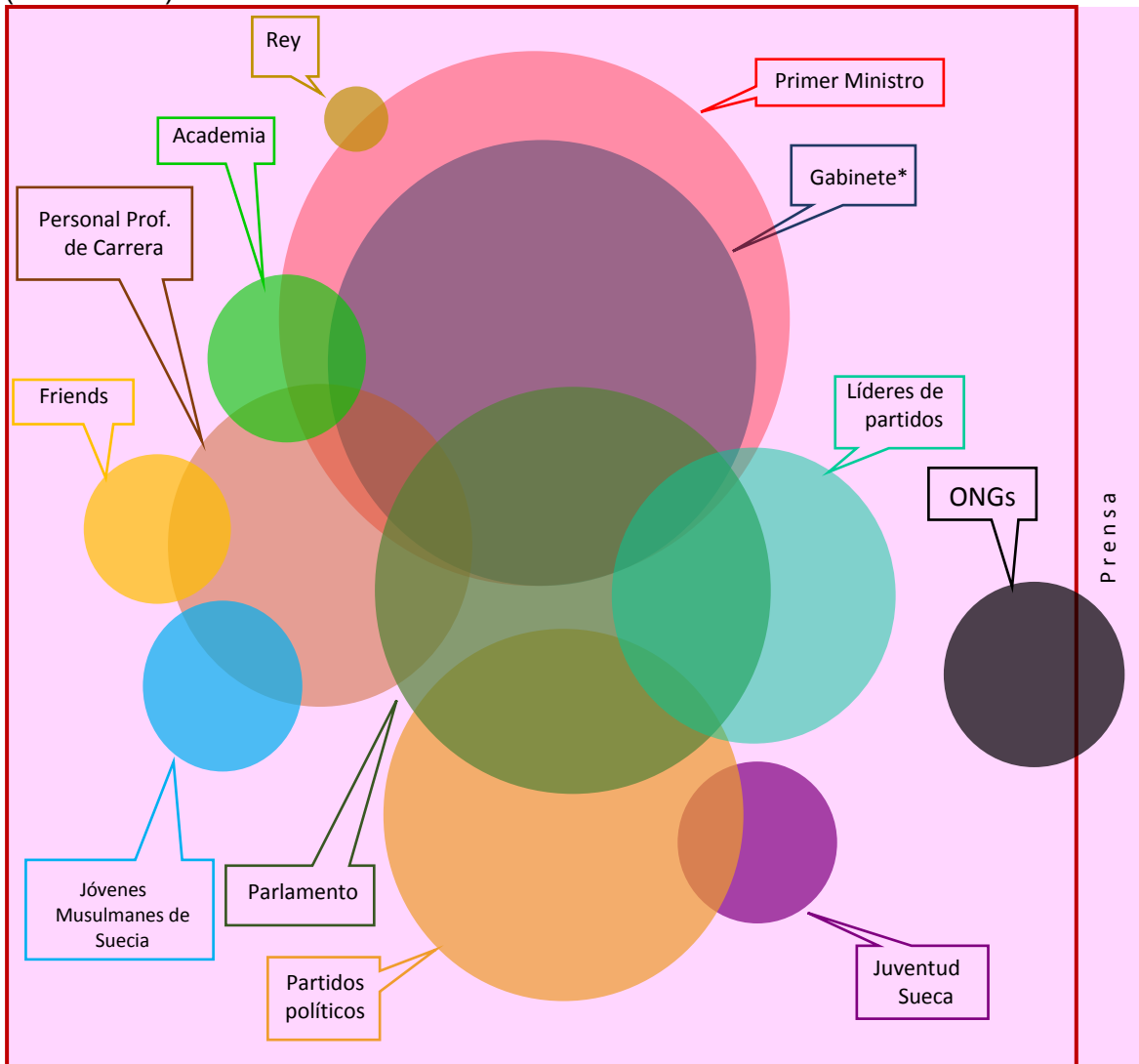
Sin duda, la actividad de las organizaciones de la sociedad civil continúa siendo un elemento que nutre a toda la atmósfera que envuelve a la política pública. *Friends*, por ejemplo, aumenta su relevancia en tanto reporta éxito en sus proyectos de apoyo para promover un proceso de integración libre de racismo y xenofobia.⁴²⁹ De la misma manera, los ONGs mantienen el activismo, no sólo en el plano nacional, sino también en el internacional, ejerciendo presión para que la comunidad internacional atienda la crisis humanitaria.

⁴²⁸ Para ampliar, consulte el apartado 1.2.3 *Los “cómo”*, en el presente documento; y Ministerio de Finanzas, *From the Budget Bill for 2015: Budget Statement and summary* [en línea], *Op. Cit.*

⁴²⁹ Para ampliar, consulte el apartado 1.2.2 *Los “quién”*, en el presente documento.

En el caso de *los Jóvenes Musulmanes de Suecia* y la *Juventud Sueca SDU*, ambos mantienen una influencia significativa pues, tras las elecciones continúan una labor crítica que demanda cambios en la política pública: ya sea para su ampliación (en el caso de la organización musulmana) o para su reducción (en el caso de la organización política juvenil).

Gráfico 32. Fase 4: el cambio de Gobierno y la re-estructuración del Parlamento (2014-2015).



(*) Ministerio de Asuntos Internacionales; Finanzas; de Justicia y Migración; de Vivienda, Desarrollo Urbano y Tecnologías de la Información; del Empleo; de Educación superior y capacitación; de Cultura.

Fuente: *Elaboración propia.*

En esta cuarta etapa destaca que la prensa no sólo se dedica a reportar lo que sucede respecto al debate en materia de asilo, sino que se convierte también

el espacio de diálogo post-electoral: líderes de los partidos políticos, parlamentarios, Ministros, activistas y partidarios de los partidos políticos expresan sus opiniones. Esta apertura de los espacios de expresión es causa y consecuencia de un debate político inacabado por la falta de consensos y caracterizado por las fuertes tensiones y divergencias entre los actores involucrados.

El esquema que resulta de las nuevas interacciones en esta cuarta fase se caracteriza por entablar relaciones cada vez más estrechas entre los actores formales e informales. Si se compara el gráfico 29 (correspondiente a la primera fase) y el gráfico 32 (el cual hace referencia a la cuarta fase), se confirma la importancia y el alcance de la política de asilo: ésta no se trata de un problema coyuntural sino de todo un proyecto socio-político que cuestiona las capacidades (¿y razones?) de un Estado para mantener una política fundada en valores y experiencias históricas.

Es evidente que el proceso de re-construcción de la política pública de asilo en Suecia se encuentra en pleno desarrollo ahora mismo. Como se menciona previamente, el debate está inconcluso y es acertado augurar que continuará como una de las prioridades de la agenda pública por un largo periodo. Sin embargo, el análisis que se logra hasta el momento en que se redacta la presente investigación es suficiente para lograr el objetivo principal: estudiar el proceso de construcción de una política pública que atiende a un problema global para sugerir su replicación y adaptación en otros escenarios que viven una situación similar.

El presente capítulo se dedicó a la identificación de todos los elementos y actores que se encuentran involucrados en o afectados por la política pública de asilo en Suecia. Con el fin de apoyar al lector en la identificación de los múltiples actores, primero se describió el proceso que sigue la política pública a la hora de ser efectuada. Se rescata la visión integral y la sólida estructura que da operatividad a esta política, misma que resulta fundamental para su éxito.

Posteriormente, se presentaron los fundamentos que respaldan al tema del asilo como una prioridad de la agenda pública y que permiten que se le considere como un problema público, es decir, una situación de alcances mayores, sujeto a

controversias y a la movilización de numerosos actores que defienden distintos intereses.

Comprobada la relevancia del tema, se procedió con la presentación de los actores formales e informales, así como su influencia y/o intereses respecto al asilo. Resulta interesante observar que las funciones y posturas de los actores son, fundamentalmente de corte político pese a que la situación *per se* es un asunto de impacto social.

Se revisaron minuciosamente las afinidades y divergencias que caracterizan a la atmosfera política en la que se desenvuelve el tema del asilo. Este análisis reveló que el Gobierno encuentra varias dificultades para encontrar puntos que sirvan para el logro de alianzas y consensos. Si bien es cierto que una parte importante de los parlamentarios y de los partidos políticos se encuentran dispuestos a negociar, la oposición también representa un bastión político fortalecido y que, en realidad, poco le hace falta negociar con el Gobierno para mantener (e incluso concretar) su proyecto político.

Por otra parte, también se observa que la participación de organizaciones civiles y académicas es fundamental para los procesos de construcción, ejecución y evaluación de la política pública. Se rescataron tres organizaciones civiles con propósitos totalmente distintos y que, con todo, tienen un impacto significativo en diferentes áreas de la política pública. Para el caso de la Academia, resultó interesante observar que los estudiosos del tema no son quienes abanderan una postura; antes bien, son los otros actores quienes recurren a ella para nutrir el debate con argumentos técnicos.

El caso de la prensa es interesante porque funge como juez y parte de la política pública: al mismo tiempo reporta (y opina) sobre las acciones del Gobierno respecto al tema en cuestión, y abre espacios para ampliar el escenario del debate más allá del Parlamento u otros escenarios del espacio público donde domina la presencia de los funcionarios y políticos. De esta manera, la prensa es un vínculo entre el sector público y la sociedad civil que, en muchas ocasiones, se mantiene como observadora de la situación hasta que se solicita expresamente su participación (como en el ejercicio electoral democrático, por ejemplo).

Finalmente, el presente capítulo concluye con un análisis cronológico cuyo objetivo es describir y entender la evolución de las interacciones que han moldeado a la política pública de tal manera que hoy opera en los términos y condiciones descritos en un principio.

Los resultados demuestran una clara y progresiva conglomeración de los actores conforme fueron evolucionando las coyunturas nacionales e internacionales. En un primer momento, se sobrepone una visión racionalista que justifica el mantenimiento –y posterior ampliación– de una política de asilo histórica en aras de atender un compromiso e interés de la agenda de política exterior. Hasta este momento, la toma de decisiones no atraviesa más que los filtros de los cargos políticos más altos.

En una segunda fase, cuando se ordena el ajuste en la política pública para atender a los asuntos de la agenda de política exterior a la altura de sus necesidades, se nota un creciente interés y la participación activa de más actores. Pese a que el ajuste implicó consecuencias sustantivas, éste tampoco atravesó por polémicas discusiones para ser aprobada.

Pasaría algún tiempo desde la aplicación de las nuevas disposiciones para que la política pública fuera la prioridad para diversas agendas y actores que se ven afectados por ella. Sucede también la coyuntura nacional de periodo electoral germinó un campo fértil para el debate público en esta materia. Es cierto que la oportunidad fue única para permitir que más actores aumentaran su presencia y acción al respecto pero también debe reconocerse que el mismo curso que llevó la ejecución de la política pública exigía con urgencia su discusión.

Tras un controvertido periodo de pugnas político-electorales, se observa un re-ordenamiento del poder en el sector público y la extensión de la influencia de actores informales que, aún después de las elecciones, continúan su labor de crítica y exigencia para rediseñar la política de asilo.

Las principales lecciones que se rescatan del presente capítulo tienen que ver con la importancia de atender los problemas globales desde las alternativas que ofrecen las políticas públicas locales. Así mismo, es una propuesta para estudiar la viabilidad de traducir este tipo de ejercicios político-académicos en

otros espacios que observan el desarrollo de situaciones similares, de acuerdo con el proceso que describe la presente investigación.

En primer lugar, es pertinente afirmar que, en efecto, las políticas públicas están vinculadas directamente con la realidad internacional. Es decir, un asunto de la agenda de política exterior no es exclusivo de los mandatarios que representan al Estado en su conjunto, sino que implican consecuencias de gran envergadura para la sociedad civil en los escenarios locales.

Para fortalecer la afirmación anterior cabe decir que en gran parte, el asilo en Suecia se eleva al rango de problema de la agenda pública nacional porque el Estado atendió pertinentemente y en concordancia con sus principios, valores e intereses, un asunto de la agenda de política exterior. Suecia reacciona ante la Guerra Civil en Siria dando prioridad a la protección de las víctimas y ello, invariablemente, exige la coordinación y, en muchas ocasiones, la reforma de numerosas instituciones y actores nacionales para poder asumir las consecuencias de una decisión como la que implica el garantizar la concesión de la residencia permanente a todos los nacionales sirios que así lo soliciten.

La reflexión anterior no pretende catalogar de irresponsable a esta decisión del Gobierno sueco pues, de hecho, la evidencia técnica demuestra que, en todo caso, se trató de una decisión racional basada en estadísticas y experiencias certeras del pasado.

En segundo lugar, en referencia con la viabilidad de traducir este tipo de ejercicios político-académicos en otros espacios que observan el desarrollo de situaciones similares, puede decirse que, de acuerdo con el proceso que describe la presente investigación, es probable su adaptación.

Ciertamente el panorama es polémico y complejo, pero la demanda de su atención es de calidad urgente. Lo que se observa en la evolución de las interacciones involucradas en la política pública de asilo en Suecia es que la suma de actores e intereses permite identificar mejor las dificultades y los elementos positivos para continuar con el proceso de construcción de soluciones óptimas.

