



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

La Unión Europea y su sistema de asilo frente al incremento de los refugiados en el siglo XXI (2011-2016), ¿cuestión de securitización o seguridad humana?

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

Licenciada en Relaciones Internacionales

**PRESENTA**

Dalia Piñon Alonso

Asesor: Dr. Roberto Carlos Hernández López

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México

Santa Cruz Acatlán, Edo. de México, Noviembre 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## **DEDICATORIA**

Esta tesis está dedicada a mis padres, Horacio y Josefina, quienes me han apoyado incondicionalmente en este largo trayecto de formación profesional y me han guiado en el camino de la vida, enseñándome que las victorias más satisfactorias no son aquellas que se obtienen con facilidad, sino aquellas que exigen mayor esfuerzo y determinación. A ti papá, que me has enseñado a no rendirme y a luchar por conquistar mis sueños a pesar de las adversidades. A ti mamá, por tus sabios consejos y por enseñarme a ir más allá de mis límites.

A mis hermanos, Daniel, David, Diego y Damaris, por ser mi motivación y mi orgullo, por ser mis compañeros, y por su invaluable apoyo y confianza a lo largo de este trabajo de investigación.

A mis tías Anabell y Juana Laura, este trabajo también es suyo, sin su solidaridad este resultado no hubiera sido posible.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco sinceramente al Dr. Roberto Carlos por creer en esta investigación y por la disposición que siempre demostró al leer estas páginas, al proporcionarme sus observaciones y al responder a mis inquietudes.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme las puertas hacia el camino del conocimiento.

Finalmente agradezco a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán y a cada uno de los profesores que intervinieron en mi formación como internacionalista.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
Planteamiento del problema .....	3
Hipótesis y objetivos .....	6
Metodología.....	10
<b>1. MARCO TEÓRICO: LA SEGURIDAD EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES</b>	<b>12</b>
1.1 El Concepto de seguridad .....	14
1.2 La seguridad en las teorías de las Relaciones Internacionales .....	16
1.3 Los Estudios sobre Seguridad: subdisciplina de las Relaciones Internacionales .....	21
1.3.1 La concepción tradicional de seguridad .....	23
1.3.2 Enfoques amplios de seguridad .....	28
<b>Reflexiones del primer capítulo .....</b>	<b>51</b>
<b>2. EL SISTEMA COMÚN DE ASILO DE LA UE .....</b>	<b>53</b>
2.1 La protección de los refugiados en el Derecho Internacional .....	54
2.1.1. Declaración Universal de Derechos Humanos .....	54
2.1.2 Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiado de 1951.....	55
2.1.3 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 .....	58
2.1.4 Ambigüedades, aclaraciones y lagunas de la Convención de Ginebra y su Protocolo .....	58
2.2 El derecho de asilo en la UE .....	61
2.2.1 El Espacio Schengen, comienzo de la Odisea .....	62
2.2.2 El derecho de asilo como parte del primer pilar de la UE .....	66
2.2.3 Proceso de Construcción del SECA.....	68

2.2.3.1 Primera fase del Sistema Europeo Común de Asilo .....	69
2.2.3.2 Segunda Fase del Sistema Europeo Común de asilo.....	74
2.2.4 Consolidación del SECA.....	79
<b>Reflexiones segundo capítulo .....</b>	<b>91</b>
<b>3. CRISIS DE REFUGIADOS: CIFRAS .....</b>	<b>94</b>
3.1 Dinámica de los flujos de refugiados en Europa .....	95
3.2 Evolución de los flujos de refugiados 2011-2016 .....	100
3.2.1 Inicio del Caos .....	100
3.2.2 Intensificación de los flujos de refugiados hacia la UE .....	106
3.2.3 Principales países receptores de solicitantes de asilo.....	111
3.2.4 Origen de los solicitantes de asilo.....	117
3.2.5 Estatus de solicitudes de asilo.....	121
3.2.6 Rutas para llegar a la UE.....	126
3.3 Efectos de los refugiados en las sociedades de acogida.....	131
<b>Reflexiones del capítulo tercero .....</b>	<b>139</b>
<b>4. LA SEGURITIZACIÓN DE LOS FLUJOS DE REFUGIADOS EN LA UE .....</b>	<b>141</b>
4.1 Inclusión de los flujos de refugiados en la agenda de seguridad de la UE.....	142
4.1.1 Seguritización de los flujos de refugiados en la Unión Europea .....	146
4.1.2 Estados miembros que <i>no</i> han seguritizado los flujos de refugiados .....	147
4.1.3 Estados miembros que han seguritizado los flujos de refugiados.....	149
4.2 Consecuencias de la seguritización de los refugiados .....	182
4.2.1 La relación del SECA con la seguridad comunitaria y nacional.....	185
4.2.2 La seguridad humana de los refugiados ¿una prioridad para la UE? .....	186

4.2.3 La seguridad humana como guía del Sistema Europeo Común de Asilo .....188

<b>Reflexiones cuarto capítulo</b> .....	192
<b>CONCLUSIONES</b> .....	195
<b>ANEXO I</b> .....	203
<b>ANEXO II</b> .....	204
<b>ANEXO III</b> .....	206
<b>ANEXO IV</b> .....	208
<b>ANEXO V</b> .....	210
<b>ANEXO VI</b> .....	212
<b>ANEXO VII</b> .....	213
<b>FUENTES CONSULTADAS</b> .....	214

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Estructura y dimensiones de la seguridad.....	33
<b>Cuadro 2.</b> Proceso de Seguritización.....	36
<b>Cuadro 3.</b> Arquitectura del Sistema de Asilo en la UE .....	53
<b>Cuadro 4.</b> Construcción del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) .....	68
<b>Cuadro 5.</b> Países de la UE que más solicitudes de asilo sirias recibieron en 2011 .....	105
<b>Cuadro 6.</b> Origen de los solicitantes de asilo en la UE 2011-2016.....	118
<b>Cuadro 7.</b> Tasas de reconocimiento en la UE28 .....	125
<b>Cuadro 8.</b> Atentados terroristas en la UE de 2011-2016 .....	133
<b>Cuadro 9.</b> Proceso de Seguritización de los flujos de refugiados en la UE .....	146

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Solicitudes de asilo y refugiados en la UE15 1989-2000.....	98
<b>Gráfico 2.</b> Solicitudes de asilo y refugiados en la UE15 2001-2010.....	100
<b>Gráfico 3.</b> Origen de los solicitantes de asilo a nivel mundial y comunitario en 2011 .....	101
<b>Gráfico 4.</b> Evolución de las solicitudes sirias en 2011.....	104
<b>Gráfico 5.</b> Solicitudes de asilo en la UE28 2008-2016 .....	106
<b>Gráfico 6.</b> Evolución mensual de las solicitudes de asilo de 2011-2015 en la UE.....	109
<b>Gráfico 7.</b> Refugiados y solicitantes de asilo en la UE28 2011-2016.....	110
<b>Gráfico 8.</b> Comparación de las solicitudes de asilo recibidas en 2015 y 2016.....	110
<b>Gráfico 9.</b> Distribución de solicitudes de asilo por año en la UE28 .....	112
<b>Gráfico 10.</b> Top-11 Países que recibieron más solicitudes de asilo en la UE 2011-2016.	113
<b>Gráfico 11.</b> Principales receptores de solicitantes de asilo en la UE28 (datos anuales) ...	114
<b>Gráfico 12.</b> Evolución de las solicitudes de asilo 2011-2016 .....	115

<b>Gráfico 13.</b> Países que reciben menos solicitudes de asilo en la UE28 .....	117
<b>Gráfico 14.</b> Principales países de origen de los solicitantes .....	120
<b>Gráfico 15.</b> Evolución de las solicitudes presentadas por menores no acompañados .....	121
<b>Gráfico 16.</b> Resoluciones de asilo anuales emitidas por la UE28 .....	122
<b>Gráfico 17.</b> Estatutos de protección internacional concedidos por la UE* 2011-2016 ....	122
<b>Gráfico 18.</b> Resoluciones de asilo favorables y rechazadas por país miembro .....	123
<b>Gráfico 19.</b> Tipo de estatutos otorgado por país miembro de la UE.....	124
<b>Gráfico 20.</b> Muertes registradas en el Mar Mediterráneo 2014-2016.....	129
<b>Gráfico 21.</b> Muertes mensuales en el Mediterráneo de 2014-2018 .....	129
<b>Gráfico 22.</b> Ataques terroristas por región 2000-2016.....	132
<b>Gráfico 23.</b> Tasa de empleo y desempleo en la UE28 .....	137
<b>Gráfico 24.</b> Tasa de paro de los Refugiados en algunos países de la UE .....	138
<b>Gráfico 25.</b> Opinión ciudadana sobre los refugiados en 2016.....	168
<b>Gráfico 26.</b> Percepción sobre la relación refugiados-terrorismo .....	169
<b>Gráfico 27.</b> Amenazas con las que los ciudadanos europeos asocian a los refugiados ....	169
<b>Gráfico 28.</b> Percepción respecto al impacto en la economía y los niveles de crimen .....	170
<b>Gráfico 29.</b> Percepción sobre la diversidad cultural .....	171

## ÍNDICE DE MAPAS

<b>Mapa 1.</b> Espacio Schengen.....	65
<b>Mapa 2.</b> Rutas migratorias hacia la UE.....	128



*...lo nuevo en lo contemporáneo  
no son las migraciones  
sino las políticas de gestión securitaria de las fronteras,  
porque los movimientos humanos constituyen uno de los  
principales rasgos de nuestra especie y una de las tuercas  
del motor de la historia.*

Amarela Varela Huerta.

## INTRODUCCIÓN

La llegada de refugiados al continente europeo es un hecho que no debe sorprender, la solicitud y concesión de asilo son prácticas tan antiguas como la historia del hombre que siempre han estado presentes en Europa; lo realmente preocupante, más que novedoso, es que la Unión Europea está dimensionando la problemática actual de los refugiados como una cuestión de seguridad. Esto ha traído como consecuencia que la política de asilo europea se haya reducido a medidas de control fronterizo que no garantizan la asistencia y protección adecuada a los solicitantes extracomunitarios, por el contrario, existe la tendencia a asociarlos con amenazas a la seguridad e integridad regional.

Desde 2011 a la fecha, la UE no solo está enfrentando la mayor crisis de desplazamiento forzado desde la Segunda Guerra Mundial,<sup>1</sup> sino que también está lidiando con crisis internas que han evidenciado la fragilidad y deficiencias del proyecto europeo. La llegada masiva de refugiados ha provocado división entre los líderes de la Unión respecto a cómo deben gestionarse los flujos migratorios. Por un lado, se encuentran los Estados a favor de implementar medidas restrictivas que prioricen la seguridad y, por el otro, se encuentran los países orientados a implementar medidas apegadas a los valores de solidaridad y humanidad.

Esta falta de consenso ha provocado una respuesta tardía y reducida a las necesidades de miles de personas que se aventuran a llegar a territorio de la Unión, dejando prácticamente este trabajo a Italia y Grecia, por ser los principales países de acceso a Europa, cuando debería de ser una *responsabilidad compartida*. Uno de los graves resultados de esta inacción han sido múltiples naufragios y muertes en el Mar Mediterráneo y Egeo, así como la acogida precaria y deficiente por parte de estos dichos países, los cuales no cuentan con los recursos suficientes y sistemas idóneos para aplicar procedimientos prácticos y brindar asistencia apropiada para cada tipo de solicitante.

No obstante, la situación más desalentadora para los refugiados surge cuando se enfrentan a la terrible realidad de que no son bienvenidos en la UE, encontrándose con vallas, muros y excesivos controles policíacos y militares como si fuesen delincuentes o asesinos. El caso más representativo es el de Hungría, cuyo primer ministro, Viktor Orbán, ha declarado abiertamente que los refugiados "significan un peligro a la forma de vida, a la cultura y a las condiciones cristianas del continente, los cuales traerán a la Unión crimen y terrorismo".<sup>2</sup> Con base en esta percepción, el gobierno húngaro ha blindado la frontera con Serbia,

---

<sup>1</sup> De acuerdo con datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al final del 2015, se contabilizaban 65.3 millones de personas desplazadas en el mundo (12.4 millones surgieron en dicho año) que se dividen en 40.8 millones de desplazados internos, 21.3 millones de refugiados y 3.2 millones solicitantes de asilo. Tales cifras han llevado a considerar esta situación como la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. ACNUR, *Tendencias Globales 2015*, <https://goo.gl/ypy8yZ> (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2016).

<sup>2</sup> "Hungría critica a la UE por negar que los refugiados son una amenaza", *El Mundo*, 15 de marzo 2016, <https://goo.gl/ztsA1p> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2016).

originando que los refugiados busquen rutas de acceso alternativas y recurran a los traficantes de personas para lograr ingresar a territorio comunitario.

La respuesta de la UE se concibe más indignante cuando se conoce que la cifra de refugiados reconocidos es mayor en países en desarrollo como el Líbano y Jordania, pues hasta 2015 — de acuerdo con datos del ACNUR— habían acogido a 1,100,00 y 664,100 refugiados sirios respectivamente, mientras que la UE, en 2015, recibió poco más de 1.3 millones de solicitudes de asilo, aceptando solamente 333,350.<sup>3</sup>

El inminente rechazo a dar protección a aquellas personas que huyen de la guerra, la persecución, la violencia generalizada y la violación sistemática de los derechos humanos, es una situación grave que, como seres humanos integrantes de una sociedad democrática, no debemos permitir, ya que representa un retroceso para el conjunto de normas internacionales que se han desarrollado en pro de los refugiados y de los derechos humanos. No basta indignarse de los abusos y la crueldad que producen decisiones políticas guiadas por sentimientos xenófobos, es necesario encontrar soluciones eficientes y duraderas, lo cual solo se puede hacer a través de la investigación y análisis de las tendencias de la movilidad internacional y de la forma en que se gestiona.

Las migraciones internacionales, ya sean voluntarias o forzadas, se han convertido en un tema de análisis primordial para la disciplina de las Relaciones Internacionales por tres razones: la primera, porque son fenómenos transnacionales que generan nuevos contextos en el escenario internacional;<sup>4</sup> la segunda se debe a su naturaleza cambiante, la magnitud de sus efectos nunca son los mismos, depende de su composición y del lugar donde se presentan; y la tercera, porque involucra a un gran número de actores internacionales en su tratamiento, pasando por los propios refugiados, Estados expulsores y/o receptores, organismos internacionales y Organizaciones No Gubernamentales.<sup>5</sup>

En conclusión, la importancia de estudiar los movimientos de población para nuestra ciencia, en particular los flujos de refugiados, es porque afectan su campo de acción, es decir, alteran significativamente a la realidad internacional, las interacciones entre sus actores y la

---

<sup>3</sup> ACNUR, *Tendencias Globales sobre refugiados... op. cit.*

<sup>4</sup> Cabe mencionar que los estudios sobre el asilo han cobrado importancia recientemente, ya que era un tema en declive al analizar las migraciones internacionales, no obstante, las múltiples crisis mundiales que los refugiados han generado desde la década de 1990 han provocado que hoy día los flujos de refugiados y el derecho de asilo sean un tema primordial de análisis en nuestra disciplina. Catherine Wintol de Wenden, *El fenómeno migratorio en el siglo XXI: Migrantes, refugiados y relaciones internacionales*, trad. de Gabriela Vallejo (México: Fondo de Cultura Económica, 2013), p. 70.