El actual gobierno sueco se enfrenta a un reto mayor en materia de gobernabilidad al no contar con la mayoría parlamentaria que le permita concretar

su proyecto político. Sin embargo, las experiencias del pasado registran éxito y consecuencias positivas tras la recepción masiva de solicitantes de asilo. Es decir, pese a las dificultades, la política de asilo es viable.

Conclusiones.

Después del recorrido teórico-conceptual, histórico y socio-político que se realizó para los fines de la presente investigación, se pueden rescatar algunas lecciones importantes que deja la experiencia sueca en materia de asilo. No obstante, la objetividad que demandan las Ciencias Sociales también exige que se apunten – ahora con mucha mayor pertinencia– una serie de retos que amenazan la continuidad de la política pública de asilo en Suecia y que merman las posibilidades de réplica y/o adaptación de este modelo en otros espacios de Europa.

Hoy no se cuestiona la importancia de que los Estados procuren y sean defensores de los Derechos Humanos, no sólo para sus ciudadanos, sino para toda la humanidad. Sin embargo, las condiciones de interdependencia inherentes a las dinámicas del mundo globalizado han ampliado, en cantidad y tipo, las amenazas al ejercicio de los Derechos Humanos.

La globalización ha provocado, entre otras cosas, que los problemas del entorno global sean también asuntos de interés nacional, por supuesto en las zonas de conflicto, pero también en espacios que no necesariamente son cercanos a éstas. En el mundo globalizado, las problemáticas de diversas naturalezas desconocen fronteras y ello deriva en el reclamo de soluciones conjuntas.

En el caso de los Derechos Humanos, los asuntos que se vuelcan hacia el escenario internacional resultan especialmente espinosos. Generalmente se tratan de problemas que involucran a uno o más Estados, a un sector de la población importante y, en muchos casos, otros actores no gubernamentales con poder e influencia.

Tal es caso de los solicitantes de asilo que hoy se encuentran en espera de una sentencia positiva para conseguir la protección internacional en un Estado diferente al de su nacionalidad. La situación que viven estas personas se caracteriza, en primera instancia, por una incertidumbre que les impide ejercer sus Derechos Humanos y establecerse en un lugar para consolidar un plan de vida.

Por otra parte, las dificultades escalan cuando se observa que los instrumentos del Derecho disponibles –tanto nacionales como internacionales– dejan un amplio margen de interpretación para los Estados y aporta una modesta cantidad de alternativas para los individuos. Lo anterior degenera en la heterogeneidad de normas, protocolos y mecanismos de acción para la recepción y procesamiento de solicitudes de asilo, complicando y perpetuando su estado de vulnerabilidad.

Aun cuando se ha buscado tratar el tema en foros más acotados –lo que supondría más oportunidades para lograr el consenso– se observa que estos inconvenientes continúan siendo un obstáculo para el progreso de las normas en favor de las víctimas que requieren asilo. Tal es el caso de la Unión Europea, donde, lejos de actuar bajo estándares bien definidos, se observa una situación de desigualdad entre las acciones y actitudes de los Estados miembro respecto a esta temática.

Frente a este escenario, la presente investigación sugiere el análisis de políticas públicas como una alternativa para la atención de problemas globales. Lo anterior se justifica ante la comprobada inacción que provoca el intentar buscar consensos a través del Derecho internacional. Tal pareciera que los Estados son cada vez menos susceptibles a adquirir compromisos regulados por la norma jurídica y lo que inicia como un esfuerzo de cooperación, termina en un documento laxo y sujeto a la adaptación a los sistemas jurídicos nacionales.

La opción que ofrece el análisis de políticas es estudiar casos de éxito (o fracaso) para observar cómo se construyen y operan las políticas públicas para obtener tales resultados. La investigación a través de este tipo de estudios comparativos permite identificar con mayor precisión los insumos necesarios, las ventajas, desventajas y probables escenarios al actuar (o dejar de actuar) de cierta forma).

Adicionalmente, el análisis de políticas públicas da mayor libertad para que el sector público (en sus distintos niveles de gobierno) pueda adaptar modelos que respondan a las necesidades específicas de su entorno. Por otra parte, esta alternativa permite la posibilidad de cooperación (al realizar el análisis en conjunto

con el gobierno que pone en marcha la política pública en cuestión o con otros actores no-gubernamentales internacionales) e igualmente es flexible para que sea una iniciativa nacional (solicitando el apoyo de sectores especializados de la Academia o del personal profesional de carrera) –evitando así un sentimiento de imposición desde el exterior.

También es pertinente destacar que las políticas públicas se caracterizan por estar permanentemente en estado de construcción –esto es incluso una necesidad, contrario a las normas jurídicas, las cuáles observan una evolución más lenta y, generalmente, siendo insuficientes para atender emergencias de manera inmediata. De esta manera, la flexibilidad que ofrecen las políticas públicas resulta un elemento invaluable en tiempos como el nuestro, donde las coyunturas parecen surgir en la espontaneidad.

Para la presente investigación se ha seleccionado la política pública de asilo en Suecia y su respuesta ante la coyuntura de la Guerra Civil en Siria, conflicto bélico que ha generado una gran cantidad de víctimas en necesidad de asilo. El caso es sumamente complejo por los escenarios geográficos donde se desarrolla principalmente.

Por una parte, Siria se encuentra en territorios políticamente inestables, lo que implica un reto para el establecimiento de diálogos para la resolución pacífica del conflicto. Por otro lado, el segundo escenario protagonista en este caso es la Unión Europea, un espacio que por muchos años fue el principal referente de los procesos de integración económica, social y política, y que ahora, ante la convulsión en Siria, no ha sabido responder pertinentemente: ni como actor político-mediador en el conflicto, ni como actor humanitario-receptor de las víctimas civiles.

Las evidencias demuestran que la Unión Europea se ha caracterizado por una acción más unilateral y heterogénea (dictada por cada uno de los Estados miembros) que por la ejecución de estrategias organizadas y estandarizadas. Se observa que son muy pocos los países que aportan un apoyo significativo para la atención del problema en territorio europeo y que el debate al interior no muestra señales de un acuerdo en el futuro cercano.

Debido a este ambiente de fluctuaciones e incertidumbres, es menester estudiar las acciones y reacciones de los Estados europeos que han establecido mecanismos de acción (políticas públicas) para atender la emergencia siria al interior de los márgenes de sus territorios. Es así como la presente investigación desemboca en el estudio de la política pública de asilo en Suecia.

Aunque se trata de un país geográficamente lejano al foco del conflicto bélico, Suecia ha mostrado un interés temprano por atender a las víctimas de la Guerra Civil siria. De esta manera, abraza al tema de la recepción de solicitantes de asilo –especialmente a los provenientes de Siria– e introduce el tema dentro de sus prioridades en las agendas de política exterior y de política nacional.

Cabe destacar que la política pública de asilo sueca ya se encontraba activa previo y durante el desarrollo de la Guerra Civil siria. Sin embargo, la relevancia que toman sus procesos de construcción y de ejecución se proyecta, tanto en el ámbito internacional (por ser uno de los principales Estados que atiende la situación de los solicitantes de asilo) como en el entorno nacional (por los debates que genera y la coyuntura electoral que se vivió en 2014).

Por estas razones, resulta imperioso destacar las lecciones que deja el modelo sueco y los principales retos que se enfrentan en el escenario internacional para echar a andar políticas públicas similares. Como lecciones, pueden mencionarse cuatro fundamentales: (1) es una política activa; (2) se caracteriza por operar bajo una visión integral; (3) es una tradición de política exterior exitosa; (4) cuenta con una capacidad de respuesta flexible. A continuación, una reflexión que detalla estas lecciones del modelo sueco.

Una de las principales características de la política pública de asilo en Suecia es que se trata de una política activa y no reactiva. Es decir, es una política que está diseñada con los insumos necesarios para atender los asuntos de su incumbencia tan pronto como éstos aparezcan en el panorama. Lo anterior tiene que ver, en parte con el hecho de que esta política ha estado en operación por más de siete décadas, pero también con un continuo proceso de evaluación y adaptación que responde a las necesidades emergentes de un mundo globalizado.

Otro factor que se suma a la condición “activa” de la política en cuestión es su planificación, pensada ésta para atender a los solicitantes de asilo desde el momento de recepción hasta que se garantiza un medio para su integración, ya sea por la vía laboral o a través del sistema educativo.

La evidencia histórica demuestra que no se trata de una política oportunista basada en la consideración de los inmigrantes como mano de obra barata que puede catalizar la producción y el crecimiento económico nacional a un costo muy bajo. Aún en tiempos de crisis económica, la política de asilo ha sabido operar eficientemente para atender a los solicitantes más necesitados. Por ejemplo, en crisis internacionales como las que resultaron en 1973 y 1979 por la caída de los precios del petróleo, Suecia mantuvo una amplia recepción de migrantes provenientes de la extinta Yugoslavia (consulte gráfico 2).

Como puede observarse, los alcances del modelo sueco superan, tanto a una visión asistencialista reaccionaria que sólo se encargaría de la absorción de solicitantes de asilo en situaciones de emergencia, como a una visión oportunista para engrosar la capacidad productiva nacional. El modelo de Suecia es activo en tanto se construye como un proyecto nacional que se apega al cumplimiento de sus responsabilidades internacionales, a los valores sociales históricos y a las necesidades de los solicitantes de asilo para poder dotarlos con las herramientas para integrarse a la sociedad sueca.

Al ser una política activa, el modelo sueco sólo puede operar desde una visión integral. Con esto se hace referencia al éxito con que vincula los intereses, prioridades y compromisos de las diferentes agendas públicas. A manera de recapitulación, la política de asilo es complementaria a la agenda de política exterior sueca en tanto el Gobierno responde a la coyuntura en Siria dando prioridad a las víctimas y, de esta manera, ampliando y jerarquizando los objetivos de la política de asilo.

Además del vínculo entre la política exterior y la política de asilo, otras conexiones entre agendas nacionales surgen. En aras de lograr sus objetivos, el tratamiento del Derecho al asilo exige la coordinación y movilización de recursos en al menos seis agendas más:

1. La agenda de la política migratoria. El Ministerio de Justicia y Migración es el responsable de dictar los intereses y objetivos nacionales en materia migratoria. Ciertamente, la política de asilo deriva directamente de esta agenda, pero su vínculo es más complejo que la obviedad de esta relación. La inmigración en Suecia no se presenta únicamente bajo el concepto de asilo; otras formas de inmigración son, por ejemplo, de corte laboral o educativo. De esta manera, es tarea del Ministerio de Justicia y Migración jerarquizar los objetivos e intereses nacionales en esta materia; en breve, decidir quién tiene prioridad en la agenda de la política migratoria. Si esta agenda no estuviera en sintonía con la agenda de política exterior, la agenda de la política de asilo se vería desplazada en grado de importancia y sus alcances serían menores.
2. La agenda de la política económica. Dominada por el Ministerio de Finanzas, la política económica debe armonizar los asuntos de su agenda para corresponder a los de la política exterior (para cumplir con su compromiso internacional en materia de promoción y protección de los Derechos Humanos) y a los de la política de asilo (para atender a los nacionales sirios que solicitan asilo en Suecia). Así, la agenda de la política económica debe también considerar una prioridad la gestión de los recursos que se destinan a la ejecución de la política de asilo.
3. La agenda de la política de vivienda y planeación urbana. El Ministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Tecnología de la Información es el encargado de prever la capacidad real de absorción de solicitantes de asilo. La agenda de este Ministerio es fundamental para el éxito de la política de asilo pues, si no ésta no armoniza con los objetivos e intereses de dicha política, difícilmente sería posible dar alojamiento a todos los solicitantes de asilo, tal como se dispone en la legislación correspondiente.

4. La agenda de la política laboral. También estrechamente vinculada con la agenda de la política económica, la agenda que trata los asuntos del empleo a nivel nacional también sufre ajustes en aras de abrir oportunidades para concluir exitosamente los procesos de integración. En cierta medida, el éxito de esta agenda determina los alcances y las capacidades de la política de asilo pues es la vía laboral la más recurrente en los procesos de integración.
5. La agenda de la política educativa. Al igual que la agenda de la política laboral, la cuestión educativa es primaria para garantizar la integración de los solicitantes de asilo, en este caso, de los niños y adolescentes principalmente. La política educativa no sólo debe contar con la capacidad de absorber a nuevos estudiantes, sino de dotarles del acceso a la educación en un ambiente de respeto y tolerancia a sus usos y costumbres, promoviendo un ambiente multicultural en las escuelas.
6. La agenda de la política cultural. Esta agenda es transversal (es decir, impacta en todas las demás agendas) y su éxito es necesario para la construcción de una sociedad tolerante, promotora del respeto a las diferencias y responsable del mantenimiento de los valores y principios que hoy hacen de Suecia un país que se interesa por los Derechos Humanos, no sólo al interior de sus fronteras, sino en los escenarios menos afortunados donde los individuos no tienen acceso a ellos.

Es evidente que la política de asilo en Suecia está envuelta en un ambiente de responsabilidad y solidaridad política que permite el logro de objetivos y compromisos nacionales. Esta característica es una de las más importantes lecciones, pues da cuenta de la necesidad de contar con un esquema institucional organizado, flexible y con capacidades suficientes para aportar elementos positivos en una situación de emergencia.