<sup>5</sup> La involucración de una diversidad de actores se debe a que los movimientos internacionales de población provocan efectos en la dinámica política, social y económica en todos los niveles -nacional, regional e internacional- convirtiéndose, por ende, en un tema principal de las agendas nacionales e internacionales y requiriendo un estudio detallado. Zidane Zeraoui. Migración y Relaciones Internacionales, “Las tendencias de la migración laboral en el siglo XXI: el caso africano”, *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 6 (La Plata, Argentina: IRI de la Universidad de la Plata, 2006): pp. 1-20, <https://goo.gl/7mFGaa> (fecha de consulta: 1 de noviembre de 2016).

governabilidad mundial. Las migraciones espontáneas, masivas y desordenadas pueden convertirse, si no se gestionan adecuadamente, en obstáculos para los países receptores, es por ello que surge la necesidad de orientarlas o dirigir las a través de políticas y programas enmarcadas dentro de las Relaciones Internacionales, ya sea de forma bilateral o multilateral.<sup>6</sup>

Hoy día podemos darnos cuenta que el incremento de los refugiados en el mundo está modificando las agendas de los actores internacionales, principalmente la de los Estados, impactando seriamente en sus políticas de asilo, las cuales se están convirtiendo en políticas restrictivas de seguridad y control de fronteras. Este es el caso de la Unión Europea, realidad que debe fomentar entre los internacionalistas interés por el estudio de esta situación y por la búsqueda de soluciones duraderas y sostenibles. La pertenencia a una determinada región geográfica no es un impedimento para condolecerse de la precaria situación de los refugiados y ayudar a buscar respuestas que resuelvan la crisis actual y evitar, así, que se generen nuevos desplazamientos de personas en el futuro.

Actualmente, no existen numerosos estudios desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales en donde se analice el impacto de los enfoques de la *seguritización* y la seguridad humana en el tratamiento de los flujos de refugiados, por lo que este trabajo es una excelente oportunidad para agregar conocimiento al respecto. En este sentido, esta investigación tiene dos finalidades: la primera se centra en construir la literatura sobre el análisis de la migración forzada desde la perspectiva de la seguridad; la segunda, orientada a convertirse en un precedente para internacionalistas interesados en encontrar una explicación más adecuada respecto a los fundamentos que guían a los jefes de Estado y Gobierno a enfrentar la migración internacional de forma agresiva.

### **Planteamiento del problema**

Si bien es cierto que la migración internacional ha transformado la estructura social de los Estados, también es cierto que su ambición por concretar determinados intereses ha provocado guerra y crisis económico-sociales, situaciones que han obligado a sus ciudadanos a huir en busca de un lugar dónde puedan rehacer sus vidas y sentirse libres de miedo y de necesidad.<sup>7</sup> Este panorama se ha hecho más visible a partir del último cuarto del siglo XX, debido a que a partir de este periodo los flujos migratorios este-oeste comenzaron a intensificarse, y diversificarse, como consecuencia de los importantes acontecimientos que alteraron el *statu quo* del sistema internacional, razón por la que tal periodo suele denominarse a menudo como la “era de las migraciones”.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Ma. Guadalupe Rodríguez García, “La migración de indocumentados centroamericanos en su tránsito de México hacia Estados Unidos: vulneración de sus derechos humanos (2000-2012)”, (tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014), p. 11.

<sup>7</sup> Eramis Bueno Sánchez et. al., *Apuntes sobre la migración internacional y su estudio* (Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas, Unidad Académica de Ciencias Sociales, 1978), p. 43.

<sup>8</sup> Marek Okolski, “Últimas tendencias y principales temas de las migraciones internacionales: perspectivas de Europa Central y del Este”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 165 (2000): p. 78,

El fin de la contienda bipolar, la desintegración de la URSS, la guerra en el Golfo Pérsico y los conflictos étnicos dentro de la ex Yugoslavia, generaron desplazamientos masivos de población.<sup>9</sup> Durante este periodo miles de refugiados llegaron a territorio de la Unión Europea (Comunidad Europea hasta antes de 1993) con la esperanza de iniciar una nueva vida lejos de la devastación y la guerra.<sup>10</sup> A fin de hacerle frente a las demandas de este difícil contexto y de “futuros”, la Comunidad Europea vio la necesidad de concretar lo antes posible el proyecto de integración política, dando un paso más allá de los objetivos que los Estados fundadores habían planteado en el Tratado de Roma, de 1957.<sup>11</sup>

Desde su nacimiento, en 1993, con el Tratado de Maastricht, la Unión Europea ha tenido dos objetivos claros: el primero, posicionarse como un bloque económico y político en el escenario internacional y, el segundo, ser un ejemplo del ejercicio de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Con base en esto, la Unión ha procurado desarrollar políticas basadas en intereses comunes y en sus valores fundacionales<sup>12</sup>, con la finalidad de responder como una entidad supranacional a los nuevos retos que imponen las migraciones internacionales del siglo XXI, en especial los flujos de refugiados, los cuales cada vez son más complejos, diversos y constantes.

De tal ambición derivó la creación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), encargado de gestionar los flujos de refugiados que llegan a la UE y de “garantizar” el acceso al derecho de asilo en cualquier país miembro. Sin embargo, este objetivo ha quedado en tela de juicio ante la intensificación de los flujos de refugiados que han llegado a territorio europeo como consecuencia de la convulsión social en los países norafricanos y el comienzo de la guerra civil en Siria.<sup>13</sup> Los Estados miembros, al contrario de lo que dicta el SECA, han respondido

---

<sup>9</sup> La evolución del número de refugiados a nivel mundial hasta mediados de la década de 1990 tuvo un crecimiento constante: 2.4 millones en 1975, 10.5 millones en 1985, 14 millones en 1990 y 18.2 millones en 1993. Stephen Castles, “La Política Internacional de la Migración Forzada”, *Migración y Desarrollo*, núm. 1, trad. por Luis Rodolfo Morán (octubre 2003): pp. 1-28, <https://goo.gl/9ofQfN> (fecha de consulta 5 de noviembre de 2016).

<sup>10</sup> Jesús Gutiérrez Castro, “Las migraciones en Europa a principios del Siglo XXI ¿Cuestión de seguridad o necesidad?”, en Alejandro Chanona Burguete, Roberto Domínguez Rivera (coordinadores), *Europa en Transformación: procesos políticos, económicos y sociales* (México: Plaza y Valdés Editores, 2000), p. 322.

<sup>11</sup> Con este Tratado nace la Comunidad Económica Europea (CEE), primer antecedente de la actual UE, cuyos objetivos principales eran la consolidación de un mercado común y la creación de una entidad supranacional con el poder suficiente para competir contra Estados Unidos. Véase detalladamente EUR-Lex, *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Tratado CEE - texto original (versión no consolidada)*, <https://goo.gl/8aKNfL> (fecha de consulta: 5 de noviembre de 2016).

<sup>12</sup> En su artículo 6, el Tratado en cuestión establece como principios fundacionales el respeto a la libertad, la democracia, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Véase José Antonio Girón Larrucea, *La Unión Europea, la Comunidad Europea y el derecho comunitario* (Sevilla: Universidad de Sevilla: 2002), pp. 43-49 y Unión Europea, *Los valores fundacionales de la Unión Europea*, <https://goo.gl/nff59m> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2016).

<sup>13</sup> Las causas que dieron origen a dicha convulsión son diversas y prescindibles en este trabajo de investigación; la mención de los conflictos en Medio Oriente y Norte de África tiene la intención únicamente de indicar la fecha en la que se registró un aumento significativo de los flujos de refugiados y la razón por la que se eligió de 2011-2016 como periodo de análisis de esta investigación.

de manera distinta y restrictiva a su llegada. Esto ha culminado en la violación del derecho de asilo en repetidas ocasiones, e incluso, en la transgresión de los derechos fundamentales de las personas que lo solicitan. Tal actitud parece derivar del cambio de perspectiva que las autoridades estatales tienen respecto a su obligación de asistir al necesitado de protección internacional.<sup>14</sup>

Durante 2011, el número de solicitudes de asilo presentadas en el mundo fueron 895, 000, el 35% fueron recibidas solamente en la Unión Europea.<sup>15</sup> Organizaciones internacionales como la Cruz Roja Internacional y Médico Sin Fronteras alertaron, desde entonces, sobre la crisis humanitaria que se estaba suscitando y sobre la importancia de que la comunidad internacional respondiera con base en el principio de solidaridad.<sup>16</sup> Sin embargo, los líderes de la UE asumieron que se trataba de una situación pasajera y que la mayor parte de los migrantes que llegaban a su respectivo territorio eran *económicos*;<sup>17</sup> su respuesta, por tanto, fue intensificar el control de las fronteras.

Fue hasta el año 2013 cuando la UE acepta que la llegada constante de refugiados no se trata de una situación normal y pasajera, sino de un problema grave de desplazamiento forzado que no tenía fecha de caducidad y necesitaba atención urgente. Siria estaba expulsando una cantidad sorprendente de refugiados; de acuerdo con datos del ACNUR, en tan solo 5 años había pasado de ser el segundo país de acogida de refugiados en el mundo a ser el segundo mayor productor de refugiados.<sup>18</sup> Asimismo, nuevos conflictos en países de África Subsahariana estaban arrojando más refugiados hacia la UE.

En 2015 la situación empeoró, poco más de 1.3 millones de solicitudes de asilo fueron presentadas en la UE, un incremento del 80 % respecto al año inmediatamente anterior,<sup>19</sup> cifra alarmante, nunca antes registrada, que culminó por colapsar los sistemas de asilo nacionales, evidenciado, a su vez, el fracaso del Sistema Dublín para repartir equitativamente la responsabilidad del examen de las peticiones entre los Estados miembros. Tales hechos dieron impulso para que la mayor parte de los miembros de la Unión optaran por reinstalar sus controles fronterizos y aplicaran su legislación nacional en lugar de la comunitaria,

---

<sup>14</sup> Entiéndase por protección internacional el conjunto de normas que emergen del derecho internacional cuyo objetivo es amparar a los individuos que solicitan asilo ante un país extranjero debido a que su vida, libertad y seguridad corren peligro en su país de origen o donde tiene su residencia habitual. En el segundo capítulo se profundizará al respecto.

<sup>15</sup> Comisión Europea, *Migración y Asilo: Comprender las políticas de la Unión Europea* (Luxemburgo: Comisión Europea, 2013): p. 9.

<sup>16</sup> Ramón Jáuregui, “Europa, ¿tierra de asilo? desafíos y respuestas?”, *Ararteko*, <https://goo.gl/qRzBhE> (fecha de consulta: 24 de noviembre de 2018).

<sup>17</sup> El gran problema de la presencia de flujos migratorios es que los Estados no suelen diferenciar entre migración económica y la migración forzada; esto depende de la percepción, política de migración y asilo del país de acogida o tránsito.

<sup>18</sup> ACNUR, *El coste humano de la guerra, tendencias globales 2013, Tendencias Globales 2013*, (Geneva: ACNUR, 2013): p. 5.

<sup>19</sup> Estas cifras pueden consultarse en la página oficial de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) <https://www.easo.europa.eu/>.

medidas que evidenciaron no solamente la transgresión de las normativas del SECA, sino también que esta movilidad se estaba convirtiendo en un aparente problema de seguridad.

De tal percepción se derivaron una serie de medidas extraordinarias a nivel comunitario, entre las que destacan “las humanitarias y las vergonzosas”, que al final son lo mismo. Las primeras, corresponden a un gran operativo en el Mar Mediterráneo, que lejos de frenar las muertes se enfocan en controlar las fronteras de los Estados del sur; las segundas, la creación de una lista de países seguros de tránsito y la consecución de acuerdos para evitar dar protección internacional. Estas acciones han obligado a los refugiados a recurrir a los traficantes para poder ingresar a territorio comunitario y llegar a aquellos países que sí están dispuestos a recibirlos, lo cual solo los expone a violaciones a sus derechos y a la muerte.

La ineficacia de la UE para gestionar de forma ordenada y armonizada los flujos de refugiados que desde 2011 han llegado a su territorio nos lleva a preguntarnos ¿por qué, a pesar de la creación del SECA, persiste disparidad en los procedimientos de asilo de los Estados miembros?, ¿cuáles son los motivos que orillan a los países integrantes de la UE a negarse a aceptar cuotas equitativas de refugiados?, ¿qué ha pasado con los valores de solidaridad y humanidad que siempre ha pregonado tener la UE en situaciones de emergencia?, ¿existen alternativas para consolidar un sistema de asilo que se centre únicamente en la seguridad del individuo?, y, por último, la más importante, ¿la atención a esta crisis humanitaria es una cuestión de *seguritización* o de seguridad humana?.

La respuesta a tales cuestionamientos se derivará de la consecución de los objetivos de este trabajo de investigación; la explicación a la última pregunta se sustenta en la siguiente hipótesis.

### **Hipótesis y objetivos**

La llegada masiva de refugiados extracomunitarios a territorio de la UE, ha polarizado la percepción que tienen los Estados miembros respecto a su acogida; el rechazo a recibirlos y a otorgarles asilo se deriva de la tendencia —cada vez más recurrente— a asociarlos con amenazas a la seguridad e integridad nacional, ya que son concebidos como potentes terroristas, como responsables del aumento de la delincuencia, de la alteración a las costumbres y a la identidad europea, de la falta de oportunidades laborales y del deterioro de la economía como consecuencia de los programas que se han implementado en su asistencia. Esto ha provocado la adopción de una serie de medidas extraordinarias a nivel comunitario y nacional.

En el marco de la UE, resalta el desarrollo de un Sistema de Asilo Común que tiene como prioridad la protección del espacio Schengen y no la protección de los solicitantes de asilo, el fortalecimiento de las fronteras exteriores y el establecimiento de alianzas con terceros países para impedir la llegada de refugiados a territorio comunitario y deslindarse, de esta manera, de la responsabilidad que conlleva asistirlos y protegerlos.

Por su parte, los Estados, en su afán de garantizar la seguridad de su territorio y de sus ciudadanos, han dejado de aplicar las normas mínimas del Sistema de Asilo Común para implementar su respectiva regulación nacional en esta materia, la cual ha sido diseñada para restringir la entrada y la concesión de protección internacional a solicitantes provenientes de países extracomunitarios. Asimismo, algunos de ellos han instaurado temporalmente sus fronteras nacionales para controlar el ingreso y tránsito de personas.

Estas acciones, en lugar de desalentar la llegada de solicitantes de asilo, solo han generado que estas personas se concentren en unos cuantos países de la UE, los cuales, al verse rebasados por la enorme cantidad de solicitantes, no pueden brindar asistencia de calidad ni conceder refugio a todas las personas que lo soliciten.

Con base en la argumentación anterior, la hipótesis de este trabajo sostiene que la disparidad en la gestión de los refugiados dentro de la UE se debe a que sus miembros han *seguritizado* a la migración forzada, ya que, en un acto desesperado por impedir el ingreso de refugiados extracomunitarios a su territorio respectivo, han blindado no solo sus fronteras, sino también sus sistemas de asilo. Esta situación solo podrá cambiar hasta que los miembros de la UE asuman a los refugiados como objetos referentes de seguridad y plasmen un sistema de asilo con criterios únicos basados en el enfoque de seguridad humana.<sup>20</sup>

A fin de corroborar dicha hipótesis, el objetivo general de este trabajo se enfocará en analizar la legislación sobre derecho de asilo y control de fronteras que la UE ha desarrollado e implementado para gestionar los flujos de refugiados que se han presentado en su territorio desde el año 2011, a fin de determinar la relación que existe entre seguridad y la concesión de protección internacional a solicitantes provenientes de países extracomunitarios. Esto ayudará a comprender si la integración ha incorporado esta problemática en su agenda de seguridad y si esto ha ocasionado que sus miembros hayan respondido de manera restrictiva.

Asimismo, se han contemplado los siguientes objetivos particulares, los cuales permitirán concretar el objetivo general y guiarán la estructura de este trabajo de investigación:

- Analizar la evolución del derecho de asilo en la Unión Europea y las características del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).
- Analizar las medidas y mecanismos que la Unión Europea ha implementado para complementar al SECA.
- A partir de las estadísticas de asilo obtenidas y los discursos que han emitido los mandatarios europeos al respecto, analizar cuáles son los Estados que tienden a asociar a los refugiados con amenazas y aquellos que están dispuestos a protegerlos y otorgarles derechos.

---

<sup>20</sup> Entiéndase por “objeto referente o referencial” al sujeto u objeto que necesita ser protegido contra determinadas amenazas, reales o percibidas, que pueden llegar a limitar su existencia y/o bienestar.



- Como resultado de tal análisis, exponer los efectos colaterales que ha ocasionado asociar a los refugiados con amenazas a la seguridad y aquellos derivados de la falta de consenso entre los Estados miembros para responder de forma solidaria.

Considerando tales objetivos, este trabajo se ha estructurado en cuatro capítulos. El objetivo de cada uno es el siguiente:

- El primero tiene como finalidad exponer las teorías sobre seguridad que han dominado las Relaciones Internacionales, las cuales fungirán como guía para lograr el objetivo general de este trabajo de investigación.
- El segundo se centra en exponer la evolución del sistema de asilo de la UE, sus objetivos, características, herramientas y mecanismos adicionales, a fin de evidenciar la relación que existe entre este derecho y la protección del Espacio Schengen, indispensable para garantizar la seguridad de la comunidad europea.
- El tercero tendrá como finalidad exponer la situación de los solicitantes de asilo y de los refugiados extracomunitarios en la UE, así como los efectos que ha tenido esta migración en la cultura y economía de las sociedades de acogida.
- Por último, en el cuarto, con apoyo de la Teoría de la Seguritización, se procederá a verificar el proceso a través del cual los flujos de refugiados han pasado a formar parte de la agenda de seguridad de la UE. Para ello, se analizará la percepción que tienen los estados e instituciones de la UE respecto a los flujos de refugiados que han llegado a su territorio desde 2011, a fin de comprender las acciones que han realizado para detener su llegada y la ineficacia del actual sistema de asilo para dar una respuesta armonizada. Asimismo, se recurrirá al enfoque de seguridad humana para identificar las inseguridades a las que los refugiados se han visto expuestos.

A fin de concretar tales objetivos, este trabajo se analizará desde la perspectiva de las teorías sobre seguridad que han dominado la disciplina de las Relaciones Internacionales. Se iniciará proporcionando la definición etimológica del término “seguridad”, con la finalidad de dar conocer cuál ha sido la base de las definiciones actuales y si conservan su esencia; posteriormente se retomarán los insumos que hicieron filósofos e historiadores clásicos, ya que sus aportaciones influyeron en la concepción de los científicos sociales del S.XX; después se expondrán las concepciones sobre seguridad que adoptaron las corrientes ideológicas surgidas después de la Segunda Guerra Mundial y que dieron origen a nuestra disciplina; por último, se desarrollarán las teorías que surgieron con el término de la Guerra Fría, las cuales revolucionaron el concepto de seguridad, adaptándolo a la nueva realidad internacional.

En la década de 1990 surgen corrientes que reconceptualizan el término de seguridad y son base para nuestro caso de estudio, estas son la teoría sobre el concepto *seguritización*,

aportado por la Escuela de Copenhague, en su obra “Security: a new frame for analysis“ de 1998 y el concepto de *seguridad humana* aportado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994. Ambos conceptos se caracterizan por haber ampliado los objetos referenciales, tanto en los actores como en sus contextos espaciales: de un individuo a la humanidad entera, de comunidades “locales”, a comunidades “globales”, o incluso “glocales”.<sup>21</sup>

Retomando las palabras de Gabriel Orozco,<sup>22</sup> se puede decir que la Escuela de Copenhague, representada por Barry Buzan, da un importante impulso a los estudios sobre seguridad al desarrollar una teoría que ayuda a explicar los nuevos problemas que ha traído como consecuencia la globalización; la importancia de tal aportación recae en el hecho de que proporciona una guía para identificar las razones y circunstancias que impulsan a los actores e instituciones políticas a considerar una situación determinada como amenaza, institucionalizando acciones y políticas de emergencia para atacarla.

La movilidad humana a través de las fronteras es una cuestión que siempre ha sido prioridad para los Estados, sin embargo, los atentados terroristas de los últimos años, especialmente los del 11-S, han dado la excusa perfecta para implementar filtros de ingreso, cuya nueva modalidad es verificar los perfiles personales, a fin impedir que las personas identificadas como posibles amenazas para la seguridad se internen en su territorio.<sup>23</sup> De esta manera, el orden público y la seguridad interna de los Estados han retomado su primacía en la agenda internacional; la *securitización* de la migración ha sido prácticamente legitimada a través de políticas restrictivas de ingreso y control de fronteras.<sup>24</sup>

Considerar la migración forzada como amenaza es una vulneración a los derechos fundamentales del ser humano, la insistencia de los Estados a no considerarlos como sujetos necesitados de protección promueve sentimientos discriminatorios y acentúa el riesgo de que sean extorsionados por grupos delictivos y perezcan en su intento por conseguir refugio. Con base en la situación antes comentada, este trabajo retoma el concepto de seguridad humana, el cual considera como objeto referente al individuo y hace hincapié en tomar medidas para garantizar su libertad respecto al miedo y a la necesidad.

---

<sup>21</sup> Hans Günter Brauch, “Seguritización del espacio y del objeto de referencia”, en Úrsula Oswald Spring y Hans Günter Brauch copiladores, *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, (México: UNAM/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2009), p. 284.

<sup>22</sup> Gabriel Antonio Orozco Restrepo, “El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios sobre seguridad”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, núm. 1 (enero a junio 2006): pp. 141-162, <https://goo.gl/acAVWd> (fecha de consulta: 30 de octubre de 2016).

<sup>23</sup> OIM, “Fundamentos de Gestión de la Migración”, en *Migración y Seguridad*, vol. dos sección 2.8 (OIM,), 1-22, <https://goo.gl/srqYu6> (fecha de consulta 30 de octubre de 2016).

<sup>24</sup> Francisco Alba y Paula Leite, “Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLCAN y la UE”, en *Migración y Desarrollo*, núm. 9 (abril 2004): pp. 4-20, <https://goo.gl/54Kwnt> (fecha de consulta: 30 de octubre de 2016).

La exposición de tales conceptos ayudará a comprender la estrecha relación que existe entre la seguridad y la legislación de asilo que la Unión Europea ha desarrollado en el S.XXI, especialmente en los últimos cinco años en los que la situación de los desplazados internacionales se ha agravado. Asimismo, el concepto de seguridad humana proporcionará elementos para considerar a los refugiados como el único objeto de referencia que los gobiernos deben cuidar en crisis humanitarias como la que se presenta actualmente, haciendo énfasis en la importancia de implementar políticas *ad hoc* de los flujos contemporáneos de refugiados, dejando, por ende, la concepción reducida sobre seguridad que durante la Guerra Fría predominó.

### **Metodología**

El uso de métodos y técnicas de investigación, es indispensable para concretar los objetivos de cualquier estudio que se desee realizar. La Academia de la Lengua Española define al método como el “procedimiento que utilizan las ciencias sociales para hallar la verdad y enseñarla” y a la técnica como “el conjunto de procedimientos y de recursos de que se sirve una ciencia o un arte”.<sup>25</sup> Para Raúl Rojas, los “métodos y técnicas son herramientas que nos ayudan a “instrumentar los distintos procesos específicos de ésta, dirigiendo las actividades mentales y prácticas hacia la consecución de los objetivos formulados”,<sup>26</sup> es decir, nos ayudan a guiar nuestra investigación hacia el camino deseado.

Debido a la naturaleza del tema de esta investigación y con la finalidad de concretar los objetivos antes planteados, se utilizará el método mixto, cuya característica principal es su enfoque integrador, ya que recurre a elementos de los procedimientos cuantitativos y cualitativos,<sup>27</sup> los cuales se entremezclan o combinan durante la investigación, facilitando, de esta manera, el análisis de las variables.<sup>28</sup>

Con la finalidad de concretar los objetivos de este proyecto se ha considerado realizar un análisis minucioso del marco jurídico sobre derecho de asilo de la UE, a fin evidenciar la preponderancia del enfoque de seguridad en el desarrollo de su agenda sobre migración internacional, enfatizando, al propio tiempo, los graves efectos que ha ocasionado su implementación. Esto tiene como finalidad enfatizar la importancia de incorporar el enfoque de la seguridad humana en el desarrollo de su sistema de asilo europeo, ya que es un enfoque integrador, antropocéntrico y universal que puede ayudar a adoptar la esencia real del asilo y

---

<sup>25</sup> “Método, Técnica”, *Diccionario de la Lengua Española, edición tricentenario*, <http://dle.rae.es/?id=P7dyaFK>, (fecha de consulta: 3 de diciembre de 2016).

<sup>26</sup> Raúl Rojas Soriano, “Capítulo V: Elaboración del marco teórico y conceptual de referencia”, *Guía para realizar investigaciones sociales* (México, P y V, 2013), p. 90.

<sup>27</sup> El enfoque cuantitativo se basa en la recolección, medición y análisis estadístico de datos para ayudar a probar la hipótesis; el cualitativo, por el contrario, recolecta datos sin llevar a cabo una medición, se basa en la interpretación de su comportamiento en la sociedad. Roberto Sampieri, Carlos Hernández Collado y Beatriz Baptista, “El proceso de investigación y los enfoques cuantitativo y cualitativo hacia un modelo integral”, *Metodología de la Investigación* (McGraw-Hill Interamericana, 2008), pp. 5-8.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 21-25.

a desplazar poco a poco la visión reduccionista de la seguridad en la constitución de políticas de este tipo.

Asimismo, se procederá en primera instancia, a la obtención de estadísticas sobre la composición, distribución, magnitud y costos que representan los refugiados que han llegado a territorio de la UE, y en segunda a la presentación de sondeos de opinión de la ciudadanía europea sobre esta problemática. Estos datos permitirán desarrollar un análisis de la gravedad de la situación, y comprender, de esta manera, la postura de los Estados frente a la migración internacional y las acciones que han realizado para frenar su ingreso y concesión de protección.

Después se procederá a realizar un análisis de las percepciones que predominan en la UE respecto a la migración internacional; esto se realizará a través del análisis de los discursos de aquellos representantes políticos cuyos países han implementado medidas restrictivas sobre asilo. Dicho estudio tiene la intención de verificar si los discursos anti-refugiados son los responsables de la adopción de políticas restrictivas en la Unión. Por último, se detallarán las medidas que los Estados han implementado para enfrentar la llegada de refugiados. Tales elementos ayudarán a explicar si existe una relación entre seguridad y el derecho de asilo en el bloque europeo, así como las consecuencias que esto ha ocasionado para los refugiados.

## **1. MARCO TEÓRICO: LA SEGURIDAD EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

La seguridad, además de ser una de las grandes preocupaciones del ser humano y de los grupos sociales desde el inicio del tiempo, es uno de los conceptos que ha ayudado a los teóricos de nuestra disciplina a comprender y explicar los cambios en la dinámica de las relaciones internacionales, apoyando tanto a identificar los intereses de sus actores como a explicar y pronosticar las acciones que ponen en marcha para protegerlos.

Tradicionalmente, la seguridad ha estado relacionada con la protección del territorio y del interés nacional ante una amenaza extranjera en términos militares, concepción que limita el cuidado de otros objetos referentes que van desde el individuo hasta el medio ambiente. No obstante, las nuevas problemáticas que generaron el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de la globalización, evidenciaron la necesidad de adaptar dicho concepto a la realidad imperante, lo cual ha impulsado a los estudiosos de nuestra ciencia a buscar la ampliación y profundización del concepto.

Desde la década de los años ochenta, el debate en torno a una nueva concepción de seguridad ha cobrado gran importancia en el mundo académico y en diversos foros internacionales. Tal discusión se ha dado entre aquellas corrientes que defienden el enfoque tradicional y aquellas que proponen la actualización y extensión del concepto. Estas últimas son conocidas como corrientes críticas, las cuales cuestionan la acepción estatocéntrica y militar que han atribuido a la seguridad desde la Segunda Guerra Mundial (SGM), enfatizando que su implementación es difícil de concebir en un mundo cada vez más interconectado e interdependiente, el cual genera nuevas amenazas en distintas dimensiones hacia entidades nunca antes consideradas como necesitadas de protección.

Este intercambio de ideas ha impulsado la consolidación de la agenda de los estudios críticos de seguridad y el surgimiento del enfoque de la seguridad humana, donde los primeros buscan transformar al mundo tomando en cuenta factores ideológicos y discursivos y el segundo busca garantizar los derechos y desarrollo del individuo.

Barry Buzan y Ole Waever, representantes de la Escuela de Copenhague, son quienes abrieron el camino a la ampliación del concepto, sus aportaciones han sido fundamentales para dejar de percibir a la seguridad en su enfoque reduccionista y dar paso a la adaptación de su agenda a las necesidades del contexto contemporáneo. Para estos autores la seguridad no se refiere sólo a cuestiones de defensa territorial, consideran que esta abarca otros ámbitos como el económico, el social y el medioambiental, pues las amenazas a estos son resultados de una construcción social, es decir, se trata de un proceso intersubjetivo que establece la

*seguritización* de problemas que no se encuentran regularmente en la agenda tradicional de seguridad.<sup>29</sup>

A partir de las contribuciones de estos autores, emergen otras escuelas de pensamiento que también han ayudado a la extensión del concepto: la Escuela de Gales, que promueve la emancipación humana como verdadera fuente de seguridad; la Escuela de París, que introduce el concepto de biopolítica global, el cual alude a las estrategias que los Estados desarrollan para atender problemáticas sobre seguridad; los estudios postcoloniales de seguridad, que se centran en el análisis de las inseguridades de los países del sur; los enfoques feministas, que analizan diferentes dimensiones de seguridad desde la perspectiva de género y, por último, pero no menos importante, los enfoques a favor de la protección del medioambiente.

La aparición y desarrollo de las teorías anteriores, demuestran la preocupación de los teóricos respecto a que la agenda de seguridad internacional deje de ser exclusiva de las potencias e incluya temas que afectan a los países en desarrollo y a los grupos vulnerables, quienes resultan ser los más afectados por la guerra y las prácticas transnacionales. La seguridad es un término ambicioso que puede abarcar cualquier ámbito, así como orientar en el desarrollo de medidas preventivas contra riesgos de gran magnitud; la aceptación de su carácter integral y universal resulta imprescindible en un mundo en constante transformación.

No obstante, pese a tales evidencias, la resistencia a considerar el carácter multifacético de la seguridad persiste ante el predominio de su interpretación tradicional y limitada por parte de algunos Estados, concepción que no responde a las problemáticas internacionales contemporáneas y solo perjudica a los receptores de las políticas basadas en ellas. Es por ello que su estudio y debate resulta vital para comprender el funcionamiento del sistema mundial y las interacciones que en él se efectúan.

Lamentablemente, cada actor que conforma el sistema internacional concibe de forma distinta qué es seguridad, quién puede ejercerla, quién o quiénes pueden disfrutar de ella y cuáles son las medidas adecuadas para garantizarla. Estas cuestiones, y la variación de sus respuestas, son las que los estudiosos de nuestra ciencia han tratado de comprender, explicar

---

<sup>29</sup> La traducción al español del término inglés *securitization* puede encontrarse en algunos trabajos académicos como “seguritización” o “securitización”, si bien no existe alteración del significado al emplear alguna de las dos, investigadores en temas de seguridad como Úrsula Oswald Spring y Hans Günter Brauch prefieren utilizar la primera, ya que consideran que se encuentra “morfológicamente más cerca de seguro y seguridad”; en esta línea también se encuentra el politólogo colombiano Juan Carlos Ruiz Vázquez, quien considera que la segunda traducción no logra aprehender la esencia del término, por lo que sugiere utilizar otro más propio de nuestra lengua. Con base en las acepciones anteriores, en este trabajo se utilizará el término *seguritizar*. Véase Úrsula Oswald Spring y Hans Günter Brauch (compiladores), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI* (México: UNAM/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2009) y Juan Carlos Ruiz Vázquez, Olga Illera Correal y Viviana Manrique Zuluaga, *La tenue línea de la tranquilidad. Estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía* (Colombia: CEPI, 2006).

y agrupar en un solo enfoque. Sin embargo, como ya se mencionó y se podrá verificar a lo largo de este capítulo, la búsqueda de un modelo idóneo a la realidad no ha sido fácil, ya que la diferencia de perspectivas e intereses en su construcción ha impedido llegar a consensos, generando, por tanto, el desarrollo de más de una corriente de pensamiento sobre seguridad que no garantiza por completo la protección del beneficiario final: el ser humano.

Con el objetivo de entender la cuestión de los refugiados en la Unión Europea, en el presente capítulo se procederá a detallar la evolución del concepto de seguridad y el tratamiento que se le ha dado desde la disciplina de las RR.II., lo cual ayudará a explicar cómo es que los flujos de refugiados han pasado a ser considerados como amenazas. Atendiendo a esto el capítulo se divide en cuatro apartados.