La presente investigación ha mencionado en repetidas ocasiones lo ventajoso que resulta la experiencia de Suecia en materia de recepción de

solicitantes de asilo para que en la actualidad sea un país modelo en este rubro. Al final de la Segunda Guerra Mundial, Suecia se consolida como un país de destino en las diversas rutas migratorias que surgieron tras el conflicto bélico que devastó a toda Europa.

La afirmación anterior se traduce en poco más de 70 años de experiencia en materia de inmigración, de los cuales, los últimos 45 se han caracterizado por la recepción de individuos que requieren protección internacional bajo la figura del asilo. Aunado a la experiencia acumulada por el tiempo en que ha mantenido en operación la política de asilo, Suecia también ha visto llegar a solicitantes de asilo motivados por diversas circunstancias: desde guerras y persecuciones, hasta la falta de recursos básicos, como el agua o los alimentos.

La amplia experiencia de Suecia ha devenido en creces para mantener un proceso de construcción dialéctico de la política pública que procure las mejores disposiciones para llevar a cabo los procesos referentes al asilo. Sin embargo, la condición del tiempo no debe interpretarse como un obstáculo para adaptar el modelo sueco en otros escenarios, al contrario, resulta una ventaja significativa el hecho de que esta política ya ha enfrentado diversas situaciones: esto refuerza su capacidad de adaptación y aumenta las probabilidades de poder ser replicada en otros espacios.

A este respecto, también es menester rescatar las evidencias que permiten afirmar que la política de asilo en Suecia es una tradición exitosa. Desde que se lleva un registro de los ciudadanos extranjeros en Suecia, por país y año, se han registrado cuatro grandes picos de flujos de inmigrantes provenientes de países en situación de crisis humanitaria.

El primero (y el más longevo) es el correspondiente al extinto Estado de Yugoslavia: desde que existe evidencia estadística (1973) y hasta 1990 se observó un registro voluminoso de nacionales yugoslavos en Suecia; posteriormente, las cifras fueron fluctuantes hasta 2003, cuando se disuelve formalmente Yugoslavia (consulte gráfico 2).

Otros ejemplos destacados son los flujos provenientes de Irán, Bosnia-Herzegovina, Irak y Somalia. La migración proveniente de Irán fue notable a partir

de 1985, alcanzando su pico más alto en 1991; posteriormente, entre 1994 y 1996, se registró un intenso flujo de ciudadanos provenientes de Bosnia-Herzegovina; entre 1998 y 2003 se observa una primera oleada de inmigrantes provenientes de Irak –posteriormente, este flujo se reanuda e intensifica en 2006 y hasta 2010. Un último ejemplo es el que representa la recepción de ciudadanos somalíes desde 2005 y que no ha detenido su incremento desde entonces (consulte gráfico 2).

Las muestras anteriores dan cuenta de la viabilidad y las capacidades de la política de asilo sueca: ésta ha sido competente para absorber flujos migratorios voluminosos, incluso de manera simultánea. Cabe destacar que los migrantes recibidos fueron (o son) todos provenientes de países donde se vivió (o se vive) una situación que atentó (o atenta) contra los Derechos Humanos.

Adicionalmente, la presente investigación ha explorado la política pública de asilo en Suecia desde sus procesos de construcción y ejecución. Los antecedentes revisados permiten calificar a esta política pública como una con capacidad de respuesta flexible ante distintos escenarios nacionales e internacionales.

En párrafos anteriores ya se han comprobado las capacidades de esta política para absorber uno y hasta varios flujos migratorios de gran volumen; esta característica la convierte en una política flexible ante las emergencias internacionales. Es decir, el diseño y las disposiciones para la recepción de solicitantes de asilo está considerada de tal manera que pueda responder a las – cada vez más constantes– crisis humanitarias globales.

Por otra parte, se ha demostrado que la condición integral de esta política ha permitido que una gran cantidad de solicitantes de asilo reciban la concesión del permiso de residencia permanente y logren integrarse a la sociedad sueca a través del empleo y la educación. Lo anterior se traduce en una flexibilidad social y cultural para abrazar a los extranjeros que no comparten vínculos primarios con la sociedad sueca.

Esta flexibilidad y amplio margen de acción también se reflejado en la cooperación entre agencias gubernamentales en aras de armonizar distintas políticas para el logro de objetivos comunes. La presente investigación da cuenta

de ello cuando expone cómo se modifica la política monetaria en aras promover la inversión extranjera y la creación de empleos que sirvan para integrar a los refugiados a la brevedad.

De esta manera, la política de asilo sueca se caracteriza por ser una que converge en distintos intereses nacionales: al tiempo que se procura la absorción de los refugiados, se promueve el fortalecimiento de la economía nacional a través de la diversificación de los nexos comerciales y financieros en el mercado internacional. Con este fundamento se rechaza el mito de la inmigración como un impacto negativo e irreversible para la economía sueca.

Sumado a todo lo anterior, la política de asilo ha sobrevivido, se ha adaptado y ha sabido continuar en operación eficientemente aun cuando el panorama nacional, internacional o ambos, presentan grandes obstáculos. De esto también ha dado cuenta la presente investigación, especialmente cuando se hace mención al proceso electoral nacional que tuvo lugar en el año 2014, el cual dejó como resultado un ambiente de muchos retos para la política de asilo.

En el escenario internacional, se puede mencionar a la crisis financiera de 2008 como un reto de gran envergadura al que logró sobrevivir esta política. De hecho, en el periodo que va de 2008 al 2011, se recibieron dos de los flujos migratorios más voluminosos: el proveniente de Irak y el somalí (además de otros flujos menores, como el bosnio-herzegovino y el iraní) (consulte gráfico 2).

Las lecciones que deja la política de asilo en Suecia son significativas en términos cuantitativos y cualitativos. Más que una política (en el sentido de ser una acción desplegada desde el sector público), el modelo sueco se trata de un ejercicio socio-político dialéctico que responde a toda una visión de lo que significa el ejercicio de los Derechos Humanos.

No obstante, la presente investigación también reconoce que existen importantes retos a superar para que modelos y propuestas de política pública como el sueco se adapten o repliquen en otros espacios donde se requiere una acción más eficiente para atender a la (lamentablemente) gran cantidad de solicitantes de asilo en el mundo. El objetivo de enlistar los retos que enfrenta el modelo sueco para la recepción de solicitantes de asilo es identificar las áreas

donde se debe ahondar en investigaciones más especializadas, en el ejercicio público-administrativo local y en la cooperación internacional.

Esta aportación permite también una retroalimentación entre los Estados para contar con referencias en un debate más amplio que permita la adaptación o replicación, no sólo de esta política pública, sino de todas aquellas que atiendan problemas de corte global. Dicho lo anterior, se identifican cuatro factores negativos esenciales: (1) el fracaso del Reglamento de Dublín III; (2) la falta de apoyo económico para poner en marcha políticas públicas de asilo con una visión integral; (3) el fortalecimiento de proyecto anti-inmigratorios; y (4) la estigmatización que vincula a la población árabe y/o musulmana con actos criminales.

Parte de la presente investigación se dedicó a la revisión de los instrumentos del Derecho Internacional que priman en la Unión Europea en materia de asilo. Sucede que, para este espacio regional, el SECA es el responsable de observar la aplicación de estas herramientas jurídicas en la Unión Europea, especialmente, el Reglamento de Dublín III.

Sin embargo, la tarea del SECA constantemente se ve entorpecida u obstaculizada por la obligada interacción con las legislaciones y autoridades locales de los Estados miembros de la Unión Europea. Pese a que la Unión Europea se funda y presume operar bajo el principio de la integración, la realidad indica que hay pocas muestras de cooperación entre los Estados, especialmente para el tema que aquí se estudia.

La situación anterior se hace evidente frente a la coyuntura de la Guerra Civil en Siria, la cual se ha caracterizado por el grado de violencia y el alto número de víctimas que se ven obligadas a huir del país. En este escenario se ha constado la existencia de importantes vacíos jurídicos en el Reglamento de Dublín III, el cual, antes que permitir encarar con pertinencia y eficacia la problemática, ha generado una serie de controversias jurídicas y políticas entre los Estados de la Unión.

De esta manera, es evidente que lo que existe en la Unión Europea no es un aparato jurídico que ofrece soluciones concretas, sino que únicamente

determina al Estado responsable de resolver las solicitudes de asilo –bajo ciertos estándares generales de común acuerdo pero, finalmente, según lo indiquen las disposiciones e interpretaciones jurídicas nacionales.

Es así como se generan las controversias entre el SECA y las legislaciones nacionales: mientras el primero insiste en el cumplimiento de las normativas del Reglamento de Dublín III, los Estados continúan invocando su derecho soberano de interpretación de las normas. El amplio margen de “acción soberana” que queda para los Estados favorece a (y al mismo tiempo se ve favorecido por) la ausencia de sanciones para los Estados que no actúan coherentes con el espíritu del Reglamento.

A pesar de que el Reglamento de Dublín III implica una serie de normas comunes, formuladas y aceptadas por los miembros de la Unión Europea, las políticas públicas nacionales difieren en definiciones, procesos e instituciones involucradas. Ante esta acción soberana de adaptación e interpretación de las normas, continuamente sucede que las sentencias de las cortes nacionales son irrefutables y no hay más recursos de apelación que permitan la reconsideración de los casos.

Un segundo factor que impacta negativamente en la aplicación del Reglamento es la propia desigualdad que genera entre los Estados. Los países que sirven como fronteras de la Unión Europea se convierten en sistemas ineficientes para el procesamiento de las solicitudes de asilo por la alta demanda a la son expuestos por las disposiciones del Reglamento. Aunado a ello, el resto de los países invoca el principio de readmisión para delegar la responsabilidad de atender las solicitudes de asilo a estos países sobresaturados.

Estas condiciones representan un desaliento para que los Estados, especialmente los que son fronteras de la Unión Europea, busquen poner en marcha políticas públicas amplias e integrales. En realidad, el Reglamento de Dublín III, lejos de promover la integración y estandarización de políticas y procedimientos en materia de asilo, estimula el engrosamiento de la brecha de desigualdad entre los Estados de la Unión Europea e impacta directamente y sentido negativo a los solicitantes de asilo.

En este débil marco de operación, los solicitantes de asilo muestran una desconfianza en el Reglamento de Dublín y evitan el registro en el primer país de llegada, llevando una jornada peligrosa y sin acceso a protección, hasta que logran entrar al país deseado. Es por esta razón que países como Alemania, Suecia y Austria –que no son frontera de la Unión Europea– se encuentran entre los cinco países europeos que atienden más solicitudes de asilo (consulte tabla 6).

Lo anterior es un indicativo del fracaso que ha resultado la inversión en el sistema EURODAC, pues el propósito de éste es llevar un registro puntual de los solicitantes de asilo para determinar con precisión el país donde se ha de procesar su solicitud. Sin embargo, son los propios solicitantes de asilo quienes están evadiendo este sistema por temor a ser remitidos a un país donde las condiciones o la política pública de asilo nacional no le sean favorables.

¿Puede decirse que Europa ha fracasado en la atención conjunta del derecho al asilo? En primera instancia, no se puede fracasar en algo donde no se han planteado esfuerzos reales. El breve análisis que aquí se presenta es un indicativo de lo escueto que ha sido el trabajo de la Unión Europea para sentar bases sólidas en la construcción de estrategias (ya no se diga “políticas públicas”) comunes para atender una situación que hoy mismo demanda acciones contundentes y eficaces.

Sin duda, este es uno de los principales retos para generar un diálogo y un ejercicio de retroalimentación entre las experiencias de ejecución de políticas públicas en materia de asilo. El fracaso del Reglamento de Dublín III efectivamente representa una derrota para el espíritu de integración en Europa. No obstante, no debe tomarse una actitud resignada a la ruina; esta experiencia sirve para identificar cuáles son los síntomas más urgentes a atender y sienta referentes precisos sobre las estrategias que no funcionan. En palabras concretas, esta experiencia permite apuntar con claridad cuál es el reto a superar: aplicar un sistema de asilo que efectivamente sea común.

Por otra parte, la Unión Europea también muestra deficiencias importantes en cuanto al financiamiento destinado al SECA y otras acciones referentes al asilo. ¿La Unión Europea hace una mala inversión al mantener activo el SECA? La

inversión en un Sistema Común para atender el asilo es sustancial para la promoción de políticas públicas integrales que puedan atender a los crecientes flujos de solicitantes; sin embargo, los objetivos que se plantean actualmente no son los más pertinentes.

Una primera cuestión a superar en el establecimiento de las metas en este tipo de esfuerzos conjuntos, es la de la concentración del apoyo en los Estados: es cierto que éstos son actores primarios en tanto son quienes procesan y deciden integrar a un no-nacional a su sociedad, dotándole de derechos y obligaciones. Sin embargo, en el panorama real que implica el ejercicio del Derecho al asilo, son los solicitantes quienes sufren más carencias ante la incertidumbre inherente a la resolución de su petición y los que menos recursos captan en el proceso estipulado por las legislaciones vigentes.

La Unión Europea no considera en sus instrumentos jurídicos el apoyo económico para los solicitantes de asilo, únicamente establece los estándares y principios morales que han de primar en el proceso. La condición migratoria en la que quedan los solicitantes en el periodo de evaluación y resolución no les permite tener acceso a un empleo y las vías para obtener un sustento no siempre son las más convenientes. Esta situación coloca a los solicitantes en un amplio margen de vulnerabilidad donde se exponen a aceptar trabajos informales y condicionados, generalmente sufriendo explotación o discriminación laboral; o, en el peor de los casos, siendo sujetos a reclutamiento por (o incluso víctimas de) grupos criminales.

La presente investigación insistió en recalcar que, en muchas ocasiones no es la recepción el mayor de los retos, sino la integración de los solicitantes de asilo (o refugiados, una vez que reciben una sentencia positiva). Sin embargo, el SECA no considera dentro de sus objetivos principales destinar apoyo a este proceso, limitándose a colaborar con los Estados para armonizar el Reglamento de Dublín III con las legislaciones nacionales.

La experiencia sueca permite observar que el tipo de apoyo que necesita el Estado no es de asesoría técnica o jurídica para ejecutar las legislaciones de la Unión Europea. Los Estados necesitan apoyo económico que impacte

directamente en los solicitantes de asilo, por ejemplo: financiamiento para alojamiento temporal, concesión de subsidios, capacitación técnica para dominar el idioma del país receptor y para instruirse en un oficio que le permita ser autosuficiente.

Finalmente, resulta que el SECA no representa un aliciente para que los Estados busquen transitar de una visión asistencialista a una un rol activo para la atención de las víctimas que, por diversas razones y contextos, requieren protección internacional para ejercer sus Derechos Humanos. Para que esta situación fuera diferente, serviría mucho que los Estados pudieran ver en la Unión Europea un verdadero apoyo para poner en marcha políticas integrales y amplias. No se niega que los costos iniciales son significativos pero la inversión en asistencia jurídica para evadir las responsabilidades humanitarias internacionales, tampoco resulta la solución a un problema de dimensiones globales.

Es probable que la falta de apoyo intra-Unión Europea tenga que ver con la propia crisis de legitimidad que sufre el proyecto. A partir de la profunda crisis económica de 2008, el proyecto de integración europeo vive inmerso en un complicado debate sobre su propia viabilidad y eficiencia, mismo que se ha caracterizado por el resurgimiento de nacionalismos y el fortalecimiento de proyectos anti-inmigratorios, tanto a nivel nacional como al nivel de la Unión.

El proyecto encaminado a crear una identidad europea se ve frenado abruptamente por fenómenos económicos que develan la vulnerabilidad de los Estados en un régimen conjunto que no había experimentado una crisis financiera tan profunda como la del 2008 y, cabe también reconocer, que no tenía los insumos suficientes para enfrentar una empresa de tal envergadura. Ante una Unión Europea que ya no puede responder a sus promesas de prosperidad como lo había hecho antes, resurgen los sentimientos nacionalistas que pretenden llenar ese vacío de protección. En un clima de incertidumbre y dificultades, resulta loable acercarse a lo que todavía es “seguro” (o certero, en lo mínimo): la nación.

Es común que, ante las adversidades, se busquen culpables; en el caso de los tropiezos europeos, los inmigrantes fueron los primeros señalados. Cabe decir que no es cierto que las ideologías nacionalistas se hayan extinguido con el fin de

la Segunda Guerra Mundial: sucede que no habían herramientas para que éstas configuraran un proyecto político sólido. La crisis de 2008 representa esa coyuntura oportuna para emerger con una base ideológica sustentada en una meta: la recuperación económica.

Sumado a la languidez de la economía, coinciden los momentos en que la región de Medio Oriente experimenta una importante oleada de tensiones y conflictos socio-políticos que propiciaron el movimiento de personas hacia Europa. El arribo de inmigrantes y solicitantes de asilo provenientes de Medio Oriente se da en un momento económicamente inoportuno pues, no sólo se frenó el crecimiento económico en Europa, sino también la generación de empleo.

Esta situación de incompatibilidades entre las coyunturas de ambas regiones no hace más que fortalecer los proyectos políticos anti-inmigratorios: bajo el argumento de una incapacidad económica, se busca cerrar las fronteras al solicitante de asilo, justificando la acción en la reducción de oportunidades de empleo.

Otro argumento que ha sido popular entre los proyectos nacionalistas anti-inmigratorios, es el de la (fallida) integración. Es cierto que muchos inmigrantes (incluyendo a los solicitantes de asilo y refugiados) encuentran numerosos obstáculos para integrarse a la sociedad receptora, sin embargo, muchas de las razones que explican esta situación residen en las propias políticas públicas nacionales y en las débiles alternativas que ofrece la Unión Europea al respecto.

Como ya se ha mencionado previamente, las legislaciones europeas no establecen medidas concretas para atender a los solicitantes de asilo y, claramente, tampoco están diseñadas para enfrentar una recepción de múltiples flujos migratorios tan voluminosos, como los que hoy se observan. Los Estados no cuentan con las motivaciones ni las herramientas (técnicas, políticas, económicas y sociales) para absorber a los inmigrantes.

De los retos aquí revisados, probablemente sea éste el más grande: los vacíos jurídicos se resuelven con la formulación de leyes efectivas; el apoyo económico para la ejecución de políticas públicas integrales y amplias que atiendan el asilo, se resuelve con la re-estructuración de los planes económicos y

la inversión estratégica para ver, en el mediano y largo plazo, las retribuciones en forma de empleo, comercio, producción y crecimiento económico. Sin embargo, una ideología es difícil de superar.

Pese a las lecciones que ha dejado la historia, especialmente en Europa, hoy en día se mantiene la popularidad de grupos que promueven el racismo y la xenofobia. Su fundamento se basa, generalmente, en un pasado mítico y en la esperanza de un futuro glorioso que tampoco pueden garantizar. El resurgimiento de los nacionalismos en Europa representa un retroceso para la evolución de Unión Europea y, en sí mismos, son una contradicción de los principios y objetivos que motivaron al proyecto de integración.

Hoy se ofrecen alternativas funcionales, con evidencia empírica de éxito y, sin embargo, el discurso populista que se abandera con la idea de la nación, ha permeado y se fortalece en la sociedad; ahora, no sólo aglutinando partidarios aislados en la sociedad, sino consolidándose como verdaderas fuerzas políticas con poder e influencia para institucionalizar prácticas e ideas intolerantes e indiferentes ante las graves crisis humanitarias que se viven en la actualidad.

Vinculado con este sentimiento nacionalista (aunque, no necesariamente a consecuencia de éste), la estigmatización que vincula a la población árabe y musulmana (especialmente a ésta última) con actos criminales es un reto fundamentalmente social y cultural. A este respecto, es pertinente argumentar por qué se reconoce la vinculación entre los proyectos nacionalistas y la estigmatización de la población árabe y musulmana, pero no que ésta última sea consecuencia natural de los primeros.

Si bien es cierto que muchos de los proyectos nacionalistas recurren a los prejuicios impuestos a la población árabe y musulmana, éstos no son utilizados exclusivamente entre los partidarios del nacionalismo. Los prejuicios a los que se hace referencia han sido legitimados en la sociedad en general y han derivado en un sentimiento común de temor aún en personas que reprueban la ideología nacionalista de ciertos partidos políticos y grupos sociales que promueven la xenofobia. Para efectos de la presente investigación, es fundamental no equiparar

el nacionalismo con el sentimiento de temor que causa el shock por las experiencias de ataques terroristas.

Dicho lo anterior, se debe reconocer que la práctica del Islam ha derivado en interpretaciones fundamentalistas que promueven actos de violencia hacia los no-creyentes: desde el rechazo y la discriminación, hasta la ejecución de actos terroristas en nombre de la religión. No se niega la existencia, acción y poder de estos grupos minoritarios radicales, sin embargo, el tratamiento político y mediático que se le ha dado a la situación ha favorecido a la estigmatización de los musulmanes y al rechazo de éstos entre la población que no practica esta religión.

De esta manera, la sociedad europea abraza los prejuicios que criminalizan al árabe y al musulmán y delimita "*fronteras sociales*" que impiden la convivencia y obstaculizan la integración de los inmigrantes (incluyendo solicitantes de asilo y refugiados). Es decir, aún en sociedades donde los proyectos nacionalistas no son lo suficientemente fuertes como para representar un proyecto político, lo cierto es que existe un temor generalizado y un (no siempre) sutil rechazo a los inmigrantes provenientes de Medio Oriente.

La legitimación de los prejuicios a los que se ha hecho referencia implican graves tensiones sociales que, al no ser atendidas pertinentemente, degeneran en problemas sociales, tales como: la discriminación, la marginalización de los inmigrantes (incluidos los solicitantes de asilo y refugiados), la promoción de la desigualdad (en diversos ámbitos) entre la sociedad de un mismo país y la criminalización generalizada de los inmigrantes (incluidos los solicitantes de asilo y refugiados).

Suecia no es un país exento de esta problemática: tal como se documenta en páginas previas, hay grupos sociales e incluso proyectos políticos que recuperan la estigmatización de la población árabe y musulmana para justificar una estrategia anti-inmigratoria, xenófoba y excluyente. Sin embargo, es destacable mencionar que la respuesta sueca, tanto para el problema global del terrorismo, como para la creciente propaganda de prejuicios en contra de árabes y musulmanes, no ha sido en detrimento de la histórica tradición de asilo.

Contrario a una actitud reaccionaria, la política de asilo sueca considera, al menos de forma institucional y operativa, la integración de los inmigrantes (incluidos solicitantes de asilo y refugiados) a través de una convivencia social que rechaza la discriminación. En el caso sueco se observa la integración de iniciativas incluyentes a través del Ministerio de Cultura, el cual participa de manera transversal en otras áreas de interés público.

Es evidente que la institucionalización (e incluso podemos hablar de una legislación) de la tolerancia no es suficiente para eliminar los prejuicios y las prácticas (muchas veces inconscientes) de discriminación y rechazo al inmigrante. No obstante, a consideración personal, es un paso importante para transformar el ambiente y la convivencia social en uno de tolerancia y respeto pues, no debe perderse de vista que todo aquello que es regulado por el Estado es también del interés de los individuos.

Como puede observarse, los retos son varios y complejos: no se trata únicamente de un problema de capacidad económica o de alojamiento, sino de la promoción de una sociedad intolerante que no encuentra (ni le ofrecen) vías de adaptación a una nueva realidad. He ahí la importancia de contrastar y compartir las experiencias y reacciones en diferentes escenarios donde se desarrollan fenómenos similares: un ejercicio analítico de este tipo puede no darnos las respuestas y verdades absolutas pero, en lo mínimo, nos ayudan a hacernos las preguntas oportunas.

La primera parte de esta reflexión se dedica a enlistar una serie de lecciones que ha dejado la política pública de asilo en Suecia. Esto no tiene como objetivo enaltecer el modelo sueco como el único exitoso, antes bien, se propone exponer fundamentos puntuales para demostrar que existen alternativas viables para atender problemas globales.

El modelo sueco es ejemplo de un ejercicio socio-político dialéctico, permanentemente en construcción y constantemente sujeto a evaluación. Con su permanencia y fortalecimiento a través de los años, ha demostrado que atender una responsabilidad que se tiene con la sociedad internacional no implica actuar en detrimento de la economía, la política o los valores sociales.

El pilar que ha sostenido esta política en Suecia es, sin duda, una visión integral de la recepción de solicitantes de asilo. Bajo esta premisa, el solicitante no es visto como el sujeto vulnerable al que se debe proteger permanentemente. Desde la perspectiva sueca, las personas que buscan protección internacional también son individuos capaces de aportar beneficios sociales, culturales y económicos al país.

Lo anterior no debe confundirse con una interpretación oportunista basada en el costo-beneficio. De acuerdo con el modelo sueco, también es un Derecho Humano tener acceso a los medios que les permitan a las personas ser autosuficientes, si no es por medio del mercado laboral, que sea a través de un sistema educativo que otorgue la capacitación necesaria.

Pese a que el modelo sueco es eficiente y eficaz, tiene un límite. Por esta razón resulta sumamente importante que los Estados de la región fomenten el diálogo para efectuar estrategias basadas en historias de éxito. En párrafos previos se revisan algunos de los más importantes retos que han impedido la multiplicación de esfuerzos efectivos; atenderlos y, más aún, superarlos, es crucial para el futuro de la Unión Europea.

*Una reflexión para México.*⁴³⁰

México es un país que, por su ubicación geográfica, representa puente de comunicación entre varios países de distintas regiones; esta condición de punto de conexión ha hecho de México un país donde los movimientos migratorios se desarrollan naturalmente. En cuestión de movimiento de personas, México experimenta emigraciones e inmigraciones por las más variadas motivaciones.

Por mucho tiempo, la población que emigraba de México tenía como destino principal los Estados Unidos, país con el que tenemos una estrecha relación política, económica, social y, como consecuencia del movimiento de personas, también compartimos ciertas cuestiones culturales. Aunque las cifras de

⁴³⁰ Se agradece al Maestro Emilio González González, politólogo egresado de El Colegio de México, por conceder la entrevista que aportó la mayor parte de la información relativa a la construcción y ejecución de la política de asilo en México.

inmigrantes mexicanos en Estados Unidos han tendido a la baja, el tema migratorio aún es un tópico prioritario en la agenda bilateral.