En el primero se profundizará sobre el origen del término “seguridad” y las características generales que posee; en el segundo se abordará cómo ha evolucionado la seguridad en las relaciones internacionales, especificando el papel que ha jugado en los paradigmas y debates que ha generado el estudio de nuestra disciplina; en el tercero se analizarán la evolución y el debate en torno a los estudios de seguridad, retomando, en primer lugar, el enfoque tradicional y, en segundo, los enfoques ampliacionistas que surgieron al final de la década de 1980 con el fin de la Guerra Fría. Por último, en el cuarto apartado me centraré en la teoría de la securitización y en el enfoque de seguridad humana, cuyas premisas son la guía de análisis del problema de investigación de este trabajo.

### **1.1 El Concepto de seguridad**

La seguridad es un concepto clave de las ciencias sociales que ha sido abordado por diferentes perspectivas teóricas, otorgándole diversas connotaciones según el momento histórico y las áreas en que desee aplicarse; al mismo tiempo, se han adherido a él valores sociales y políticos de la entidad que lo define y desarrolla, ya sea para utilizarlo como guía en la prevención de amenazas y peligros o bien como protección frente a las mismas.<sup>30</sup>

Etimológicamente, seguridad proviene de la palabra latina *securitas-secura* o *sine-cura*, donde *sine* significa sin o libre y *cura* significa preocupación, atención o problema; por tanto, su significado puede entenderse literalmente como sin o libre de preocupación, de atención o problema. Con base en esto, y pese a la ambigüedad y elasticidad que caracteriza a dicho término,<sup>31</sup> en su acepción fundamental la seguridad se refiere a estar libre de preocupaciones

---

<sup>30</sup> Úrsula Oswald Spring y Hans Günter Brauch ... *op.cit.*, p. 43.

<sup>31</sup> Arnold Wolfers fue uno de los primeros teóricos en analizar el concepto de seguridad nacional, al cual caracterizó como un “símbolo ambiguo”, debido a la confusión que representa al momento de utilizarlo y explicarlo en la política, pues cada Estado asume de manera distinta qué es seguridad. Véase Arnold Wolfers, “National Security as an Ambiguous Symbol”, *Political Science Quarterly*, vol. 67 núm. 4 (diciembre 1952): p. 483.

y sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser infligido por otros.<sup>32</sup> De acuerdo con Wolfers, la seguridad tiene dos componentes, uno objetivo y otro subjetivo: la seguridad, en su sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas ante valores adquiridos; mientras que en el sentido subjetivo mide la ausencia de miedos respecto a determinados valores que puedan ser atacados.<sup>33</sup>

Günter Brauch explica los anteriores componentes de forma más amplia y contundente: la seguridad, en el sentido objetivo, se refiere a peligros específicos como amenazas, vulnerabilidades, desafíos y riesgos hacia dimensiones especiales (políticas, militares, económicas, sociales, ambientales) y objetos de referencia (internacional, nacional, humana, de género), así como a diferentes sectores (sociedad, energía, alimentos, agua, salud, transporte); en el sentido subjetivo, la seguridad hace referencia a las preocupaciones de seguridad que se expresan a través de actores políticos, medios masivos, científicos o simplemente, por la gente a través de sus diálogos o escritos (fuentes históricas).<sup>34</sup>

El carácter objetivo se refiere, por tanto, a hechos concretos, mientras que el subjetivo se basa en percepciones sobre la realidad. Ambos elementos son indispensables al momento de definir el término en cuestión, sin embargo, como se verá más adelante, en las últimas dos décadas se ha desarrollado un componente alterno, “el intersubjetivo”,<sup>35</sup> que considera como amenazas solo aquellas que hayan sido legitimadas por la opinión pública.

Tomando en cuenta lo anterior, podemos concebir la seguridad como un concepto ambiguo que se moldea según el contexto histórico, los intereses, los valores y las percepciones de sus formuladores. La evolución de sus interpretaciones se ha dirigido cada vez más a una acepción holística, universal y antropocéntrica, dando como resultado el surgimiento del concepto de seguridad humana. Esto no quiere decir que se hayan abandonado definitivamente las amenazas de índole militar, pues la guerra —aunque a una menor escala— persiste en la actualidad, sino que se ha aceptado la existencia de otros tipos de amenazas y otros sectores igual de importantes que requieren de protección y de estrategias adecuadas para garantizar su estabilidad y supervivencia.

David Baldwin identifica cuatro preguntas fundamentales para comprender los diferentes enfoques sobre la seguridad:

- a) **¿Para quién es la seguridad?** Esta pregunta ayuda a plantearse e identificar cuál es el objeto referente que debe ser asegurado, lo cual implica a la par definir el nivel de

---

<sup>32</sup> Martha Bárcena Coqui, “La Reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59 (febrero 2000): pp. 9-31.

<sup>33</sup> Arnold Wolfers, *op. cit.*, pp. 484-485.

<sup>34</sup> Oswald Spring y Günter Brauch, *op. cit.*, p. 43.

<sup>35</sup> Se explicará más adelante.



seguridad que se desea alcanzar, es decir, seguridad nacional (seguridad tradicional), seguridad internacional (seguridad común) o seguridad individual (seguridad humana).

- b) **¿Qué valores hay que asegurar o proteger?** Su objetivo es identificar los valores que desean protegerse; en la seguridad nacional se visualiza la protección de la integridad territorial y la soberanía del Estado; la seguridad internacional buscará el orden y paz a escala mundial, mientras que la seguridad humana abarca un abanico de valores económicos, políticos, sociales y personales inherentes al individuo.
- c) **¿Qué amenazas a la seguridad se perciben?** La intención de esta pregunta es cuestionarse cuáles son las amenazas que pueden atentar contra aquellos valores que se desea proteger. En la visión tradicional de seguridad, una amenaza sería el incremento y sofisticación de armamento de otro Estado; por el contrario, las amenazas a la seguridad humana son muy amplias, ya que las amenazas a sus valores pueden ir desde un desastre natural hasta la hambruna.
- d) **¿Con qué medios se puede garantizar la seguridad?** A partir de la identificación de los objetos referentes y las amenazas, se elegirán los instrumentos necesarios para llevar a cabo las estrategias y políticas de seguridad.<sup>36</sup>

Estas preguntas son de suma importancia cuando se abordan los estudios sobre seguridad, ayudan a distinguir similitudes y diferencias entre ellos, permitiendo, como consecuencia, mayor comprensión de las premisas.<sup>37</sup> Tomando en cuenta esto, dichas preguntas serán retomadas más adelante para analizar el enfoque tradicional de seguridad y los enfoques ampliacionistas, específicamente la teoría de la securitización y de la seguridad humana.

## 1.2 La seguridad en las teorías de las Relaciones Internacionales

A lo largo de la historia de las Relaciones Internacionales, la seguridad ha tenido diferentes acepciones, determinadas por corrientes teóricas que obedecen a los intereses y políticas de la potencia hegemónica en turno. Es por ello que, desde el nacimiento de nuestra disciplina hasta el día de hoy, pueden encontrarse definiciones de seguridad que hacen alusión a la seguridad nacional, seguridad hemisférica, seguridad colectiva, seguridad humana, entre otras. Asimismo, cada enfoque sobre seguridad ha estado delineado por los postulados de alguno de los tres paradigmas que definen la evolución de las RR.II: el realista, el de la dependencia y el de la sociedad global; cada uno con sus propias características y con aportaciones valiosas que han tratado de explicar los cambios en la sociedad internacional.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> David A. Baldwin, "The concept of security", *Review of International Studies*, vol. 23 núm. 1, (1997): pp. 5-26.

<sup>37</sup> En este sentido véase Bárcena Coqui, *op. cit.*, p. 11.

<sup>38</sup> Esta clasificación fue propuesta por Celestino Del Arenal en su obra *Introducción a las Relaciones Internacionales* (Madrid: Tecnos, Cuarta Edición, 2007), pp. 23-28. No obstante, cabe mencionar que otros autores denominan de forma distinta a estos paradigmas; al respecto puede verse un cuadro comparativo en la obra de Esther Barbé, *Relaciones Internacionales* (Madrid: Tecnos, 2007), p. 58.

En lo que se refiere al paradigma realista, tradicional o estatocéntrico, se puede decir con certeza que es el que ha dominado el campo de las relaciones internacionales. Si bien, por lapsos han emergido otros que han intentado remplazarlo, problemas internacionales como el terrorismo han provocado que sea retomado con más fuerza en el desarrollo de la política exterior de algunos países. Dicho paradigma considera que existe una rígida separación entre la política interna e internacional, esta última tiene su propia moral en la que priman los valores del poder y de la seguridad y las motivaciones humanas no son importantes; asimismo, concibe a los Estados y a los estadistas como los actores fundamentales de las relaciones internacionales, caracterizadas por su naturaleza conflictiva.<sup>39</sup>

La armonización de dichos planteamientos tiene como resultado la búsqueda de la seguridad nacional en un mundo conflictivo en el que predomina la anarquía como consecuencia de la ausencia de una autoridad supranacional que regule las relaciones entre países. Se puede decir, entonces, que entre más poder tengan los Estados, mayor será su seguridad. Con base en esto, autores como Donald J. Puchala y Stuart I. Fagan han denominado a este paradigma como el “paradigma de la política de seguridad”.<sup>40</sup>

El paradigma de la dependencia tiene sus raíces en la concepción marxista y centra su atención en las *relaciones económicas de dependencia*, entendidas como relaciones desiguales y de dominación entre los países del norte (los más ricos) y los del sur (los más pobres). Esto ha conllevado que se haya desplazado el tradicional análisis sobre la guerra que se consideraba primordial durante los primeros años de la Guerra Fría, por una amplia gama de problemas producto del capitalismo transnacional y de la desigualdad económica. La seguridad, por ende, amplía su agenda hacia el ámbito económico, dejando atrás la exclusividad del ámbito militar. En otras palabras, dicho paradigma considera a las relaciones internacionales como un juego de suma cero en el que siempre debe haber un ganador y un perdedor, esta relación es la que determina la seguridad en el sistema internacional.<sup>41</sup>

Por último, el paradigma de la sociedad global, también llamado paradigma de la interdependencia, concibe que la seguridad nacional ya no es un tema prioritario de análisis, las nuevas problemáticas internacionales van más allá del ámbito militar y diplomático, involucran cuestiones de índole económico, social, científico, tecnológico y de comunicaciones, por lo que la cooperación es la opción indicada para el buen desarrollo de las relaciones internacionales.

La ampliación de la agenda de seguridad —según este paradigma— es una realidad, la forma tradicional en que ha sido percibida ha evolucionado de acuerdo a los problemas que han

---

<sup>39</sup> Del Arenal, *op. cit.*, p. 31.

<sup>40</sup> Donald J. Puchala y Stuart I. Fagan, “The Richness of the Tradition of Political Realism,” *International Organization*, vol. 28 (1974): p. 248. Citado en Celestino Del Arenal, *idem*.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 33-34.

surgido por el fenómeno de interdependencia que caracteriza a la sociedad mundial desde la década de los años setenta. En dicha sociedad existe un debilitamiento del papel del Estado, lo cual es consecuencia de la aparición de nuevos actores tanto gubernamentales como no gubernamentales; además, la separación entre esfera interna y esfera internacional es más frágil, debido a la tendencia de los Estados a recurrir cada vez más al exterior para satisfacer su desarrollo económico y social.<sup>42</sup>

Como se puede ver, la seguridad es uno de los conceptos que constantemente se utiliza en las relaciones internacionales, su discusión es indispensable para adaptar nuestra ciencia a los cambios que se generan en el sistema internacional; prueba de esto son los cuatro debates llevados a cabo a lo largo de la corta vida de nuestra ciencia. El primero empieza a gestarse al término de la Primera Guerra Mundial (1GM), alcanzando su climax en la década de 1930; el segundo surge a mediados de la década de 1960; el tercero se presenta durante la década de 1970 y culmina con el fin de la Guerra Fría, dando paso al cuarto debate teórico de nuestra disciplina, en el cual estamos inmersos actualmente.<sup>43</sup> A pesar de que estos debates giran alrededor de los conceptos tradicionales de poder y paz, la seguridad ha estado involucrada en las discusiones, ya sea como una consecuencia o como medio para evitar la guerra y garantizar la paz.

Durante el primer debate, entre idealismo y realismo, la atención se centró en evidenciar la fragilidad, ingenuidad y utopismo de los postulados idealistas respecto a su manera de concebir las relaciones internacionales y garantizar la seguridad global, enfatizando, al mismo tiempo, la conveniencia de guiar la política internacional por una serie de postulados más pesimistas y adecuados a la realidad: el realismo.<sup>44</sup>

Después de la 1GM, los idealistas concluyeron que la diplomacia tradicional había fracasado, por lo que era indispensable asegurar el orden y paz internacional a través de un sistema global de seguridad colectiva que fuera capaz de evitar guerras en el futuro; con dicha finalidad, fue establecida la Sociedad de Naciones. La apuesta por un contrato social a escala mundial que pusiera fin a la anarquía respondía principalmente a la visión optimista que tenían respecto a la naturaleza del hombre, ya que concebían que este era capaz de aprender, cambiar y controlar su conducta en sociedad.

De acuerdo con esta corriente de pensamiento, los Estados, al estar integrados por hombres, pueden llevar a cabo relaciones cordiales si existe una autoridad que vele por el orden, la paz y la seguridad. Sin embargo, el estallido de la Segunda Guerra Mundial (SGM) evidenció el fracaso de dicho sistema y puso en entredicho los postulados idealistas, dando la oportunidad

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>43</sup> Barbé, *op. cit.*, pp. 42-44.

<sup>44</sup> Del Arenal, *op. cit.*, p. 98-120.

a los realistas de posicionar su línea de pensamiento como la corriente teórica más adecuada en el ejercicio de las relaciones internacionales.<sup>45</sup>

Para los realistas, la seguridad colectiva no tenía sentido en un mundo regido por el poder donde prevalecía la anarquía, por lo que era indispensable regresar a la idea de la seguridad nacional y la fuerza militar como soporte para la diplomacia en las relaciones entre Estados. Dicha corriente teórica se posiciona como teoría hegemónica con el término de la SGM, coincidiendo con el ascenso de Estados Unidos como uno de las dos superpotencias ganadoras del conflicto. A partir de este momento, la agenda de la seguridad internacional fue integrada por una serie de preocupaciones de carácter bélico: la consolidación de los bloques este-oeste, el incremento de poder, la carrera armamentista y el avance científico y tecnológico para fortalecer el poderío militar.

El segundo debate se dio entre el enfoque tradicional (realismo) y el enfoque científico (behaviorismo). Desde principios de la década de 1950, algunos especialistas norteamericanos en seguridad nacional empezaron a cuestionar el carácter intuitivo e impreciso del método de análisis realista, por lo que trabajaron en el desarrollo de un enfoque que incorporara modelos cuantitativos-matemáticos capaces de analizar de forma más contundente las interacciones que se llevaban a cabo en el sistema internacional.<sup>46</sup>

A mediados de la década de 1960, es cuando se desarrolla el citado debate, en el cual los tradicionalistas dan severas críticas a los planteamientos y métodos de los behavioristas (fascinación por los modelos matemáticos, su negación a considerar que existe anarquía en el sistema internacional y a negar la preponderancia de los Estados como principales actores del mismo);<sup>47</sup> por su parte, los behavioristas, criticaron el carácter descriptivo, inductivo y subjetivo del método de conocimiento realista, así como el estatocentrismo que caracterizaba a este enfoque.<sup>48</sup> La seguridad no fue tema de debate durante esta discusión, pues el centro de la discusión estuvo fue el análisis empírico.