Por otro lado, y en un plano mucho más complejo que el de la emigración, México ha recibido una gran variedad de flujos inmigratorios motivados por cuestiones de distinta índole. Provenientes de casi cualquier región del mundo, los inmigrantes en México son el resultado de diversas posturas y estrategias políticas y económicas que los gobiernos en turno han decidido ejecutar como parte de la agenda de política exterior.

Lo anterior resulta sumamente relevante para la presente investigación pues, México ha recibidos importantes flujos inmigratorios, entre otros factores, gracias a su tradición de concesión de asilo, especialmente por causas políticas. Para ilustrar esta afirmación, valga la pena mencionar los siguientes casos:

- El exilio español (1939–1942): causado por la persecución de los republicanos españoles durante el régimen franquista. En este periodo, el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) se pronunciaba en solidaridad con la causa de los republicanos españoles y daba la bienvenida a los derrotados por el franquismo.⁴³¹
- El exilio comunista: poco antes de la segunda Guerra Mundial y después de ella, México se posicionó como un país amigable con las causas comunistas, recibiendo asilados políticos soviéticos, europeos y latinoamericanos. Entre ellos, destacan los partidario de y el mismo León Trotsky –provenientes de la Unión Soviética,⁴³² varios miembros del Partido Comunista Alemán, como el escritor Bodo Uhse⁴³³ y notables revolucionarios cubanos.
- El exilio uruguayo: entre 1973 y 1985, Uruguay fue gobernada por una dictadura cívico-militar que se caracterizó por la persecución y encarcelamiento de los opositores al nuevo régimen. Ante esta

⁴³¹ Consulte: Rafael Segovia Canosa, “La difícil socialización del exilio”, *Nexos*, México, 1 de enero de 1995.

⁴³² Consulte: Dave Renton, *Trotsky*, Chicago, Haus Publishing, 2010, pp. 185.

⁴³³ Consulte: Renata von Hanffstengel, “La imagen de la revolución mexicana en la obra de Bodo Uhse Sonntagsträumerei in der Alameda y en sus cuentos mexicanos”, en Renata von Hanffstengel y Cecilia Tercero (eds.), *México, el exilio bien temperado*, México, Instituto de Investigaciones Interculturales Germano-Mexicanas A. C., 1995, pp. 419.

situación, el Embajador de México en Uruguay, Vicente Muñiz Arroyo resguardó a una gran cantidad de refugiados políticos en la Embajada hasta que se logró que todos viajaran a México.⁴³⁴

- El exilio chileno: al igual que Uruguay, Chile vivió un régimen militar con Augusto Pinochet al frente (1973-1990).

“México fue uno de los países latinoamericanos que dio acogida a un grupo específico de chilenos -la mayoría militantes de los partidos políticos de la izquierda chilena, que incluyó a miembros de todos o casi todos los partidos de la Unidad Popular (UP) y a integrantes del Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR)- y sus familias.”⁴³⁵

- El exilio argentino: aunque el golpe de Estado que inauguró el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) fue perpetrado hasta 1976, desde 1974 México recibió asilados políticos argentinos que preveían la imposición de una dictadura liderada por distintas Juntas Militares. En general, México recibió a partidarios del peronismo argentino, quienes no sólo sufrían persecución, sino también tortura, encarcelamiento y daños a sus familiares.⁴³⁶

Como puede observarse, México cuenta con una larga tradición de asilo, sin embargo, es meritorio realizar un ejercicio comparativo con el caso de Suecia y la recepción de solicitantes de asilo y refugiados sirios. Como elemento semejante, podemos decir que Suecia y México cuentan con una larga trayectoria en materia de asilo; no obstante, se diferencian en el pronunciamiento oficial que justifica la ejecución de esta política en diferentes momentos.

Suecia es un país que coloca a la política de asilo como una de las prioridades de la agenda nacional e internacional por una cuestión de Derechos Humanos. Es decir, el objetivo principal de Suecia no es emitir un pronunciamiento determinante sobre el evento coyuntural que provoca el movimiento forzado de

⁴³⁴ Consulte: Silvia Dutrént Bielous y Fernando Serrano Migallón (coords.), *El exilio uruguayo en México*, México, UNAM, 2008, pp. 165.

⁴³⁵ Claudia F. Rojas Mira, “Exilios sudamericanos en México: los casos argentino y chileno” [en línea], *Pacarina del sur: revista de pensamiento crítico latinoamericano*, Año 5, Núm. 19, abril-junio, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/Qkbt7f>, [consulta: 26 de enero de 2016].

⁴³⁶ *Ídem.*

personas a través de las fronteras; el objetivo va dirigido a las víctimas: proteger sus Derechos Humanos.

El caso mexicano observa que la recepción de refugiados viene acompañada de una postura política clara. En los casos que previamente se enlistaron se denota el interés de rescatar o proteger a los perseguidos por el régimen –es decir, personajes políticos, demostrando un interés fundamentalmente político que determinaba una postura positiva o negativa frente a otros regímenes.

Lo anterior no implica que Suecia sea un país apolítico al poner en marcha su política de asilo –de hecho, se observa que la construcción y ejecución de dicha política atraviesa un proceso donde diversos actores e interés endógenos y exógenos se ven involucrados. Sin embargo, sí destaca el hecho de dar prioridad a los solicitantes de asilo antes que a la (im)probabilidad de solucionar los conflictos a través de una intervención o declaración de Gobierno a Gobierno.

Esta característica no sólo se demuestra en estos argumentos, sino que se proyecta hasta las fases de ejecución de la política de asilo. En el presente documento se realizó un análisis sobre la construcción de la política de asilo en Suecia y se logró observar que ésta se interpreta, primero, como un problema público que se atiende desde el sector público pero donde existe un amplio margen de acción para actores no-gubernamentales.

La participación de la sociedad civil, los ONGs, los grupos de interés o los medios de comunicación verdaderamente impactan en el proceso de construcción y ejecución de la política de asilo en Suecia. La recepción de víctimas de violación a sus Derechos Humanos es un tema cuya discusión supera a los muros del Parlamento y que exige la transversalidad entre las distintas instituciones del Gobierno para poder operar.

Adicionalmente, Suecia cuenta con diversas herramientas jurídicas de corte internacional y local que se determinan los procedimientos, derechos, obligaciones y condiciones para cada solicitante de asilo. Una particularidad que resalta mortalmente en para el caso sueco es que se pueden aplicar criterios especiales para atender una emergencia en la justa medida: esto es lo que sucede con la

población siria, la cual recibe la concesión de residencia permanente, dado sea el panorama y contexto que vive su país de origen.

En el caso mexicano, la política de asilo es una de carácter centralizado. Los asuntos que competen a la materia de asilo son atendidos por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), la cual depende y reporta directamente a la Secretaría de Gobernación (SEGOB). No se niega la participación de actores sociales, ONGs y personajes políticos para la construcción de la política de asilo en México, sin embargo, su margen de acción es mucho más limitado que en el caso sueco.

Para hacer operativa la política de asilo, el procedimiento en México atraviesa tres fases: la adopción de compromisos internacionales, la armonización de la legislación nacional y la ejecución de la política a través de las instituciones y el personal profesional de carrera. En la primera fase, el primer mandatario es protagonista: es él quien, en representación del pueblo mexicano, decide adoptar compromisos internacionales para regular la cuestión de asilo a nivel nacional.

En la segunda fase participa enfáticamente el cuerpo legislativo quien, en primer lugar, ratifica los compromisos (tratados) adoptados por el presidente ante la comunidad internacional. En segundo lugar, es el legislativo quien se encarga de elaborar las leyes y reglamentos que han de normar la cuestión de asilo. En esta segunda fase es donde pueden participar más los actores no-gubernamentales, pues pueden fungir como consultores o grupos de presión para que ciertos elementos sean introducidos en las normas mexicanas sobre el asilo.

En la tercera fase, el trabajo es ejecutado por las instituciones –en este caso, la COMAR, a través de la SEGOB– y el personal profesional de carrera. Esta fase se caracteriza por ser más un proceso burocrático de aplicación (o no) de la ley, según se observe el cumplimiento (o no) de las disposiciones y condiciones establecidas en las normas jurídicas.

Lo que tenemos frente a nosotros son dos perspectivas sumamente diferentes sobre lo que significa el asilo. En el caso mexicano, éste es un asunto de la agenda de política exterior si la coyuntura amerita hacer un pronunciamiento

político; de lo contrario, se trata de la aplicación de una ley a través de las instancias burocráticas creadas para estos fines.

En el caso sueco, el tema del asilo figura de manera transversal en distintas agendas y por variadas motivaciones. Es claro que la política de asilo en Suecia es abanderada con el tópico de los Derechos Humanos, evitando así tomar una postura que implica costos políticos graves, dada sea su membresía a una instancia regional, como lo es la Unión Europea, y dada sea su tradición de actor neutral, pacífico y promotor de alternativas diferentes a la guerra para la resolución de conflictos internacionales.

Dicho lo anterior, ¿por qué le interesa a México que los solicitantes de asilo sirios sean atendidos (por Suecia o cualquier otro país) y que la guerra civil en Siria llegue a una solución lo más pacífica posible y en el menor tiempo posible? México tiene importantes intereses económicos en la región de Medio Oriente pues, los países que pertenecen a esta geografía, al igual que México, cuentan con recursos petroleros. Lo anterior se puede interpretar como un deseo de México por poder contar con aliados económicos que garanticen un ambiente seguro para ejecución de acuerdos y estrategias económicas –especialmente en estos momentos de depreciación del valor del petróleo. Es cierto que Siria no es una economía petrolera y, al menos en este rubro, tendría pocas afinidades con el gobierno mexicano; sin embargo, no deja de ser sumamente importante que la región garantice un ambiente de paz y seguridad para lograr un acercamiento económico de corte regional.

Por otra parte, cabe destacar que, ni México ni Suecia cuentan con el poder político para emitir declaraciones o posturas que verdaderamente impacten en el escenario bélico al que se hace referencia. Esta es otra similitud que comparten estos países: en tanto no pueden aportar insumos en la arena política, pueden ceñirse al discurso de la importancia y la promoción de la paz mundial.

No se niega que Suecia cuenta con una mayor capacidad moral y legítima para pronunciarse a favor de la protección de los Derechos Humanos y en contra de las acciones que vulneren, amenacen o impacten negativamente en el ejercicio de los Derechos Humanos de las víctimas civiles. Sin embargo, México ha

declarado que también tiene como prioridad ser un actor con “responsabilidad global”, promoviendo el diálogo para la paz –al menos así se estipula en el Plan Nacional de Desarrollo emitido por la administración del presidente mexicano, Enrique Peña Nieto.

También es menester reconocer que las capacidades de México para absorber solicitantes de asilo sirios son limitadas. La distancia y la complicada (y costosa) ruta que debieran seguir los sirios para llegar a México se traducen en muy pocos beneficios y muchas consecuencias potencialmente negativas. Por una parte, está el factor político: México es un país que tiene fuertes vínculos con Estados Unidos y aún tiene como objetivo multiplicar sus alianzas comerciales con otras regiones del mundo; *ergo*, tomar una postura contundente podría acarrear reclamos políticos provenientes de distintos actores de la política internacional.

Por otra parte, debe considerarse que México no es un país especialmente preparado para integrarse a una lógica de convivencia multicultural. El racismo en México es uno de los problemas sociales “silenciosos” más graves: la intolerancia y discriminación que existe incluso entre los propios mexicanos, representan problemas latentes que podrían agravarse con la recepción masiva de sirios –una población que, además de cargar consigo el peso y las consecuencias de la guerra, cuenta con un bagaje cultural poco (casi nada) familiar para la población mexicana.

Curiosamente, México es un país que muestra una rápida y suave adaptación a las nuevas dinámicas económicas de la globalización –incluso podríamos decir que es un importante promotor del libre comercio, la cooperación económica y la liberalización de varios (o todos los) sectores económicos. No obstante, nuestro país aún avanza a paso lento en material de cultura en el marco de la globalización.

Es cierto que ha habido un progreso relevante en asuntos como los derechos de la comunidad LGBTTI, el aborto o la integración de personas con capacidades diferentes (al menos en el área legislativa) pero éstos sólo se observan en la gran *metrópolis*: la Ciudad de México. La población del resto del país aún es notablemente conservadora en cuanto a los modos y formas de

convivencia social. De esta manera, se puede augurar que la llegada de personas con una cultura que no comparte los puntos más básicos de la construcción socio-cultural mexicana se traduciría en la conformación en una población de extranjeros que residirían –pero no se integrarían– a la sociedad mexicana.

En general, los vínculos que existen entre la sociedad mexicana y las sociedades árabes y musulmanas no son suficientes para permitir una amable recepción de solicitantes de asilo sirios. La comunidad musulmana en México no llega aún a consolidarse como un sector notable (especialmente fuera de la Ciudad de México) y, aun si nos referimos a la comunidad árabe cristiana, la realidad es que la tradición católica y la tradición cristiana que es más popular en Medio Oriente no son suficientes para generar un vínculo cultural sólido.

Lo anterior también es un estímulo negativo para que los sirios quieran solicitar la protección de México: contrario a Suecia, donde es fácil encontrar el apoyo y el respaldo de la comunidad musulmana, México no cuenta con los insumos necesarios para integrarse a la lógica de la *polis* multicultural del mundo globalizado. Con todo, desde una visión jurídica (y sumamente oficialista), nuestro país no rechaza la concesión de asilo para quienes así lo soliciten y “cumplan” con las disposiciones que establece la Ley.

De todo lo expuesto, se pueden rescatar dos elementos que significan aportaciones positivas para México: el primero, es recordar que la política exterior mexicana es reconocida por su labor solidaria frente a las víctimas de persecución política y de violaciones a los Derechos Humanos, por lo que la situación en Siria debería ser atendida con mayor pertinencia por parte del Gobierno mexicano: los sirios también son víctimas de violaciones a sus Derechos Humanos y gran parte de ellos son perseguidos por sus afinidades políticas. Si la tendencia en México es la de proteger a las víctimas de persecución y de violación a los Derechos Humanos, ¿no se está incurriendo en una importante omisión frente a una tradición histórica y un compromiso del gobierno en turno?

Una segunda aportación que se rescata de la presente investigación es que el modelo sueco ofrece una experiencia de construcción y ejecución de políticas transversales que tiene un margen de flexibilidad que permite atender emergencias

de distinta índole (por cuestiones bélicas, ambientales, sanitarias, etc.). Lo anterior es significativo en tanto invita a la revisión de la regulación del asilo en México para que sus normas puedan responder con pertinencia a las necesidades del mundo globalizado en el que hoy vivimos.

Fuentes de consulta.

Bibliografía.

Anaya Muñoz, Alejandro, *Los Derechos Humanos en y desde las Relaciones Internacionales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Colección Docencia, 2014, pp. 204.

Aguilar, Luis F. (comp.), *Política Pública*, México, Siglo XXI, 2010, pp. 175.

Aguilar, Luis F. (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, Colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología, pp. 434.

Balla, Steven J., Martin Lodge & Edward C. Page, *The Oxford handbook of classics in Public Policy and Administration*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 672.

Becker, Gary S., *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*, Chicago, National Bureau of Economic Research, 1964, pp. 187.

Birkland, Thomas A., *After disaster: agenda setting, public policy and focusing events*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 1997, pp. 178.

Brysk, Alison, *Global Good Samaritans: human rights as foreign policy*, Nueva York, Oxford University Press, 2009, pp. 304.

Buzan, Barry, *People, States & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*, Essex, ECPR Press, 2007, 2da. edición, pp. 318.

Cohen, Robin (ed.), *The Cambridge survey of world migration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 596.

Donnelly, Jack, *Universal Human Rights in theory and practice*, Nueva York, Cornell University Press, 2013, 3ra. edición, pp. 336.

Dutréint Bielous, Silvia y Fernando Serrano Migallón (coords.), *El exilio uruguayo en México*, México, UNAM, 2008, pp. 165.

Dye, Thomas R., *Understanding public policy*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1972, pp. 305.

Easton, David, *The political system. An inquiry into the state of political science*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1953, pp. 320.

Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, pp. 364.

Gustafsson, Karl Erik & Per Rydén, *A history of the press in Sweden*, Gotemburgo, Nordicom-Sverige, 2010, pp. 242 – 252.

Hall, Richard, *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados*, México, Prentice-Hall, 1996, pp. 353.

Jenkins, Williams, *Policy analysis: a political and organizational perspective*, Londres, M. Robertson, 1978, pp. 288.

Lindblom, Charles Edward, *The policy-making process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 3ra. Edición, 1984, pp. 176.

Majone, Giandomenico, *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven, Yale University Press, 1989, pp. 190.

Meny, Ives & Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Francisco Morata (trad.), Barcelona, Editorial Ariel, 1992, pp. 271.

Oakley, Stewart P., *War and Peace in the Baltic: 1560-1790*, Londres, Routledge, Serie War in context, 1992, pp. 240.

Oppenheim, Lassa y Hersch Lauterpacht, *Tratado de derecho internacional público*, Barcelona, Bosch, Tomo I, Vol. II, 1961, pp. 492.

Peters, Guy & Jon Pierre, *Handbook of public policy*, Londres, Editorial Sage, 2006, pp. 528.

Quade, Edward S., *Analysis for public decisions*, Nueva York, American Elsevier, 1975, pp. 322.

Rafael Velázquez Flores, *Introducción al Estudio de la Política Exterior de México*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1999, pp. 302.

Renton, Dave, *Trotsky*, Chicago, Haus Publishing, 2010, pp. 185.

Rosas González, María Cristina, *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI. Lecciones para México*, México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C., Editorial e, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 332.

Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, Everardo Velarde (trad.), México, UNAM, Colección Nuestros Clásicos, Serie de filosofía, 1962, pp. 187.

Sabatier, Paul A. (Ed.), *Theories of the policy process*, Cambridge, Westview Press, 1999, pp. 289.

Sinha, Prakash, *Asylum and international law*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1971, pp. 366.

Smith, T. Alexander, *The comparative policy process*, Santa Bárbara, Clio Press, 1975, pp. 184.

Solsten, Eric & Samdra W. Meditz (Eds.), *Finland: a country study*, Washington, Government Printing Office for the Library of Congress, 1988, pp. 490.

Stephen Krasner (Ed.), *International regimes*, Cambridge, MA Cornell University Press, 1983, pp. 384.

Travieso, Juan Antonio, *Derechos Humanos y Derecho Internacional*, Buenos Aires, Heliasta, 1990, pp. 608.

Von Hanffstengel, Renata y Cecilia Tercero (eds.), *México, el exilio bien temperado*, México, Instituto de Investigaciones Interculturales Germano-Mexicanas A. C., 1995, pp. 419.

Weimer, David L. & Aidan R. Vining, *Policy Analysis: concepts and practice*, Nueva Jersey, Routledge, 2011, 5ta. Edición, pp. 494.

Hemerografía.

Aguayo, Sergio, “Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano”, *Foro Internacional*, Vol. XXXII, núm. 3, México, El Colegio de México, enero – marzo, 1992, pp. 323-341.

Associated Press, “Fire razes Swedish house intended for refugees; Amnesty International calls for feasible plan” [en línea], *The Malta Independent*, 24 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/1M6eUa>, [consulta: 17 de enero de 2016].

Berglind-Dehlin, Henrik, “Småorter oroligare för terror än storstäder” [en línea], Estocolmo, SVT, 1 de diciembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/BVxjon>, [consulta: 24 de enero de 2016].

Billner, Amanda, “Muslimer på två sätt i riksdagen” [en línea], Estocolmo, *Dagens Nyheter*, 05 de septiembre de 2007, dirección URL: <http://goo.gl/66FUFN>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

Björklund, Jan & Cecilia Wikström, “FP: Nu måste EU visa större solidaritet” [en línea], Estocolmo, *Svenska Dagbladet*, 7 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/8xY14l>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

Boyle, Darren, “Police flee for their lives at Swedish migrant camp after they are surrounded by screaming mob as they try to relocate ten-year-old boy ‘who had been raped multiple times’” [en línea], *Daily Mail UK*, Västerås, 26 de enero de 2016, dirección URL: <http://goo.gl/rmTBNj>, [consulta: 29 de enero de 2016].

Chetail, Vincent, “Fridtjof Nansen and the international protection of refugees: an introduction”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 22, Núm. 1, Londres, Oxford Journals – UNHCR, 2003, pp. 1-6.

Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross & Marc Howard Ross, “Agenda building as a comparative political process”, *The American Political Science Review*, Vol. 70, Núm. 1, marzo, 1976, p. 126-138.

Conde, Gilberto, “El callejón sin salida: insurrección, represión, ideología y guerra civil en Siria”, *Foro Internacional*, Vol. LIV, Núm. 3, México, El Colegio de México, julio – septiembre, 2014, pp. 577-607.

Data Team, “Europe’s migrant acceptance rates” [en línea], *The Economist*, 1 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/QbXUT5>, [consulta: 05 de septiembre de 2015].

Eriksson, Karin, “Åkesson: “Tyvärr, ni kommer inte in, det är fullt” [en línea], Estocolmo, *Dagens Nyheter*, 17 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/BRUUu2>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

Evans, Margaret, “Bastion of tolerance, Sweden opens wide for Syria’s refugees” [en línea], *CBC News*, 25 de junio de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/IBKgcP>, [consulta: 15 de septiembre de 2015].

Flyktinggruppernas Riksråd, “Vad tycker partierna om asylpolitiken?” [en línea], Suecia, *Flyktinggruppernas Riksråd – Asylkampanjen*, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/OoQSIQ>, [consulta: 02 de noviembre de 2015].

Greenhill, Brian, “The Company You Keep: International Socialization and the Diffusion of Human Rights Norms”, *International Studies Quarterly*, Vol. 54, Núm. 1, Marzo, 2010, pp. 127-145.

Guterres, António, “UNHCR varnar för den skrämmande situationen i Syrien” [en línea], Estocolmo, *Oficina Regional para el Norte de Europa – ACNUR*, 18 de marzo de 2013, dirección URL: <http://goo.gl/z1Oulq>, [consulta: 04 de septiembre de 2015].

Hashash, Sara, “From Syria to Sweden, with love” [en línea], Londres, *Amnesty International News – Campaigns in Europe and Central Asia: Refugees*, 13 de febrero de 2015, dirección URL: <https://goo.gl/02QVid>, [consulta: 17 de enero de 2016].

Helin, Jan, "Aftonbladet startar flyktingredaktion i Tyskland" [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 3 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/23T5eR>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].

Karlsson, Pär, "Sjöstedts krav inför flyktingmötet" [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 09 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/hq4tEg>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

Kärrman, Jens, "Vi måste ha en plan för 180 000 asylsökande" [en línea], Estocolmo, *Dagens Nyheter*, 07 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/gCrpxl>, [consulta: 31 de octubre].

Kennedy, David, "International refugee protection", *Human Rights Quarterly*, Vol. 8, Núm. 1, 1986, pp. 1 - 69.

Larsson, Mats J., "MP vill underlätta resa till Sverige för flyktingar" [en línea], Estocolmo, *Dagens Nyheter*, 22 de diciembre de 2013, dirección URL: <http://goo.gl/XIX4JO>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

Lindblom, Charles Edward, "The science of muddling through", *Public Administration Review*, Vol. 19, Núm.2, 1959, pp. 79-88.

Mellin, Lena, "Flyktingkrisen är Löfvens vinna eller försvinna" [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 6 de noviembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/DQzOaM>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].

_____, "M-förslaget skulle inte stoppa flyktingströmmen" [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 9 de noviembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/IBHj4G>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].

_____, "SD har blivit ett pajasparti" [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 14 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/Rt8a0n>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].

_____, "Stödet för SD minskar igen" [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 22 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/DFfh6h>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

Méndez, José Luis, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, *Foro Internacional*, Vol. XXXIII, Núm. 1, México, El Colegio de México, enero – febrero, 1993, pp. 111-144.

Morris, Chris, “Sweden’s asylum offer to refugees from Syria” [en línea], Estocolmo, *BBC News*, Sección Europa, 23 de octubre de 2013, dirección URL: <http://goo.gl/HNb0EO>, [consulta: 10 de agosto de 2015].

Muhammad, Akbar, Entrevista, *Frontline Muslims*, 2002, dirección URL: <http://goo.gl/eHIBtZ>, [consulta: 29 de enero de 2016]

Musa, Rashid, “Rashid Musa (Sveriges Unga Muslimer): Vi är alltid skyldiga tills motsatsen bevisats” [en línea], Estocolmo, *Dagens Arena*, 24 de septiembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/h2GNyx>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

Nye, Joseph, “Redifining the national interest”, *Foreign Affairs*, Vol. 78, Núm. 4, Estados Unidos, julio-agosto, 1999, pp. 22-35.

Olsson, Hanna, “Därför röstade folk på SD” [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 24 de septiembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/SuLwr6>, [consulta: 15 de noviembre de 2015].

Orrenius, Niklas, “Un är SD Sveriges tredje största parti” [en línea], Estocolmo, *Expressen*, 15 de septiembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/4XicFP>, [consulta: 15 de noviembre de 2015]

Peña Galbán, Liuba Yamila, et al, “La guerra como desastre. Sus consecuencias psicológicas” [en línea], en *Revista Humanidades Médicas*, vol. 7, núm. 3, Camaguey, octubre-diciembre, 2007, dirección URL: <http://goo.gl/xj0eF5>, [consulta: 29 de enero de 2016].

Pham, Peter, “What is in the national interest? Hans Morgenthau’s realist vision and American foreign policy”, *American Foreign Policy Interest*, Vol. 30, Estados Unidos, 2008, pp. 256–265.

Radio Swenden, “Partierna svarar på frågor: Bör reglerna för att få asyl ändras?” [en línea], Estocolmo, *Sverige Radio*, 19 de agosto de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/rB3OPX>, [consulta: 02 de noviembre de 2015].

Rojas Mira, Claudia F., “Exilios sudamericanos en México: los casos argentino y chileno” [en línea], *Pacarina del sur: revista de pensamiento crítico latinoamericano*, Año 5, Núm. 19, abril-junio, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/QkBT7f>, [consulta: 26 de enero de 2016].