A finales de la década de 1960, el surgimiento de nuevos Estados independientes, de otros actores como las empresas transnacionales y las organizaciones internacionales y del incremento de las relaciones transnacionales, propiciaron la aparición de nuevas corrientes teóricas denominadas en conjunto “globalistas o transnacionalistas”. Dichas corrientes enfatizaban que el sistema mundial estaba determinado por relaciones de interdependencia que habían traído como consecuencia la expansión de la agenda de seguridad; las amenazas

---

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> Barbé, *op. cit.*, p. 104.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>48</sup> Esther Barbé, “El estudio de las Relaciones Internacionales. ¿Crisis o consolidación de una disciplina?”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 65 (julio-septiembre 1989): pp. 190-191.

que contemplaba eran aquellos problemas que atentaban contra el desarrollo, la justicia social, la estabilidad económica y financiera, por mencionar algunos.<sup>49</sup>

Tales acepciones, pusieron en tela de juicio la preponderancia de las premisas realistas, dando origen al tercer debate teórico de nuestra disciplina, ya que consideraban que la explicación estatocéntrica del modelo realista parecía obsoleta para la nueva realidad internacional. Por su parte, los realistas, enfatizaron que, a pesar de la aparición de nuevos actores en la escena internacional, los Estados y sus preocupaciones determinaban la agenda internacional, lanzando, por tanto, fuertes críticas al concepto de interdependencia y la importancia que daban a los temas económicos en la política internacional.<sup>50</sup>

El fin de la Guerra Fría marca el fin del tercer debate y el inicio del cuarto, que comprende, por un lado, a los enfoques racionalistas y, por el otro, a los reflectivistas.<sup>51</sup> Los primeros están conformados por las corrientes del neoliberalismo y el neorrealismo (reformulaciones del liberalismo y realismo adaptadas al nuevo contexto contemporáneo), caracterizadas por su estatocentrismo; mientras que los segundos se agrupan en la teoría crítica, el postmodernismo, las teorías feministas, el constructivismo y la sociología histórica, todos ellos con propuestas que tienden a la ampliación de la agenda y de los actores internacionales.<sup>52</sup>

El neorrealismo centra su explicación en la estructura del sistema internacional; los teóricos neorrealistas consideran que la distribución de capacidades entre Estados (considerados como los principales actores internacionales) trae como consecuencia la constitución de una estructura en dicho sistema, la cual determina la posición que tiene un Estado frente a otro en términos de poder. De acuerdo a la teoría, los Estados no fijan la estructura para tener un orden, sino para conseguir sus intereses; la supervivencia es el principal objetivo de estos actores, lo cual conlleva garantizar la seguridad respecto a su soberanía y la integridad territorial.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Mónica Salomón González, “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 56 (2001-2002): p. 9.

<sup>50</sup> *Idem*.

<sup>51</sup> A menudo suele denominarse a esta corriente como postmodernismo, postpositivismo, constructivismo o teorías críticas, sin embargo, cada una de estas palabras tienen dos connotaciones, una general y otra particular. La primera alude al conjunto de teorías mencionadas, mientras que la segunda hace referencia a su carácter específico. Con base en esto, y siguiendo a Kepa Sodupe, en este trabajo se utilizará el término *reflectivismo* para referirse al conjunto de enfoques críticos surgidos con el fin de la Guerra Fría. Kepa Sodupe, *Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del S. XXI* (Bilbao: Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2003), pp. 58-62.

<sup>52</sup> *Idem*.

<sup>53</sup> Roberto C. Hernández López, “Estructuras Políticas” en *Textos Selectos de las Relaciones Internacionales*, (México: Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, 2017), pp. 48-70.

El neoliberalismo, por su parte, centra su atención en los regímenes internacionales, confía en que las instituciones internacionales permitirán la cooperación entre Estados para lograr sus intereses; a diferencia del neorrealismo que pone énfasis en la seguridad, los neoliberales consideran que las prioridades económicas son básicas para los Estados.<sup>54</sup>

Por el lado opuesto, los enfoques reflectivistas consideran que las relaciones internacionales están socialmente construidas y no dadas como consideran los enfoques tradicionales; se caracterizan por tener en común su desconfianza hacia los modelos científicos en el estudio de la política mundial, por implementar una metodología basada en la interpretación histórica y textual, y por considerar de suma importancia la reflexión humana sobre la naturaleza de las instituciones y sobre el carácter de la política mundial;<sup>55</sup> la seguridad para estos enfoques es una construcción de las percepciones que tienen los actores internacionales del sistema mundial.

Dentro de los debates señalados, se encuentra el trabajo de los Estudios de Seguridad, considerados como una subdisciplina de las Relaciones Internacionales que nace a la par de esta para analizar el desarrollo de las políticas estatales en materia de seguridad nacional; no obstante, su verdadero desarrollo fue hasta la década de los años ochenta. De tales Estudios derivan dos corrientes: la tradicional y la ampliacionista, cada una con una serie de enfoques que tratan de encontrar un modelo de análisis que permita explicar la relación entre seguridad y realidad. Con base en esta aclaración, es pertinente dar paso a la exposición y análisis de los postulados de las escuelas dedicadas al estudio de la seguridad internacional.<sup>56</sup>

### **1.3 Los Estudios sobre Seguridad: subdisciplina de las Relaciones Internacionales**

Los Estudios sobre Seguridad han tenido una gran evolución ontológica y epistemológica desde finales de la década de 1980, cuyo objeto de análisis, el concepto de seguridad, ha sido sometido a una serie de cuestionamientos respecto a su adaptabilidad al cambio y sobre su capacidad para incorporar una visión integral sobre las amenazas y los objetos referentes que coexisten en el sistema internacional. Esto ha dado origen a un debate entre dos frentes teóricos bien diferenciados. El primero corresponde al *mainstream*, que no cuestiona las relaciones de poder y está ligado a una visión clásica y estatocéntrica de la seguridad, dentro de este se encuentra el enfoque realista y el liberal; el segundo concierne al sector ampliacionista o postpositivista que agrupa a *estudios críticos de seguridad* y al enfoque de la *seguridad humana*.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Mónica Salomón González ..., *op. cit.*, p. 18.

<sup>55</sup> Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. (Boulder: Westview Press, 1989), citado en Mónica Salomón González, *op. cit.*, p. 21.

<sup>56</sup> Karlos Pérez de Armiño, "Los Estudios de Seguridad. Fronteras Porosas y Territorios Inexplorados de una Subdisciplina Contestada", *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, núm. 57-58 (2012): p. 2176.

<sup>57</sup> La clasificación expuesta se encuentra basada en la que realiza Karlos Pérez de Armiño en "¿Más allá de la seguridad humana?, desafíos y aportes críticos de seguridad", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2011*, (España: Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones,

Los estudios críticos encuentran sus raíces en los enfoques reflectivistas de las Relaciones Internacionales; se caracterizan por realizar profundos cuestionamientos acerca de qué es la seguridad, quién es el objeto referente, cuáles son las amenazas, al servicio de quién se define la seguridad, cómo se debe alcanzar la seguridad y, desde luego, cómo se debe estudiar la seguridad. Por su parte, la seguridad humana tiene dos acepciones, la amplia y la restringida. La primera, está vinculada con el desarrollo humano; la segunda, se centra en la prevención de la violencia o inseguridad física del individuo ante conflictos bélicos o situaciones que pueden atentar contra su vida, libertad y derechos.

Pese a las diferencias entre estudios críticos y las dos vertientes de la seguridad humana, las contribuciones de ambos enfoques han hecho realidad la evolución del concepto de seguridad, ya que sus autores se han arriesgado a explorar otros caminos y a sacar a la luz aquellos elementos que necesitaban ser protegidos y habían sido ignorados por mucho tiempo. Antes de la década de 1980, el término seguridad no era considerado de interés para establecer una discusión respecto a sus dimensiones y niveles, ya que la “seguridad” era asumida solo como una finalidad del poder o una consecuencia de la paz; esto explica la limitada literatura sobre el concepto antes de esta fecha y que autores como Barry Buzan lo asimilaban como un *concepto subdesarrollado*.<sup>58</sup>

Pérez de Armiño identifica tres hechos que incentivaron el surgimiento de los enfoques amplios de seguridad:

1. El desarrollo del fenómeno de interdependencia global a partir de la década de 1970, el cual concibe a un mundo complejo que ya no puede explicarse como un sistema de Estados. Esta situación se agrava con la llegada de la década de 1990 que viene acompañada del proceso de globalización y de la implantación del modelo neoliberal.
2. La superación de la Guerra Fría y de los principios estratégicos, basados en la disuasión nuclear y la destrucción mutua asegurada; estos permitieron considerar

---

2013) y C.A.S.E Collective en “Critical Approaches to Security in Europe: a Networked Manifiesto”, *Security Dialogue*, núm. 4 vol. 37 (diciembre 2006): pp. 443-487. Sin embargo, algunos académicos consideran que existen tres corrientes de pensamiento sobre seguridad: la tradicional, la ampliacionista, representada por el enfoque constructivista de la Escuela de Copenhague que se centra en ampliar los sectores de seguridad, y la de los estudios críticos que se centran en la seguridad del individuo y en cuestionar el estatus quo y relaciones de poder existentes (Véase Bárcena Coqui, *op. cit.*, pp. 9-31 y Alessandro Dermutas, “El Complejo Europeo de Seguridad Regional entre 2001 y 2011 en relación a las amenazas del terrorismo islamista y de las armas de destrucción masiva” (tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2014). La razón de haber escogido la primera clasificación se debe a que los constructivistas han insistido en las dos líneas de trabajo que caracteriza a los críticos: la profundización y ampliación del concepto de seguridad que más adelante se explicará.

<sup>58</sup> Barry Buzan, *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, (London, ECPR Press, 1983), p. 26.

elementos de la *low politics* y otros referentes diferentes al Estado dentro del ámbito de la seguridad.

3. La preponderancia de conflictos armados internos en lugar de internacionales desde la década de 1980 generaron escenarios no contemplados dentro del alcance de la concepción tradicional de seguridad.<sup>59</sup>

Este contexto hace que David Baldwin afirme que la redefinición del concepto de seguridad ha estado ligada a la redefinición de las agendas políticas de los Estados, en las que se ha prestado mayor atención a los derechos humanos, la economía, el medio ambiente, el tráfico de drogas, el crimen, las epidemias y la justicia social.<sup>60</sup>

Buzan, en su libro *People, States and Fear*, de 1983, fue el primer autor en proponer la reconceptualización del concepto. En su obra explica que la seguridad puede abarcar dimensiones diferentes a la militar y aplicarse a los niveles internacional e individual además del estatal, sin perder de vista que este último tiene preferencia sobre los otros dos. Para este autor la necesidad de trabajar en la expansión del concepto corresponde al deseo de encontrar un modo más versátil, penetrante y útil de acercarse al estudio de las relaciones internacionales que los conceptos de poder o paz.<sup>61</sup>

La importancia de las aportaciones de Buzan a los estudios de seguridad recae, por tanto, en que motivó a otros autores a cuestionar la visión estatocéntrica y reduccionista de seguridad y a generar nuevas perspectivas sobre la misma, dando lugar al debate ya mencionado.

### **1.3.1 La concepción tradicional de seguridad**

#### **1.3.1.1 La seguridad desde la visión del realismo político y el neorrealismo**

La influencia del realismo político en la concepción de seguridad de los Estados ha estado presente desde tiempos anteriores al nacimiento de las Relaciones Internacionales y de los Estudios sobre Seguridad: primero fue tomado en cuenta en las estrategias de defensa y dominación de las antiguas civilizaciones, después con la instauración del Estado moderno guió a los estadistas en la adopción de políticas encaminadas a la obtención y engrandecimiento de su poder.

La génesis de la concepción realista sobre seguridad se encuentra en la *Historia de la Guerra del Peloponeso*, escrita por Tucídides, específicamente en el “Diálogo de Melos”,<sup>62</sup> a través

---

<sup>59</sup> Pérez de Armiño, “¿Más allá de la seguridad humana? ..., *op. cit.*, p. 245.

<sup>60</sup> Baldwin, *op. cit.*, p. 5.

<sup>61</sup> Buzan, *op. cit.*, p. 26.

<sup>62</sup> Considerado como el primer diálogo realista de la historia, enuncia un intercambio de opiniones entre atenienses y melianos en el que los primeros intentan justificar la conveniencia de que el pueblo de Melos se rinda y pague tributo al imperio de Atenas y, los segundos, intentan persuadir a los invasores de permitirles



del cual expone al poder, medido en términos militares, como elemento determinante en la guerra y en las relaciones entre Atenas y Esparta. Según este autor, la ciudad con mayor capacidad militar sería la más fuerte, por tanto, la seguridad estaría determinada por aquella ciudad que ostentara un poderío superior a la otra, en otras palabras, la debilidad de una significaba la superioridad de la otra.

Con tales argumentos, este autor es el primero en desarrollar indirectamente el concepto de seguridad militar, valiosa aportación que sirvió de base para algunos filósofos y politólogos de la Edad Media que buscaban explicar el comportamiento del Estado moderno. Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes son los autores medievos que fueron dando forma a la concepción estatocéntrica de la seguridad.

Maquiavelo, en su obra *El Príncipe*, expone una serie de consejos sobre el comportamiento y acciones que el estadista debe poner en práctica para conservar el principado. El autor refiere que el arte de la guerra, el ejército y el uso de las armas son elementos claves para defenderse de amenazas que puedan poner en peligro la conservación de dicho principado, por tanto, la seguridad del Estado dependerá del poderío militar que este posea.<sup>63</sup>

Pese a que los anteriores autores abordaron implícitamente la seguridad como una consecuencia de la obtención del poder, es Hobbes quien por primera se enfoca en estudiar a la seguridad como uno de los problemas del hombre y del Estado. Para este autor la conducta del hombre es conflictiva por naturaleza; se caracteriza por ser competitiva (lucha con otros a fin de concretar sus intereses), por ser desconfiada (sentimiento que motiva la búsqueda constante de seguridad) y por buscar la gloria (que se traduce en la necesidad de obtener prestigio ante otros).<sup>64</sup>

Estas atribuciones son las que Hobbes toma como base para afirmar que “el hombre es el lobo del hombre”, es decir, que se encuentra constantemente en un estado de guerra de todos contra todos, por lo que la única forma de regular esto es a través de un acuerdo donde el ser humano ceda a una entidad superior la responsabilidad de cuidarlo. Por tal razón, este autor considera a la seguridad como el principal causante del surgimiento del Estado moderno (*Leviatán*), el cual busca la protección del individuo y la satisfacción del bienestar general como una forma de garantizar su supervivencia en un mundo anárquico.

Las contribuciones de estos clásicos sirvieron como base a los teóricos y estadistas del siglo XX para comprender cuáles conceptos orientan el estudio de las relaciones internacionales.

---

seguir neutrales en la guerra y no someterse. Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso* (España: Ediciones ORBIS, 1986).

<sup>63</sup> Nicolás Maquiavelo, “Capítulos X-XIV“, *El Príncipe* (Madrid: Alianza Editorial, 2010).

<sup>64</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia, forma y de poder de una república eclesiástica y civil*, trad. Manuel Sánchez Sarto (Fondo de Cultura Económica, México, 1996), p. 102.

Para fines de este estudio, cabe destacar las contribuciones que Hans Morgenthau proporcionó en su libro *Política entre las Naciones*, de 1948,<sup>65</sup> sobre la forma en que los Estados actúan en el sistema internacional y cómo dirigen su política internacional, postulados que delinear el enfoque de seguridad tradicional y son punto de partida para otros autores.

Hans Morgenthau, considerado el padre del realismo político norteamericano, sostenía que la imperfección del mundo se debe a tres causas: al egoísmo y deseo de poder del hombre, a la definición de interés definido en términos de poder y a la naturaleza anárquica del sistema internacional;<sup>66</sup> estas causas determinan que la consecución de la paz se intente obtener únicamente a través del equilibrio del poder, ya que solo el poder puede frenar al poder; la política internacional implica, entonces, una lucha por tal elemento. Partiendo de esta acepción, Morgenthau plantea seis principios que definen al realismo político y delinear la política internacional:

1. La política, como la sociedad, obedece a leyes objetivas arraigadas a la naturaleza humana, dónde la maldad del hombre predomina en su conducta.
2. El interés se encuentra definido en términos de poder, el cual tiene la capacidad de influir en la mente y en las acciones de otros hombres y/o Estados.
3. El principio del interés definido en términos de poder, tiene carácter objetivo y universal; no cambia su definición en los Estados, sólo los medios para alcanzarlo.
4. No se aplican principios morales ni universales a la política exterior; debe existir prudencia al considerar la implementación de un principio moral, tomando en cuenta el contexto y visualizando sus consecuencias.
5. El realismo político no identifica los preceptos morales que guían la conducta de los Estados con los principios morales que gobiernan el universo; cada entidad estatal posee su propia moral, no se puede imponer una moral universal.
6. La política es una esfera autónoma que se diferencia de otras esferas en su estudio de la realidad internacional.<sup>67</sup>

En conclusión, tales principios configuran una agenda de seguridad centrada en la consecución y protección del interés nacional definido en términos del poder, es decir, configuran los elementos que definen la seguridad nacional, los cuales representan la médula espinal del enfoque tradicional. Es por ello que Baldwin argumenta que este tipo de seguridad, a la que denomina “realista”, más que buscar la preservación de una serie de valores comunes compartidos por la comunidad nacional, busca conservar su independencia

---

<sup>65</sup> Hans Morgenthau, *Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz*, trad. Heber W. Olivera (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986).

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>67</sup> *Ibidem*, pp. 12-24.

política y su integridad territorial,<sup>68</sup> para lo cual es necesario que los Estados ejerzan poder militar ante aquellos que representan alguna amenaza o ante aquellas entidades estatales que no han desarrollado su aparato militar.

En la década de 1970 comienzan a gestarse nuevas problemáticas internacionales no contempladas dentro de las explicaciones del enfoque tradicional, lo cual genera cuestionamientos a sus premisas fundamentales por parte de enfoques de pensamiento alternos. Esta situación provoca que en la década de 1970, Kenneth Waltz, a través de su obra *Teoría de la Política Internacional*,<sup>69</sup> introduzca al neorrealismo o realismo estructural como la reformulación de la teoría del realismo político, a fin de dar un nuevo impulso a la hegemonía del enfoque tradicional de las RR.II.

Para Waltz, al contrario de Morgenthau, el poder no es la finalidad principal, sino la distribución de poder que deriva en la jerarquía que ocupan los Estados dentro del sistema internacional, cuya característica principal es la anarquía que en él persiste. El grado de amenazas a un Estado está determinado por los recursos de poder que poseen otros Estados, medidos principalmente en términos militares, los cuales determinan su posición en la estructura internacional. La capacidad de defensa descansa, por tanto, en la posibilidad que tiene un Estado de obtener el suficiente poder para estar de igual a igual frente a otros.

Waltz no cree en la interdependencia compleja que propone Keohane y Nye, para este autor la posibilidad de que exista cooperación entre los Estados es nula, estos se rigen por un “sistema de autoayuda”,<sup>70</sup> en el que buscan obtener recursos de poder que les permitan tener una posición privilegiada en el sistema, garantizando así la obtención de sus intereses y su propia seguridad. En este sentido, la seguridad para el neorrealismo sigue teniendo como objeto referente al Estado, pero ahora la seguridad nacional está determinada por la posición que ocupe un Estado frente a otros dentro del sistema internacional.

### **1.3.1.2. La seguridad desde la visión del idealismo y neoliberalismo**

La escuela idealista de las relaciones internacionales tiene una visión positiva sobre la naturaleza del hombre, considera que puede actuar racionalmente dentro de la sociedad, por tanto, los Estados pueden conseguir su seguridad no a través de la lucha del poder, sino a través de la instauración de leyes e instituciones internacionales que promuevan la cooperación de los Estados para la consecución de intereses comunes. Emmanuel Kant y Jean Jacques Rousseau son los autores que dan las bases de esta corriente de pensamiento, ambos coinciden en el hecho de que el estado agresivo de la naturaleza del hombre solo puede

---

<sup>68</sup> Baldwin, *op. cit.*, p. 13.

<sup>69</sup> Kenneth Waltz, *Teoría de la Política Internacional* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988).

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 174.

desaparecer por medio del contrato social; lo mismo sucede con los Estados, al crear instituciones internacionales que vigilen y coordinen sus relaciones.<sup>71</sup>

Para la Escuela Neoliberal (reformulación del liberalismo), a diferencia de la escuela realista y neorrealista, el sistema internacional no es anárquico ni las relaciones internacionales están dominadas por el conflicto, sino más bien por la cooperación entre los Estados, llevada a cabo a través de instituciones de carácter global que se han constituido para hacer frente a los problemas que afectan la seguridad transnacional. Sin embargo, los recursos destinados a las instituciones que hacen frente a determinadas amenazas provienen de las contribuciones de los Estados, lo cual desencadena que los países más ricos y poderosos terminen dirigiendo tales instituciones y decidiendo, por ende, qué es una amenaza a la seguridad y qué no.

De esta manera es cómo en la agenda de seguridad del enfoque neoliberal continúa priorizando los intereses de los Estados, desencadenando, por tanto, una agenda orientada a la seguridad en términos militares. Por tales acepciones es que académicos como Peoples y Williams consideran que las bases teóricas de este enfoque son meramente realistas, centradas en la protección de los intereses de los Estados y en el mantenimiento del *status quo* que estos han instaurado.<sup>72</sup>

### 1.3.1.3 Características del enfoque tradicional de seguridad

Con base en los postulados anteriores y retomando las preguntas formuladas por David Baldwin, se puede decir que el objeto referente que establece el enfoque tradicional de seguridad es el Estado, ya que este es el principal actor de las relaciones internacionales y, por tanto, el proveedor predilecto de la seguridad interna, la cual contempla la seguridad de las personas y la de otros sectores y dimensiones que se vean amenazados. El valor a proteger es la seguridad nacional, que comprende la supervivencia del Estado y la defensa del territorio. Las amenazas que contempla es la posibilidad de una agresión militar externa. Por último, la capacidad militar es el medio que permitirá a los Estados mantenerse a salvo y disuadir los peligros.

En resumen, el enfoque tradicional de seguridad es estatocéntrico y militar, orientado a la “resolución de problemas” (*problem-solving*) que no cuestiona el *status quo* y las relaciones de poder.<sup>73</sup>

Sería erróneo afirmar que la naturaleza de los problemas actuales sobre seguridad ha desplazado definitivamente su visión estatocéntrica y militar, pues acontecimientos como los atentados de 11-S y la guerra global contra el terrorismo, suscitados a principios de este siglo,

---

<sup>71</sup> Del Arenal, *op. cit.*, p. 104.

<sup>72</sup> C. Peoples y N. Vaughan-Williams, *Critical Security Studies. An Introduction* (Londres: Routledge, 2010), p. 5.

<sup>73</sup> *Idem.*

han hecho que este paradigma vuelva a dominar la agenda política y de la academia. Sus defensores alientan su implementación y el desplazamiento de los enfoques amplios, principalmente el de la seguridad humana, cuya crítica principal es la incorporación del individuo como principal objeto referente y la expansión de sus dimensiones, lo cual ha provocado, según estos autores, que el concepto pierda sentido y transgreda su naturaleza original.<sup>74</sup>

### 1.3.2 Enfoques amplios de seguridad

Como ya se ha mencionado, la evidencia de un mundo cada vez más interdependientemente y complejo estimuló el interés por realizar una discusión sobre los alcances y límites de concepción clásica de seguridad, considerando las problemáticas que atiende, las amenazas que contempla y los objetos de referencia que cuida.

Tomando en cuenta esta ambición, Keith Krause y Michael Williams establecieron dos líneas de trabajo para superar el enfoque tradicional: la estrategia de la ampliación y la estrategia de la profundización. La primera pretende ensanchar el concepto a través de la incorporación de una amplia gama de sectores que pueden ser amenazados; la segunda atiende a la pregunta ¿cuál es el sujeto referente de la seguridad?, considerando dos caminos: hacia arriba, para contemplar a la sociedad global, e incluso a la biosfera, y hacia abajo, para centrarse en las sociedades, en grupos sociales específicos y en el individuo.<sup>75</sup> Siguiendo este plan de trabajo, es como surgieron dos corrientes de pensamiento que propusieron la ampliación y profundización del término: los estudios críticos de seguridad y el enfoque de la seguridad humana.

Los estudios críticos de seguridad centran sus argumentos en rechazar la aportación ontológica y epistemológica de la visión clásica, concebida como una realidad estática, objetiva, incuestionable y apolítica.<sup>76</sup> Asumen que la seguridad y las amenazas son construidas en un mundo cambiante, por lo que su estudio debe centrarse en factores ideológicos y discursivos, es decir, se debe tomar en cuenta las percepciones que se tiene sobre las amenazas y sobre aquellos valores que deben ser protegidos. Siguiendo esta lógica, se puede decir que su análisis tiende a criticar el *status quo* y las relaciones de poder que el enfoque tradicional ha mantenido y protegido por décadas.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Pérez de Armiño, “Los Estudios de Seguridad...”, *op. cit.*, p. 2179.

<sup>75</sup> K. Krause y M. C. Williams (editores), *Critical Security Studies: Concepts and Cases* (Londres: UCL Press, 1997), p. 230.

<sup>76</sup> Pérez de Armiño, “¿Más allá de la seguridad humana?...”, *op. cit.*, p. 263.

<sup>77</sup> Cabe mencionar que los precursores de los estudios críticos de seguridad, a diferencia de los tradicionales, pertenecen a escuelas europeas de pensamiento y no a las emergidas en Estados Unidos, lo cual explica su entusiasmo por generar un nuevo paradigma y el carácter multifacético de su visión sobre el mundo y la seguridad.

Dentro de los estudios críticos se encuentra la Escuela de Copenhague, representada por Buzan y Waever, autores de la teoría de la securitización y de la teoría de los complejos de seguridad regional; la Escuela de Gales, representada por Kent Both, cuyos estudios se orientan a la emancipación del ser humano basándose en la teoría crítica de Robert Cox; la Escuela de París, representada por Didier Bigo, quien ha centrado su análisis en los discursos y en las prácticas tradicionales de seguridad de la burocracia estatal; la Escuela Poscolonial, enfocada en visibilizar las inseguridades de los países en desarrollo ubicados en el hemisferio sur; la Escuela Feminista, enfocada en redimir a la mujer como objeto de estudio dentro de los Estudios sobre Seguridad y en las RR.II., su autora más representativa ha sido Cynthia Enloe; por último la Escuela Ambiental, que agrupa a los enfoques que tratan de incorporar en la agenda de seguridad los problemas medioambientales que afectan al planeta y a la calidad de vida del ser humano.<sup>78</sup>

La seguridad humana, por su parte, enfoca sus esfuerzos a promover al individuo como principal sujeto de seguridad, enfatizando que debe ponerse en práctica las medidas necesarias para protegerlo de cualquier amenaza que pueda atacar contra su integridad física, sus derechos o bienestar económico. Estas acepciones sobre las amenazas han dado origen a dos corrientes: quienes asocian a la seguridad humana como la libertad frente al miedo y quienes la asumen como el resultado tanto de la libertad frente al miedo como de la libertad frente a la necesidad.

Habiendo dado un mapa general de los estudios que han emergido en la ampliación y profundización de la seguridad, se procederá a explicar las teorías que guiarán este estudio.

### **1.3.2.1 Enfoque constructivista de la seguridad: Escuela de Copenhague**

Entre las contribuciones de los estudios críticos sobre seguridad, resaltan las proporcionadas por la Escuela de Copenhague, debido a que sus principales representantes, Barry Buzan y Ole Waever (investigadores del Instituto de Investigación de la Paz de Copenhague), fueron los primeros en proponer la ampliación y profundización del concepto de seguridad y en introducir el término “*securitización*”.

Retomando las palabras de Gabriel Orozco, podemos decir que la Escuela de Copenhague, da un importante impulso a los estudios sobre seguridad al desarrollar una teoría que ayuda a explicar los nuevos problemas que ha traído como consecuencia la globalización;<sup>79</sup> la importancia de tal aportación recae no solo en el hecho de haber dado la base para una

---

<sup>78</sup> Véase en un análisis puntual sobre todas estas corrientes de pensamiento en Pérez de Armiño, “¿Más allá de la seguridad humana? ... *op. cit.*, pp. 262-308.

<sup>79</sup> Gabriel Antonio Orozco Restrepo, “El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios sobre seguridad”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, núm. 1 (enero a junio 2006): pp. 141-162, <https://goo.gl/JpaMkH> (fecha de consulta: 18 de marzo de 2017).

reconceptualización del concepto, sino en que proporciona una guía para identificar las razones y circunstancias que impulsan a los actores e instituciones políticas a considerar una situación determinada como amenaza, institucionalizando acciones y políticas de emergencia para atacarla. Tal es el valor e importancia de estas aportaciones, que han sido consideradas como un paradigma dentro de los estudios sobre seguridad.<sup>80</sup>

De acuerdo con los representantes de dicha Escuela, sus estudios se encuentran ubicados dentro del enfoque constructivista de seguridad debido a que en su análisis consideran como elementos esenciales al *speech-act* y al proceso *intersubjetivo*.<sup>81</sup> Para los constructivistas el sistema internacional es una construcción social donde los actores actúan de acuerdo a factores ideacionales;<sup>82</sup> esto se traduce a que las amenazas e inseguridades no son dadas, como lo asume la concepción tradicional, sino que son construidas a través de un proceso intersubjetivo.

En dicho proceso se lleva a cabo una serie de discursos por parte de diversos actores, a través de los cuales identifican y asumen a un determinado hecho como una amenaza. El resultado de esto determinará los rasgos de identidad que definen los intereses de los Estados. Esto, a su vez, conlleva a que se establezcan similitudes entre las identidades de los actores internacionales, las cuales pueden generar vínculos que deriven en la creación de un sistema de seguridad colectivo, siendo la identidad en común el objeto referente a proteger.<sup>83</sup>

Por otro lado, cabe señalar que Buzan y Waever ponen en duda que se encuentren dentro de los estudios críticos de seguridad, ya que sus postulados —de base constructivista— se distinguen de estos últimos por las siguientes características: su enfoque es más analítico que normativo a diferencia de los otros enfoques críticos;<sup>84</sup> son cautelosos con la ampliación de la agenda de seguridad, ya que desde su percepción la seguridad no debería abarcar cuestiones relativas al bienestar para no desnaturalizar el concepto; son reticentes a expandir los objetos referentes, por lo que siguen prestando atención al Estado, principalmente a los grupos sociales e identitarios que yacen en él.<sup>85</sup> Con base en lo anterior, algunos autores han considerado a este enfoque como un puente entre los aportes tradicionales y los críticos.<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> *Idem*.

<sup>81</sup> Barry Buzan, Ole Waever y Jaap De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (USA: Lynne Rienner, 1998), pp. 203-205.

<sup>82</sup> Pérez de Armiño, “¿Más allá de la seguridad humana?, *op. cit.*, p. 265.

<sup>83</sup> Orozco Restrepo, *op. cit.*, pp. 141-162.

<sup>84</sup> La investigación normativa responde a la pregunta ¿cómo debe de ser el asunto que abordamos en una investigación?, es decir, busca el deber ser del objeto de estudio, para ello involucra juicios de valor. La seguridad humana también utiliza este tipo de enfoque en el desarrollo de su agenda.

<sup>85</sup> Pérez de Armiño, “¿Más allá de la seguridad humana..., *op. cit.*, p. 267.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 266.

Pese a la percepción anterior, es innegable la aportación que la Escuela de Copenhague ha hecho para concretar la ampliación y la profundización de la agenda de seguridad, lo cual representa un desafío para la visión reduccionista y es lo que permite ubicarla dentro de la corriente crítica.

- **La ampliación y profundización de la seguridad**

Para Barry Buzan el estudio de la seguridad no debe centrarse en crear una definición universal —pues esta búsqueda ya ha tomado bastante tiempo sin haber llegado a un consenso—, sino más bien en estudiar la forma de proteger al Estado y a las sociedades de múltiples amenazas que yacen en dimensiones diferentes a la militar y a la concerniente a la política. En este sentido, el autor afirma que la seguridad consiste en librarse de las amenazas y de ser capaz de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad y a su integración funcional frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles.<sup>87</sup>

Con base en tales acepciones, Buzan abrió el camino para expandir los sectores en los que se puede analizar la seguridad, considerando al medioambiental, económico y societal además de los tradicionales político y militar. Dichos sectores se encuentran íntimamente relacionados, dando como resultado un tipo de seguridad multisectorial para las colectividades humanas. Buzan, con Waever y De Wilde, los definen de la siguiente manera:

- a) La seguridad militar hace alusión a las capacidades armadas ofensivas y defensivas de los Estados, y las percepciones que estos tienen sobre las intenciones de los demás.
- b) La seguridad política se refiere a la estabilidad organizacional de los Estados, del sistema político y de las ideologías que les proporcionan legitimidad.
- c) La seguridad económica se enfoca en garantizar el acceso a los recursos, financiación y mercados necesarios para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal.
- d) La seguridad de la sociedad o societal se refiere a la preservación y sostenibilidad de la identidad nacional.
- e) Por último, la seguridad medioambiental se refiere al mantenimiento de la biosfera local y global como sistema esencial de sustento del cual dependen todas las actividades humanas.<sup>88</sup>

Esta sectorización ha sido aprovechada por otras escuelas de la corriente crítica, confirmando, así, la ampliación de la agenda de seguridad internacional. Respecto a esto, Buzan y Waever opinan que “la utilización de los sectores permite mantener la interporalidad

---

<sup>87</sup> Buzan, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", en Steven L. Spiegel y David J. Pervin, *Security of States and Security of Peoples* (New York: Saint Martin Press, 1994), p. 432.