Roversi, Alessandra, “The evolution of the refugee regime and institutional responses: legacies from the Nansen period”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 22, Núm. 1, Londres, Oxford Journals – UNHCR, 2003, pp. 22-35.

s/a, “A million refugee children mark shameful milestone in Syria crisis” [en línea], Dinamarca, *Oficina Regional para el Norte de Europa – ACNUR*, 23 de agosto de 2013, dirección URL: <http://goo.gl/mBhfPr>, [consulta: 04 de septiembre de 2015].

s/a, “Denmark donates 250 million kroner to Syria” [en línea], Copenhague, *The Local – Denmark*, 01 de abril de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/21HDkL>, [consulta: 22 de agosto de 2015].

s/a, “IKEA ledare genererar 7,7 miljoner euro för en ljusare vardag i UNHCR:s flyktingläger” [en línea], Estocolmo, *Oficina Regional para el Norte de Europa – ACNUR*, 22 de abril de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/g5VBY6>, [consulta: 05 de septiembre de 2015].

s/a, “Norway boosts aid to Syrian refugees” [en línea], Oslo, *The Local – Norway*, 30 de abril de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/dAO3jq>, [consulta: 22 de agosto de 2015]

s/a, “Om Avpixlat” [en línea], Estocolmo, *Avpixlat*, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/WkSVn4>, [consulta: 11 de noviembre de 2015].

s/a, “Sweden holds on to record low interest rate” [en línea], Estocolmo, *The Local*, 28 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/Fc57bM>, [consulta: 24 de enero de 2016].

s/a, “Sweden increases humanitarian aid to Syria” [en línea], Estocolmo, *SVD*, 17 de mayo de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/9zqs1H>, [consulta: 05 de septiembre de 2015].

s/a, “Sweden praised as EU ‘abandons’ refugees” [en línea], Estocolmo, *The Local*, 05 de diciembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/29kJns>, [consulta: 17 de enero de 2016].

s/a, “The press in Sweden” [en línea], Londres, *BBC News – UK*, Sección Europa, 23 de marzo de 2004, dirección URL: <http://goo.gl/tXdXOJ>, [consulta: 05 de noviembre de 2015].

s/a, “Three swedish refugee centres hit by fires” [en línea], *The Local*, Gothenburgo, 18 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/3kgb5k>, [consulta: 29 de enero de 2016].

s/a, “UNHCR and IKEA launch the campaign ‘Brighter lives for refugees’” [en línea], Dinamarca, *Oficina Regional para el Norte de Europa – ACNUR*, 03 de febrero de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/9tUHNo>, [consulta: 05 de septiembre de 2015].

s/a, “UNHCR welcomes Germany's decision to extend Humanitarian Admission Programme to an additional 10,000 Syrian refugees” [en línea], *ACNUR*, 13 de junio de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/PuqLkO>, [consulta: 06 de septiembre de 2015].

s/a, “UNHCR: two million syrians are refugees” [en línea], Dinamarca, *Oficina Regional para el Norte de Europa – ACNUR*, 03 de septiembre de 2013, dirección URL: <http://goo.gl/IBuUzN>, [consulta: 05 de septiembre de 2015].

s/a, “Vad tycker partierna om invandring och flyktingar?” [en línea], Estocolmo, *Nyvalet till riksdagen*, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/yEybf7>, [consulta: 02 de noviembre de 2015].

s/a, Finland grants over EUR 46 million in aid to the world’s humanitarian crises [en línea], Helsinki, *Ministry for Foreign Affairs of Finland*, 16 de marzo de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/abCTul>, [consulta: 22 de agosto de 2015].

Segovia Canosa, Rafael, “La difícil socialización del exilio”, *Nexos*, México, 1 de enero de 1995.

Sunderland, Judith, “For Europe, integration refugees is the next big challenge” [en línea], *World Politics Review*, 12 de enero de 2016, dirección URL: <https://goo.gl/xKXiyd>, [consulta: 17 de enero de 2016].

Sveriges Radio, Löfven sets Sweden's agenda for the next year [en línea], Estocolmo, *Sveriges Radio*, 15 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/lvnyFC>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

Thurfjell, Karin, “Migrationsforskare om M:s förslag: Får motsatt effekt” [en línea], Estocolmo, *Svenska Dagbladet*, 8 de mayo de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/XncGce>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

Van Hogerlinden, Lisa, “Iceland supports UNHCR with ISK 6.5 million for the Syria crisis” [en línea], Estocolmo, *UNHCR-North Europe*, dirección URL: <http://goo.gl/MZQDXC>, [consulta: 22 de agosto de 2015].

Ward, Benjamin, “For Europe and for Refugees the Stakes Could Not Be Higher” [en línea], Bruselas, *EU Observer*, 09 de noviembre de 2015, dirección URL: <https://goo.gl/fdR0nd>, [consulta: 17 de enero de 2016].

Wiman, Erik, “Ekeröth gör hatet möjligt” [en línea], Estocolmo, *Aftonbladet*, 15 de noviembre de 2012, dirección URL: <http://goo.gl/bVI3Bm>, [consulta: 12 de noviembre de 2015].

Documentos Oficiales

Banco Mundial, *Población de refugiados por país o territorio de asilo* [en línea], Washington, Banco Mundial, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/hG8jIV>, [consulta: 22 de agosto de 2015].

_____, *Población de refugiados por país o territorio de asilo* [en línea], Washington, Banco Mundial, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/hG8jIV>, [consulta: 22 de agosto de 2015].

_____, *Población total* [en línea], Washington, Banco Mundial, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/qtloQK>, [consulta: 22 de agosto de 2015].

Bildt, Carl, *Statement of government policy in the parliamentary debate on foreign affairs*, [en línea], Suecia, Regeringskasliet, 11 de febrero de 2015, pp. 11, dirección URL: <http://goo.gl/ZKgwNL>, [consulta: 24 de mayo de 2015].

Comunidad Europea, *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Niza, 7 de diciembre de 2000, Acervo legislativo de la Unión Europea, Documento 32000X1218(01).

Consejo de la Unión y Parlamento Europeo, *Reglamento (UE) n ° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo*, Bruselas, 19 de mayo de 2010, Documento L 132.

Consejo Europeo, *El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura para servir y proteger a los ciudadanos*, Bruselas, 2009, Diario Oficial de la Unión Europea, C 115/1.

Eurobarometer surveys, *Public opinion on immigration of persons from outside the EU* [en línea], Bruselas, noviembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/MGdVuW>, [consulta: 23 de enero de 2016].

Eurobarometer surveys, *What do you think are the two most important issues facing the EU at the moment?* [en línea], Bruselas, mayo de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/JcWISF>, [consulta: 24 de octubre de 2015].

Eurostat, *Asylum and managed migration* [en línea], Bruselas, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/vh7GII>, [consulta: 10 de agosto de 2015].

Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, *Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen*, Luxemburgo, 19 de junio de 1990, Acervo de Schengen, Documento 42000A0922(02).

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform, Svensk författningssamling, Estocolmo, 28 de febrero de 1974.

La Unión Europea, *Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país*, Bruselas, 18 de febrero de 2003, Documento 32003R0343.

La Unión Europea, *Tratado de Lisboa*, Bruselas, 13 de diciembre de 2007, Documento C 306, Artículo 61 (2).

Lag om mottagande av asylsökande m.fl. (1994:137), Svensk författningssamling, Estocolmo, 15 de enero de 2014 (última reforma).

Las Comunidades Europeas, *Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas - Convenio de Dublín*, Dublín, 15 de junio de 1990, Acervo legislativo del Instituto sueco de Migración, (97/C 254/01).

Migrationsverket, *Budgetunderlag 2012-2014* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2011, pp. 24, dirección URL: <http://goo.gl/RcDEtz>, [consulta: 15 de octubre]

_____, *Budgetunderlag 2013-2015* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2012, pp. 19, dirección URL: <http://goo.gl/oBs0gG>, [consulta: 15 de octubre]

_____, *Budgetunderlag 2014-2017* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2013, pp. 33, dirección URL: <http://goo.gl/CO6hVG>, [consulta: 15 de octubre]

_____, *Budgetunderlag 2015-2018* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2014, pp. 36, dirección URL: <http://goo.gl/FTGJC4>, [consulta: 15 de octubre]

_____, *Budgetunderlag 2016-2019* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket, 2015, pp. 55, dirección URL: <http://goo.gl/kaD6l9>, [consulta: 15 de octubre].

Ministerio de Finanzas, *From the Budget Bill for 2011: Budget Statement and summary* [en línea], Estocolmo, 10 de octubre de 2010, pp. 48, dirección URL: <http://goo.gl/JYR1BV>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

_____, *From the Budget Bill for 2012: Budget Statement and summary* [en línea], Estocolmo, 26 de septiembre de 2011, p. 59, dirección URL: <http://goo.gl/ciElq6>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

_____, *From the Budget Bill for 2013: Budget Statement and summary* [en línea], Estocolmo, 20 de noviembre de 2012, pp. 8, dirección URL: <http://goo.gl/2Yg5gG>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

_____, *From the Budget Bill for 2014: Budget Statement and summary* [en línea], Estocolmo, 24 de octubre de 2013, pp. 56, dirección URL: <http://goo.gl/kiBJFY>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

_____, *From the Budget Bill for 2015: Budget Statement and summary* [en línea], Estocolmo, 23 de octubre de 2014, pp. 5, dirección URL: <http://goo.gl/n89rYg>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, 1951.

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración sobre asilo territorial*, Nueva York, 1967, RES. 2312 AG

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, París, 1948.

Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de mayo de 2010, sobre el establecimiento de un programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento (2009/2240(INI))*, Bruselas, 18 de mayo de 2010, Documento CE 161/1.

Parlamento Europeo & Consejo Europeo, *Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea, 26 de junio de 2013.

Statiska Centralbyrån, *“Befolkningsstatistik i sammandrag 1960-2014”* [en línea], Statiska Centralbyrån, Estocolmo, 31 de diciembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/Tp0E4x>, [consulta: 15 de septiembre de 2015]

_____, *“Foreign citizens by country of citizenship, age, sex and year”* [en línea], Statiska Centralbyrån, Estocolmo, 31 de diciembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/3pcyHh>, [consulta: 04 de junio de 2015]

_____, *“Foreign citizens by country of citizenship, age, sex and year”* [en línea], Statiska Centralbyrån, Estocolmo, 31 de diciembre de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/8pli3u>, [consulta: 15 de septiembre de 2015].

_____, *“Preliminär befolkningsstatistik per månad 2015”* [en línea], Statiska Centralbyrån, Estocolmo, 06 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/bRe42X>, [consulta: 14 de octubre de 2015].

_____, *Befolkningsrörelsen – år 1914*, Suecia, Sveriges officiella statistik – Folkmängden och dess förändringar, 1918, pp. 156.

_____, *Befolkningsrörelsen – år 1939*, Suecia, Sveriges officiella statistik – Folkmängden och dess förändringar, 26 de marzo de 1942, pp. 108.

Utlänningslag (2005:716), Svensk författningssamling, Estocolmo, 29 de septiembre de 2005 (última reforma).

Documentos.

ACNUR, *Beyond proof: credibility assessment in EU Asylum Systems*, Bruselas, Mayo, 2013, pp. 290. Disponible en: <http://goo.gl/Gipj0j>.

ACNUR – Representación Regional para el Norte de Europa, *A new beginning - Flyktingintegration i Sverige - Det handlar om tid*, Estocolmo, septiembre, 2013, pp. 64, dirección URL: <http://goo.gl/MO7aPS>, [consulta: 05 de septiembre de 2015].

Cerna, Lucie, *Changes in Swedish labour immigration policy: a slight revolution?*, Estocolmo, The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies, Stockholm University, Documento de trabajo 2009:10, 21 de octubre de 2009, pp. 43.

Comisión Europea, *Comprender las políticas de la Unión Europea: migración y asilo*, Bruselas, Dirección General de Comunicación, Serie Información al ciudadano, noviembre de 2014, pp. 12.

Egenhofer, Christian, et al, *The ever-changing Union*, Bruselas, Centre for European Policy Studies, 2011, pp. 108

European Migration Network, *EMN Policy Report 2011: Sweden* [en línea], Estocolmo, European Migration Network & Migrationsverket, 2011, pp. 62, dirección URL: <http://goo.gl/595Hrl>, [consulta: 12 de agosto de 2015].

Kyrönen, Filip & Simon Holmberg, *How to apply for asylum* [en línea], Estocolmo, Migrationsverket- Fondo Europeo para los Refugiados (Unión Europea), 2011, pp. 27, dirección URL: <http://goo.gl/3mbdRh>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

Olavarría Gambi, Mauricio, *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*, Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos – Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile, Colección: Documentos de trabajo, Núm. 11, diciembre, 2007, pp. 92.

Vike-Freiberga, Vaira y Robert Cooper, *European foreign policy scorecard 2015* [en línea], Londres, European Council on Foreign Relations, Enero 2015, pp. 124, dirección URL: <http://goo.gl/hry2Hc>, [consulta: 07 de agosto de 2015].

Cibergrafía.