<sup>88</sup> Buzan, Waever y De Wilde, *op. cit.*, p. 8.



entre antiguos y nuevos enfoques, posibilitando a estos últimos incorporar suavemente los puntos de vista de los primeros”.<sup>89</sup>

Cabe resaltar que el sector social es considerado como un sector distintivo de esta escuela, debido a que fue la primera en desarrollarlo y a que se apega a sus postulados de índole constructivista. Dicho sector, como se ha dicho, considera como objeto referente de la seguridad no tanto a los Estados, sino a las sociedades definidas con base a un sentimiento de identidad común, por lo que las amenazas a esta serán aquellas que intenten modificarla o exterminarla. Este marco ha permitido analizar diferentes temas que implican cuestiones étnico-nacionales como las guerras de la antigua Yugoslavia y la inmigración que llega a territorio europeo.

Sin embargo, de acuerdo con los autores antes citados, la extensión de la agenda de seguridad internacional no solo requiere ampliar los sectores de seguridad, también necesita incorporar otros objetos referentes además del Estado, de un individuo a la humanidad entera, de comunidades “locales”, a comunidades “globales”, o incluso “glocales”, esto es a lo que Hans Gunter denomina “la profundización vertical de la seguridad”.<sup>90</sup>

Dicha profundización implica, entonces, considerar amenazas que afectan no solo a los Estados o al sistema internacional, sino a actores sub-estatales, regionales y al propio individuo. Por tal motivo, los autores propusieron ampliar los niveles de análisis para contemplar los problemas de seguridad que pueden gestarse en otros ámbitos que no necesariamente se encuentren dentro del marco estatal, lo cual permitiría, al mismo tiempo, considerar otros objetos referentes.<sup>91</sup>

Buzan, en un inicio, había propuesto estudiar a la seguridad en tres niveles de análisis: el internacional, el estatal y el individual; sin embargo, debido a los cambios que generó la globalización y el fin de la Guerra Fría, propuso, con Ole Waever y Jaap De Wilde en *Security: A New Framework for analysis*, ampliar aún más el marco espacial, por lo que realizan una categorización más profunda de los niveles, considerando los problemas de seguridad que afectan a los nuevos actores y bloques internacionales que han surgido en el sistema mundial. Tales niveles son los siguientes:

---

<sup>89</sup> Barry Buzan y Ole Waever, *Regions and Power. The Structure of International Security* (New York: Cambridge University Press, 2003), p. 196.

<sup>90</sup> Günter Brauch, Hans, “Seguritización del espacio y del objeto de referencia”, en Oswald Spring y Günter Brauch... *op. cit.*, p. 284.

<sup>91</sup> Los autores en cuestión definen al nivel de análisis como “un rango de escalas espaciales en los que se pueden localizar las fuentes y los resultados de explicación”, es decir, son espacios en los que se desarrollan un cierto tipo de amenazas que afectan o alteran el desarrollo de los grupos o individuos que forman parte de ellos. Buzan, Waever y de Wilde, *op. cit.*, p. 5.

1. Sistema Internacional: se analizan las relaciones que se dan en el ámbito global.
2. Subsistemas internacionales; se analizan las relaciones de interdependencia entre unidades regionales como la Unión Europea, el ASEAN o la OPEP.
3. Unidades: se refiere a aquellos actores que se componen de varios grupos, organizaciones, comunidades e individuos, caracterizados por la cohesión e interdependencia entre sí (Estados, naciones y empresas transnacionales).
4. Subunidades: son aquellos grupos que se constituyen para tratar de influir en el comportamiento de las unidades (partidos políticos, grupos de presión, grupos religiosos, organizaciones civiles nacionales, por mencionar algunos).
5. Individual: se refiere a los individuos.<sup>92</sup>

**Cuadro 1. Estructura y dimensiones de la seguridad**

Niveles de análisis	Objetos Referentes resultantes	Sectores de Seguridad					
		Militar	Político	Económico	Societal	Ambiental	
<b>Internacional</b>	Sistema mundial/humanidad/medio ambiente...	Status quo, relaciones de poder		Política económica, relaciones económicas con otras entidades, desarrollo económico, mercado, posicionamiento	Identidad, valores y principios comunes	Sustentabilidad de los recursos naturales y de las especies	Valores a proteger
<b>Subunidades internacionales</b>	Grupos regionales: UE, ASEAN, OPEP, latinos, europeos, asiáticos, árabes...						
<b>Unidades</b>	Estados, empresas transnacionales	Soberanía, integridad territorial, relaciones de poder, sistema político			Unidad nacional, identidad, gobernanza		
<b>Subunidades</b>	Burocracia, partidos políticos, grupos étnico, grupos religiosos			Desarrollo económico	Identidad, cultura, principios ideológicos		
<b>Individual</b>	Individuo			Desarrollo económico, empleo	Cultura y tradiciones, identidad		

Fuente: Elaboración propia basado en Buzan, Barry Buzan, Ole Waever y Jaap De Wilde, *op. cit.*

La división de los problemas de seguridad en varios niveles ha permitido identificar de una mejor manera las causas, características, consecuencias y soluciones de estos. En el Cuadro 1 puede visualizarse la interacción entre los sectores y niveles de análisis propuestos por la Escuela de Copenhague, dando como resultado una gran variedad de objetos referentes, los cuales poseen una gran variedad de valores que deben proteger. La profundización en los niveles de seguridad es un gran paso que dicha Escuela da para configurar una agenda

<sup>92</sup> *Ibidem*, pp. 5-6.

integral, sin embargo, no debe dejarse de lado su tendencia a considerar que el Estado es el principal objeto referente de seguridad.

### 1.3.2.1.1 Teoría de la Seguritización

En 1995, Ole Waever introdujo el término “seguritización” para tratar de explicar cómo es que la agenda de seguridad internacional se ha diversificado en los últimos años. El autor define tal palabra como “un proceso discursivo y político, a partir del cual se construye un entendimiento intersubjetivo dentro de una comunidad política, con el fin de tratar algo como una amenaza existencial a un objeto de referencia valorado, para así hacer un llamado urgente sobre medidas excepcionales, y hacerle frente a las amenazas”;<sup>93</sup> esta construcción es realizada por una autoridad considerada como legítima y reconocida por la opinión pública.

Tomando como base esta definición, en 1998 la Escuela de Copenhague presentó “la teoría de la securitización”, la cual trata de responder a la pregunta ¿Qué hace que un asunto determinado sea considerado como una cuestión de seguridad?.

Esta teoría, a diferencia de otras que entienden a la seguridad desde una perspectiva objetiva o subjetiva, la concibe como un proceso intersubjetivo,<sup>94</sup> en el que amenazas e inseguridades son construidas socialmente a partir de nuestro conocimiento sobre la realidad y de los discursos que se generan respecto a ella. El resultado de tal proceso es el paso de un asunto público al ámbito de la política donde adquiere una naturaleza específica que lo convierte en una amenaza seria al objeto referente, por lo que es necesario y justificable implementar medidas inmediatas y extremas para salvaguardar la seguridad. De esta manera, un problema deja de ser sometido al debate público para pasar a formar parte de la agenda de seguridad, dando paso a la institucionalización del proceso de securitización.<sup>95</sup>

Para analizar dicho proceso, Buzan y Waever proponen como unidades de análisis a los objetos de referencia, los actores securitizadores y los actores funcionales.<sup>96</sup> Los primeros aluden a los elementos que se consideran existencialmente amenazados y tienen derecho legítimo de sobrevivir; los segundos son los actores que securitizan asuntos al declarar que algo —un objeto referencial— se encuentra amenazado existencialmente;<sup>97</sup> por último, los terceros, engloban a los actores que afectan la dinámica de un sector e influyen

---

<sup>93</sup> Ole Waever, “Securitization and Desecuritization” en Ronnie D. Lipschutz, *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), pp. 46-86.

<sup>94</sup> De acuerdo con Alfred Shultz, la palabra intersubjetividad hace referencia a la interacción social, es decir, a la percepción que se construye sobre un determinado tema considerando la perspectiva del otro. Yasmín Hernández Romero, Galindo Sosa y Raúl Vicente, “El concepto de intersubjetividad en Alfred Schutz”, *Espacios Públicos*, vol. 10, núm. 20 (2007): p. 234.

<sup>95</sup> Buzan, Waever y de Wilde, *op. cit.*, p. 27-28.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>97</sup> Estos actores pueden ser —según los representantes de la Escuela de Copenhague— los gobiernos, los líderes políticos, las burocracias o los grupos de presión; no obstante, pueden añadirse también la sociedad civil organizada y las organizaciones humanitarias a nivel internacional. *Ibidem*. p. 40

considerablemente en las decisiones en el campo de la seguridad. La interacción de tales elementos origina la securitización de un determinado asunto. Tal proceso se caracteriza por su naturaleza del acto discursivo (*speech act*) y su carácter intersubjetivo.<sup>98</sup>

Buzan, Waever y De Wilde argumentan que cuando una autoridad identifica una amenaza a la seguridad, enuncia un mensaje sobre esta a fin de esparcir miedo en la sociedad y legitimar medidas extremas para acabar con tal peligro, esto es lo que se le conoce como acto del habla (*speech act*).<sup>99</sup> El poder del discurso se deriva, entonces, del éxito que tenga en sembrar un sentimiento de miedo y supervivencia en la audiencia, así como el deseo de vivir libre de amenazas; esto traerá como consecuencia la aprobación de la sociedad respecto a los medios que las instituciones de gobierno deben implementar para deshacerse de la amenaza en cuestión; este consentimiento es a lo que se denomina como proceso intersubjetivo.<sup>100</sup>

Con base en estas características, se puede decir que el proceso de securitización se compone de dos pasos. El primero, se trata del *movimiento securitizador* en el que un asunto es asociado como una amenaza y expuesto públicamente; el segundo, conlleva la *securitización del asunto*, basado en el reconocimiento de la amenaza y en la aprobación de las medidas urgentes por parte de la audiencia. (Véase Cuadro 2).<sup>101</sup> Gracias a estos movimientos, muchos temas no militares han logrado incorporarse dentro de la agenda de seguridad internacional, entre los que destacan, la contaminación, las epidemias y la migración internacional.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> Francisco J. Verdes M., “Securitización: Agendas de Investigación Abiertas para el Estudio de la seguridad”, *Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales*, núm. 29 (junio a septiembre de 2015): p. 16.

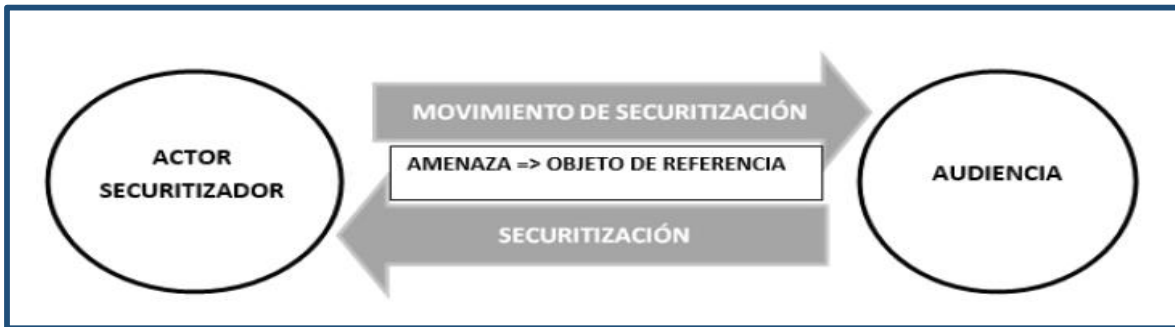
<sup>99</sup> El término *speech act* fue analizado por primera vez por John Langshaw Austin en su obra *Como hacer cosas con palabras*, en la cual sostenía como tesis que la finalidad del lenguaje no se limitaba a describir únicamente la realidad, sino que también su función era que los individuos realizaran acciones, *decir algo es hacer algo*, pues cuando se emite una expresión el individuo plantea llevar a cabo una acción o que otros la realicen. En tal sentido, Austin propuso tres clasificaciones del acto del habla: el acto locucionario, el cual corresponde a lo que se ha dicho; el acto ilocucionario que contiene la intención o propósito del hablante; por último, el acto perlocucionario, el cual pretende producir un efecto, estos dos últimos son llevados a cabo durante el proceso de securitización, ya que el discurso que emite el actor securitizador tiene la intención de cambiar la percepción de la audiencia. Véase más detalladamente John Langshaw Austin, *Como hacer cosas con palabras*, (España, Universidad ARCIS: 1955), <https://goo.gl/BrFXDQ> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2018).

<sup>100</sup> Cabe señalar que algunos autores como Didier Bigo (de la Escuela de Paris) han argumentado que el éxito del *speech act* depende de la posición que ocupa el actor securitizador, ya que tendrá mayores posibilidades de que el discurso respecto a una amenaza determinada sea aceptado por el público. Sin embargo, Buzan, Waever y de Wilde aclaran que el poder de esta posición nunca es absoluto y no garantiza el consentimiento de la audiencia respecto a la amenaza identificada; en este sentido, afirman que cualquier persona puede convertirse en un actor securitizador, independientemente si cuenta con una posición política privilegiada. Considerando este punto, los autores argumentan que el punto de análisis no son los actores securitizantes, como lo consideran otras escuelas, sino el proceso de securitización. Buzan, Waever y De Wilde, *op. cit.*, pp. 31-32.

<sup>101</sup> Francisco J. Verdes M., “Securitización: Agendas de Investigación...*op. cit.*”

<sup>102</sup> Un ejemplo del proceso de securitización es el que ha sufrido la población de origen musulmana como consecuencia de los atentados el 11-S. En tal contexto, el gobierno de George W. Bush a través del discurso logró que sus ciudadanos y el sistema internacional concibieran a esta comunidad como una posible amenaza terrorista, justificando, por ende, el endurecimiento de su política de inmigración y el aumento de la vigilancia en fronteras y aeropuertos. Tales medidas siguen los objetivos de su Estrategia de Seguridad Nacional de 2002,

## Cuadro 2. Proceso de Seguritización



Fuente: Francisco J. Verdes M., “Securitización: Agendas de Investigación Abiertas para el Estudio de la seguridad”, *Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales*, 2015.