Amnistía Internacional, “Nuestra historia” [en línea], s/l, *Amnistía Internacional*, 2016, dirección URL: <https://goo.gl/zojx5h>, [consulta: 17 de enero de 2016].

Andersson, Tobias, *Det här är SDU – Sverigedemokratisk ungdom* [en línea], Estocolmo, Ungsvenskarna SDU, 2015, dirección URL: <https://goo.gl/SWtpQW>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

Callmer, Christian (ed.), “Stödplattform för migration och hälsa (MILSA)” [en línea], Malmö, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare*, noviembre, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/e5zBE8>, [consulta: 03 de noviembre de 2015].

Cambell, Piers (comp.), *Tesaurus internacional de terminología en materia de refugiados*, [en línea], ACNUR, Ginebra, 3ra. Edición, 2001, dirección URL: <http://goo.gl/UHqbbx>, [consulta: 28 de mayo de 2015].

Centro de Información de las Naciones Unidas, “¿Qué es una ONG?” [en línea], *CINU*, México, 2008, dirección URL: <http://goo.gl/J75cmz>, [consulta: 16 de enero de 2016].

CIA, “Syria” [en línea], *CIA World Factbook*, Estados Unidos, julio, 2014, dirección URL: <https://goo.gl/At6YI>, [consulta: 29 de enero de 2016].

Google trends, *Asilo – Suecia* [en línea], dirección URL: <https://goo.gl/xZG863>, [consulta: 29 de octubre de 2015].

Hoydal, Marita, *The Helsinki Treaty* [en línea], Copenhagen, Norden – Nordic Council, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/2hzVfo>, [consulta: 17 de Agosto de 2015].

Human Rights Watch, “History” [en línea], Nueva York, *HRW*, 2016, dirección URL: <https://goo.gl/dMldEm>, [consulta: 17 de enero de 2016].

Jönsson, Johanna, *Flykting och asyl* [en línea], Estocolmo, Centerpartiet, 2015, dirección URL: <https://goo.gl/phQTKf>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

Kaplan, Mehmet, *CV Mehmet Kaplan* [en línea], Estocolmo, Government Offices of Sweden, 17 de febrero de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/5WR5Yj>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

La Unión Europea, *La carta de los derechos fundamentales* [en línea], Bruselas, EUR-Lex, Colección Síntesis de la legislación de la UE, 18 de junio de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/SPn2Vz>, [consulta: 4 de julio de 2015]

Löndahl Bechmann, Charlotte (ed.), “Etniska relationer i socialt arbete. En studie av styrdokument, undervisning och studenterfarenheter inom socionomutbildningen” [en línea], Malmö, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare*, noviembre, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/KoWzMd>, [consulta: 03 de noviembre de 2015].

Real Academia Española, “Inmigrar” [en línea], *Diccionario de la lengua española*, 23° edición, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/v9aMfK>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

s/a, “Information om FARR” [en línea], Estocolmo, *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd*, 08 de junio de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/T3IE2p>, [consulta: 17 de enero de 2016].

s/a, “Migrationsverket lanserar nytt handlägningsstöd för asylutredningar” [en línea], Estocolmo, *Oficina Regional para el Norte de Europa – ACNUR*, 17 de

febrero de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/Ae30C7>, [consulta: 05 de septiembre de 2015].

s/a, “¿Qué son los Derechos Humanos?”, [en línea], *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Ginebra, s/f, dirección URL: <http://goo.gl/HztvXJ>, [consulta: 25 de mayo de 2015].

s/a, “About UNHCR in Northern Europe” [en línea], Estocolmo, *ACNUR*, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/V5fJmQ>, [consulta: 03 de septiembre de 2015].

s/a, “Acerca de la OACDH – Cómo lo hacemos”, [en línea], *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Ginebra, s/f, dirección URL: <http://goo.gl/4MsZHV>, [consulta: 25 de mayo de 2015].

s/a, “ACNUR – Una organización humanitaria global”, [en línea], *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Ginebra, s/f, dirección URL: <http://goo.gl/1oPNd>, [consulta: 20 de junio].

s/a, “Aida Hadzialic (S) får ministerpost” [en línea], Halmstad, *Hallandsposten*, 4 de octubre de 2014 (actualización), dirección URL: <http://goo.gl/sQknQK> [consulta: 30 de octubre de 2015].

s/a, “Arbeta under tiden som asylsökande” [en línea], Estocolmo, *Migrationsverket*, 20 de octubre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/4OGQff>, [consulta: 22 de octubre de 2015].

s/a, “Asylsökande som får permanent uppehållstillstånd” [en línea], Estocolmo, *Migrationsverket*, 3 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/Xo9fkJ>, [consulta: 22 de octubre de 2015].

s/a, “Avvisning som ska genomföras omedelbart” [en línea], Estocolmo, *Migrationsverket*, 22 de agosto de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/QL4vM8>, [consulta: 22 de octubre de 2015].

s/a, “Consejo de Derechos Humanos”, [en línea], *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Ginebra, s/f, dirección URL: <http://goo.gl/HsJn8P>, [consulta: 25 de mayo de 2015].

s/a, “Ekonomiskt stöd” [en línea], Estocolmo, *Migrationsverket*, 23 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/YEmwuZ>, [consulta: 18 de octubre de 2015]

s/a, “Europe: Syrian asylum applications” [en línea], Bruselas, *ACNUR*, 24 de junio de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/Mhpzbc>, [consulta 06 de septiembre de 2015].

s/a, “Hälso- och sjukvård” [en línea], Estocolmo, *Migrationsverket*, 12 de mayo de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/rfQCEH>, [consulta: 22 de octubre de 2015]

s/a, “Ledamöter & partier” [en línea], Estocolmo, *Sveriges Riksdag*, 03 de octubre de 2014 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/1PWux>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

s/a, “Quick facts: What you need to know about the Syria crisis”, [en línea], *Mercy Corps*, Estados Unidos, 15 de mayo de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/s8yNcz>, [consulta: 23 de mayo de 2015].

s/a, “Reglamento Dublín II” [en línea], Bruselas, *Diario Oficial de la Unión Europea*, Núm. L 050, 25 de febrero de 2003, Documento 32003R0343, dirección URL: <http://goo.gl/WsKjbd>, [consulta: 4 de julio de 2015].

s/a, “Sweden: Government presents bill to force municipalities settle refugees” [en línea], Bruselas, *Comisión Europea*, 3 de junio de 2015, dirección URL: <https://goo.gl/5qp2jD>, [consulta: 15 de septiembre de 2015].

s/a, “Syria regional refugee response” [en línea], Bruselas, *ACNUR*, 06 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/ircVL>, [consulta: 06 de septiembre de 2015]

s/a, “Syria regional refugee response”, [en línea], *UNHCR*, 07 de mayo de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/bvNbTy>, [consulta: 23 de mayo de 2015].

s/a, “The swedish system of government” [en línea], Estocolmo, *Swedish Institute*, 7 de septiembre de 2015 (última actualización), dirección URL: <https://goo.gl/igZ7b4>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

s/a, “Tomas Eneroth – Gruppledare S-riksdagsgruppen” [en línea], Estocolmo, *Socialdemokraterna*, dirección URL: <http://goo.gl/I00fRU>, [consulta: 31 de octubre de 2015]

s/a, About Friends [en línea], Solna, *Friends*, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/TPIfpg>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

s/a, Committees of Senior Officials [en línea], Copenhague, *Norden – Nordic Council*, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/dcvuZq>, [consulta: 17 de Agosto de 2015].

s/a, El Tratado de Lisboa: introducción [en línea], Bruselas, *EUR-Lex*, Colección Síntesis de la legislación de la UE, 20 de mayo de 2014, dirección URL: <http://goo.gl/MAqVB4>, [consulta: 4 de julio de 2015].

s/a, Hej Sverige! – Syfte och innehåll [en línea], Solna, *Friends*, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/ugc1Mm>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

s/a, Hitta till oss [en línea], Estocolmo, *Migrationsverket*, 6 de julio de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/KaDRDu>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

s/a, Ministry of Culture [en línea], Estocolmo, *Government Offices of Sweden*, 16 de marzo de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/LMtyUD>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

s/a, Ministry of Education [en línea], Estocolmo, *Government Offices of Sweden*, 16 de marzo de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/AGYNdc>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

s/a, Ministry of Employment [en línea], Estocolmo, *Government Offices of Sweden*, 18 de septiembre de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/9vpWah>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

s/a, Ministry of Finance [en línea], Estocolmo, *Government Offices of Sweden*, 13 de marzo de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/laCDsr>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

s/a, Ministry of Foreign Affairs [en línea], Estocolmo, *Government Offices of Sweden*, 16 de marzo de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/4y57Lg>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

s/a, Ministry of Justice [en línea], Estocolmo, *Government Offices of Sweden*, 21 de abril de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/ieShTn>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

s/a, Plan de política de asilo [en línea], Bruselas, *EUR-Lex*, Colección Síntesis de la legislación de la UE, 17 de mayo de 2011, dirección URL: <http://goo.gl/UFW4al>, [consulta: 5 de julio de 2015].

s/a, Så funkar riksdagen [en línea], Estocolmo, *Sveriges Riksdag*, 03 de octubre de 2014 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/bnTMyf>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

s/a, Så prövas din ansökan om asyl [en línea], Estocolmo, *Migrationsverket*, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/YXsBui>, [consulta: 18 de octubre de 2015].

s/a, Sveriges Unga Muslimer – Om oss [en línea], Suecia, *Sveriges Unga Muslimer*, 2014, dirección URL: <http://goo.gl/EI9nDn>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

s/a, Sweden and migration [en línea], Estocolmo, *Swedish Institute*, 27 de marzo de 2015, dirección URL: <https://goo.gl/fa4B9K>, [consulta: 13 de julio de 2015]

s/a, Talmannens uppdrag [en línea], Estocolmo, *Sveriges Riksdag*, 12 de agosto de 2013 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/6ZSYEj>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

s/a, The 15 parliamentary committees [en línea], Estocolmo, *Sveriges Riksdag*, 01 de octubre de 2015 (última actualización), dirección URL: <http://goo.gl/MrDIPP>, [consulta: 30 de octubre de 2015].

s/a, Vår organisation [en línea], Estocolmo, *Migrationsverket*, 03 de julio de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/w9l3Op>, [consulta: 31 de octubre de 2015].

Skaffari Multala, Merja (ed.), “The migration seminar” [en línea], Malmö, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare*, noviembre, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/KQ5TtP>, [consulta: 03 de noviembre de 2015].

_____, “Webinars” [en línea], Malmö, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare*, noviembre, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/UEQrbF>, [consulta: 03 de noviembre de 2015].

Stampe Qvistgaard, Nicolai, Behind the Nordic Council: 1953-1971 [en línea], Copenhague, *Norden – Nordic Council*, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/1s2qXe>, [consulta: 17 de Agosto de 2015].

_____, Behind the Nordic Council: 1972 - 1989 [en línea], Copenhague, *Norden – Nordic Council*, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/X9oC67>, [consulta: 17 de Agosto de 2015].

_____, Behind the Nordic Council: Before 1952 [en línea], Copenhague, *Norden – Nordic Council*, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/G2tKvI>, [consulta: 17 de Agosto de 2015].

Svensson, Frida, “Sverigedemokraterna utesluter SDU-toppar” [en línea], Estocolmo, *Svenska Dagbladet*, 18 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/tAQbFD>, [consulta: 01 de noviembre de 2015].

_____, “Hate Crime in Skåne –causes, consequences and support initiatives” [en línea], Malmö, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare*, noviembre, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/ZXnr1M>, [consulta: 03 de noviembre de 2015].

_____, “National-populist parties in Sweden, Denmark, Norway and Finland” [en línea], Malmö, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare*, noviembre, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/uxqUwL>, [consulta: 03 de noviembre de 2015].

_____, “Undocumented children’s rights claims. A multidisciplinary project on agency and contradictions between different levels of regulations and practice that reveals undocumented children’s human rights” [en línea], Malmö, *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare*, noviembre, 2015, dirección URL: <http://goo.gl/ij31rs>, [consulta: 03 de noviembre de 2015].

Swedish Insitute, “10 fundamentals of religión in Sweden” [en línea], Estocolmo, 28 de agosto de 2015, dirección URL: <https://goo.gl/l6X8Xm>, [consulta: 29 de enero de 2016].

Swedish Insitute, “History of Sweden” [en línea], Estocolmo, 4 de enero de 2016, dirección URL: <https://goo.gl/b83l3b>, [consulta: 29 de enero de 2016].

Swinfen, Robert, “Third country cases: Dublin III Regulations compared to Dublin II” [en línea], Londres, *Right to remain Organization*, 17 de octubre de 2013, dirección URL: <http://goo.gl/AQl8yt>, [consulta: 10 de noviembre de 2015].

UNHCR, *Contributions to UNHCR for the budget year 2015* [en línea], Ginebra, UNHCR, 18 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://goo.gl/8dm2cV>, [consulta: 27 de septiembre de 2015].

Westin, Charles, “Sweden: Restrictive Immigration Policy and Multiculturalism” [en línea], *Migration Information Source*, Washington, D.C., 01 de junio de 2006, URL: <http://goo.gl/DSGfj6>, [consulta: 10 de julio de 2015].