Asimismo, Weaver argumenta que para concretar dicho proceso es necesario afrontar los problemas a través de “soluciones estatocéntricas”,<sup>103</sup> entendidas como el uso de la fuerza militar para la eliminación de una amenaza, método de disuasión que caracteriza al enfoque tradicional. Es por ello que los gobiernos suelen emplear a los cuerpos de policía como guardianes de la seguridad nacional, a quienes asignan el rol de vigilar y proteger las fronteras ante cualquier riesgo o peligro.<sup>104</sup>

Sin embargo, la securitización representa dos problemas: el primero, es que la extensión excesiva de contenidos de seguridad a temas no militares puede provocar que la seguridad en sí misma pierda sentido; el segundo, es que la asunción de cualquier tema como una cuestión de seguridad frena el debate y deliberación de un asunto en los regímenes democráticos, provocando que la gestión del problema se militarice y permanezca bajo control de las élites de poder.<sup>105</sup>

Considerando estos problemas, Buzan, Waever y De Wilde propusieron la *deseguritización* de algunos de los temas que no requieren tratamiento especial. La deseguritización es entendida como el proceso mediante el cual los asuntos que habían sido securitizados,

---

la cual justifica el establecimiento de medidas extraordinarias de carácter preventivo para combatir el terrorismo. Véase Keir A. Lieber, “La Estrategia de Seguridad Nacional de Bush”, *Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América*, vol. 7 núm. 4 (diciembre 2002): pp. 36-40, <https://goo.gl/tpRivN> (fecha de consulta: 03 de abril de 2017). Cabe señalar que esta securitización traspasó fronteras, influyendo también en las medidas de seguridad de los países de la Unión Europea.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>104</sup> Este tipo de seguridad “policíaca”, es regularmente puesta en práctica para frenar la inmigración ilegal o la llegada masiva de refugiados, sin embargo, los autores de la Escuela de Copenhague no profundizan en este aspecto, ya que sólo les interesa abordar cómo es que una cuestión determinada pasa a la agenda de seguridad. Esta es una de las críticas más severas que realizan los precursores de la Escuela de París, quienes consideran indispensable el análisis de la biopolítica, es decir, la gestión de la política humana dentro de las fronteras que contempla las prácticas diarias de seguridad de los profesionales y las burocracias en la materia (policías, militares, guardias de fronteras, compañías privadas de seguridad, etc.). Véase un análisis conciso sobre dicha Escuela en Pérez de Armiño, “¿Más allá de la seguridad humana..., *op. cit.*, pp. 273-284.

<sup>105</sup> Karlos Pérez de Armiño, “¿Más allá de la seguridad humana?, *op. cit.*, p.268.

regresan a formar parte de la agenda política ordinaria, a fin de que sean sometidos a la rendición de cuentas y a los procesos decisionales convencionales de cualquier política pública.<sup>106</sup> Esto permitirá, por ende, estudiar las causas, características y dimensiones de los problemas, con miras a adoptar soluciones adecuadas que no sean precipitadas ni excesivas.

Para la Escuela de Copenhague, tal movimiento significa la *politización* del problema de seguridad. Dicho proceso es visto por los autores de forma positiva, pues la securitización significa que los métodos ordinarios de la política han fracasado en solucionarlo.<sup>107</sup> La des securitización, entonces, es “la opción óptima a largo plazo”.<sup>108</sup> Esta propuesta representa una crítica directa a los demás enfoques críticos de seguridad y al enfoque de la seguridad humana, ya que pone sobre la mesa los riesgos de incorporar una diversidad de temas dentro de la agenda nacional e internacional de seguridad.

- **Consideraciones sobre la teoría securitización**

A partir de la presentación de esta dicha teoría muchos gobiernos trasladaron problemas ordinarios a su agenda de seguridad e institucionalizaron medidas agresivas para resolverlos como si se trataran de una amenaza militar extranjera, lo cual ha evidenciado que la securitización de un tema puede convertirse más que un método de protección, en una herramienta de algunos actores para posicionar su agenda y concretar determinados intereses. Estos hechos han conllevado a que académicos de distintas disciplinas y escuelas de seguridad analicen los beneficios y costos negativos de la implementación de los postulados de esta teoría. Hayward Alker considera que la importancia de las aportaciones de la Escuela de Copenhague al estudio de la seguridad recae en los siguientes puntos:

- a) Su percepción de la seguridad desde una óptica discursiva ha permitido una comprensión más amplia, dinámica y ajustada de los diversos tipos de amenazas.
- b) Gracias a que considera el papel de las instituciones en el proceso de securitización, no cae en un idealismo que ignore la política de poder ni las condiciones materiales, posibilidades, amenazas y consecuencias de la violencia política.
- c) El análisis discursivo proporciona vías para comprender las percepciones, representaciones, afirmaciones y prácticas de los individuos, sociedades y Estados.
- d) Ofrece una mínima base para realizar un análisis normativo sobre las implicaciones de las prácticas de securitización y des securitización.

---

<sup>106</sup> Buzan, Waever y Wilde, *op. cit.*, p. 29.

<sup>107</sup> *Idem.*

<sup>108</sup> *Idem.*

- e) La teoría permite un estudio comparativo e histórico de las prácticas de securitización en diferentes tipos de regímenes, democráticos y autoritarios.<sup>109</sup>

Por el lado contrario, se puede mencionar tres tipos de críticas a la teoría, la mayoría de académicos pertenecientes a la Escuela de París las críticas de índole conceptual, de carácter epistemológico y de naturaleza normativa.<sup>110</sup>

Las críticas de índole conceptual se centran en cuestionar la tensión entre el acto discursivo y el proceso intersubjetivo, ya que la teoría no especifica si un elemento es más importante que el otro, lo cual ha provocado el surgimiento de dos tipos de agendas de investigación: uno centrado en la naturaleza performativa del discurso y otro en el contexto social.<sup>111</sup> En este último se centran los estudios de la Escuela de París, cuyos precursores conciben que el proceso de securitización puede desarrollarse también mediante prácticas no discursivas a través del uso de instrumentos institucionales, de determinadas tecnologías, o de la creación de poderes o competencias especiales; la utilización de estas medidas dependerán de las circunstancias temporales y espaciales en las que se desarrolla el problema de seguridad.<sup>112</sup>

Las críticas de carácter epistemológico enfatizan la vaguedad de la teoría al no dar la definición de algunos términos utilizados como “audiencia”. De la misma manera, recriminan que no proporcionan una guía clara para realizar estudios empíricos.

Por último, las críticas de naturaleza normativa resaltan las opiniones acerca de que el Estado sigue siendo el actor securitizador por excelencia, quien termina construyendo una agenda reduccionista sobre seguridad. En el proceso de securitización los sujetos considerados como “amenazas” no tienen derecho a réplica, es decir, los discursos “contra-securitización” realizados por presuntos terroristas, inmigrantes o delincuentes, o por aquellos sujetos que reclaman protección no son tomados en cuenta en la teoría. Esto comprueba la existencia de un discurso dominante y la estrecha relación entre los postulados tradicionales sobre la seguridad y los que proporciona la teoría de la securitización.

Considerando lo anterior, Neal sostiene que dicha teoría reproduce las estructuras discursivas del poder soberano, pues es el Estado quien manipula el discurso, convirtiéndose, por tanto,

---

<sup>109</sup> H. R. Alker, “On Securitization Politics as Contexted Texts and Talk”, *Journal of International Relations and Development*, vol. 9 (2006): pp. 72-73, citado en Pérez Armiño, “¿Más allá de la seguridad humana?... *op. cit.*, p. 268.

<sup>110</sup> Francisco J. Verdes M., “Securitización: Agendas de Investigación Abiertas...”, *op. cit.*, pp. 119-120.

<sup>111</sup> Thierry Balzacq, perteneciente a la Escuela de París, y uno de los principales integrantes de la segunda generación de los teóricos de la securitización, ha enfatizado que cuando se pretenda realizar tal proceso es de suma importancia considerar el contexto para que pueda llevarse a cabo, ya que este puede influir en el éxito o fracaso de la securitización de una determinada problemática. No obstante, este punto no es tomado en cuenta por la Escuela de Copenhague y representa otra de las grandes críticas a su teoría. Véase, Thierry Balzacq, *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolves*, (New York: Routledge, 2011).

<sup>112</sup> *Idem.*

en el principal, si no es que el único, actor securitizador.<sup>113</sup> En este sentido, Knudsen, defensor del enfoque tradicional sobre seguridad, considera que la securitización es un concepto ambiguo, más propio del tiempo de la Guerra fría que de la Post- Guerra Fría, debido a que permite crear una agenda de seguridad de forma arbitraria, basada en las percepciones que los decisores políticos tienen respecto a las amenazas, las cuales son consideradas como verdaderas y no deben ser cuestionadas.<sup>114</sup> Es así que el Estado se vuelve parte central en la estructuración de la agenda de seguridad.

Una de las principales críticas de Jef Huysmans y Didier Bigo sobre la teoría de la securitización es acerca de su negativa a considerar relevante la posición que ocupan y el poder institucional que poseen los actores que emiten los discursos en el proceso de securitización.<sup>115</sup> De acuerdo con tales autores, esta indiferencia, en la práctica, abre el camino para que la agenda de seguridad se construya de acuerdo a los intereses de los Estados y se cierre la posibilidad de incorporar nuevos temas y objetos referentes dentro de ella. Esto sucede porque los actores estatales construyen un discurso hegemónico que no permite cuestionamientos sobre qué se debe securitizar, de esta manera se va creando una agenda estatocéntrica y reduccionista.

En resumen, puede decirse que las objeciones a la teoría de la securitización es el vínculo que sus postulados tienen con el enfoque tradicional de seguridad, pues uno de sus elementos principales, el *speech act*, termina siendo manipulado de acuerdo a la percepción estatal sobre que debe asegurarse y que no, trayendo como consecuencia la militarización de la gestión de las amenazas y el predominio de una visión reduccionista de la seguridad. La alternativa que propone la Escuela de París es deconstruir el poder institucional de las élites estatales, a fin de evitar que continúen creando amenazas estatocéntricas; esto solo se puede lograr a través de la incorporación de sujetos que no tienen una posición preponderante en la realización del discurso.

#### **1.3.2.1.1 Securitización de las migraciones**

Tradicionalmente, las investigaciones sobre migración internacional<sup>116</sup> han estado centradas, en su mayoría, en analizar los beneficios económicos que representan o en las causas de expulsión o atracción que intervienen en su desarrollo; sin embargo, en los últimos años, ha

---

<sup>113</sup> Andrew W. Neal, “Foucault in Guantanamo: Towards an Archaeology of the Exception”, *Security Dialogue*, vol. 37 núm. 3 (2006): pp. 31-46.

<sup>114</sup> Olaf F. Nudsen, “Post-Copenhagen Security Studies: Desecuritizing Securitization”, *Security Dialogue*, vol. 32 Núm. 3 (septiembre 2001): pp. 355-368, <https://goo.gl/WH2ZI8> (fecha de consulta: 3 de abril de 2017).

<sup>115</sup> Véase Didier Bigo, “Pierre Bourdieu y las Relaciones Internacionales: el poder de las prácticas, las prácticas del poder”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 24 (2013): pp. 33-76 y Jef Huysmans, “International Politics of Insecurity: Normativity Inwardness and the Exception”, *Security Dialogue*, vol. 37 núm. 1 (marzo 2006): pp. 11-29.

<sup>116</sup>Es necesario especificar que la migración internacional comprende tanto a la migración voluntaria o económica, como a la migración forzada, la cual contempla a los desplazados internos, solicitantes de asilo y refugiados.



pasado a formar parte de la agenda de los estudios sobre seguridad, debido a que se le ha percibido como causante de la inseguridad dentro de los países destino.

Giuseppe Campesi, al hablar de la securitización de las migraciones, considera tres paradigmas que han emergido para explicar la asociación de la migración con cierto tipo de amenazas:

- 1) *Paradigma tradicional*: concibe la migración como un peligro para el orden público y la seguridad del Estado con base en dos situaciones: la primera, se encuentra basada en la percepción de que la migración incrementa el desorden urbano y la criminalidad; la segunda, toma en cuenta el tradicional discurso de la seguridad nacional, que tiende a vincular las migraciones con una serie de amenazas estratégicas de carácter transnacional, como el crimen organizado y el terrorismo internacional.
- 2) *Paradigma identitario*: contempla las migraciones como una amenaza de naturaleza prioritariamente político-identitaria. Con base en esta perspectiva, se considera que la migración pone en peligro el equilibrio étnico y cultural de la sociedad de destino, estimulando el racismo y el radicalismo político. El fenómeno se contempla, en sustancia, como un potente factor de fragmentación social y de incremento de la violencia política.
- 3) *Paradigma económico*: contempla la migración como una amenaza de naturaleza socioeconómica. Los inmigrantes son frecuentemente descritos como competidores ilegítimos en el mercado de trabajo, y beneficiarios de la asistencia ofrecida por los sistemas de Estado del Bienestar de los países occidentales.<sup>117</sup>

Como puede notarse, estos paradigmas se encuentran vinculados con las amenazas de los sectores de seguridad propuestos por la Escuela de Copenhague, con excepción del sector ambiental. Barry Buzan explica la securitización de la inmigración de la siguiente manera:

"Al defenderse a sí mismo de un flujo humano no deseado, un país construirá no solo barreras físicas y legales al ingreso de personas, sino además enfatizará sus diferencias con la sociedad cuyos miembros desea excluir. Las cuestiones de status y raza son imposibles de evitar. El trato a los inmigrantes como una categoría criminal crea un escenario propicio para el antagonismo entre las sociedades a ambos lados".<sup>118</sup>

En este sentido se puede comprender que la securitización de la migración internacional conlleva la presentación de un discurso basado en la protección de la identidad nacional y la implementación de medidas excepcionales como lo son el endurecimiento de las políticas migratorias y de control de fronteras. Tal discurso se encuentra acompañado de imágenes

---

<sup>117</sup> Giuseppe Campesi, "Migraciones, Seguridad y Confines en la Teoría Social Contemporánea", *Revista Crítica Penal y Poder*, núm. 3 (2101): pp. 1-20.

<sup>118</sup> Barry Buzan, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", en Steven L. Spiegel y David J. Pervin, *Security of States and Security of Peoples* (New York: Saint Martin Press, 1994), p. 448.

simbólicas, constituidas por la asociación que se hace de los flujos migratorios con la inestabilidad socioeconómica que traerían como consecuencia si se les admitieran. Tal simbología se convierte en incertidumbres sociales, es decir, en "*sentimientos de odio y temor ante los inmigrantes y los solicitantes de asilo*".<sup>119</sup>

La movilidad humana a través de las fronteras es una cuestión que siempre ha sido prioridad para los Estados, sin embargo, los atentados terroristas de los últimos años, especialmente los del 11-S, han dado la excusa perfecta para implementar filtros de ingreso, cuya nueva modalidad es verificar los perfiles personales, a fin impedir que las personas identificadas como posibles amenazas para la seguridad se internen en su territorio.<sup>120</sup> La *seguritización* de la migración ha sido entonces legitimada a través de políticas restrictivas de ingreso y control de fronteras.<sup>121</sup>

No obstante, para que puedan llevarse a cabo dichas medidas extraordinarias y, en consecuencia, la securitización de la migración, se requiere el consentimiento de la opinión pública en general, el cual solo podrá obtenerse si el discurso político hacia la inmigración y los solicitantes de asilo es negativo.<sup>122</sup> Asimismo, cabe destacar que para concretar dicha securitización no basta realizar únicamente cambios en la política de ingreso y control de fronteras, conlleva también cambios importantes en la legislación referente a la integración de los migrantes y a sus derechos humanos, entre los que se encuentra el derecho a recibir asilo.

Europa es uno de los casos más representativos de la securitización del fenómeno migratorio, debido a que el desarrollo de su política migratoria ha estado determinada por una serie de discursos y prácticas securitarias por parte de las instituciones comunitarias y por los jefes de Gobierno; entre las que destacan puede mencionarse la implementación del régimen Schengen (vigilancia de la movilidad humana a través de las fronteras) y la atribución de nuevas funciones a la policía (identificación y persecución de la migración extracomunitaria voluntaria y forzada).

#### **1.3.2.1.2 Seguridad humana**

El fin de la contienda bipolar y de la amenaza comunista a final de la década de 1980, sacó la luz graves problemas que en décadas pasadas habían sido totalmente ignorados, los cuales evolucionaron y se habían convertido en una bomba de tiempo que ponía en peligro la existencia y calidad de vida del ser humano, principalmente en los países en desarrollo.

---

<sup>119</sup> Jef Huysmans, "The European Union and the Securitization of Migration", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38. (2000): p. 769.

<sup>120</sup> OIM, "Fundamentos de Gestión de la Migración", en *Migración y Seguridad*, vol. dos sección 2.8 (OIM,), 1-22, [http://www.crmsv.org/documentos/IOM\\_EMM\\_Es/index.html](http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/index.html) (fecha de consulta 30 de octubre de 2016).

<sup>121</sup> Alba y Leite... *op. cit.*

<sup>122</sup> Raquel Rodríguez Camejo, *Securitización de la inmigración en la Unión Europea y seguridad en las fronteras exteriores. El caso español* (Bilbao: HEGOA y Universidad del País Vasco, 2013), p. 6.

Esta situación evidenció más que nunca que la seguridad nacional no necesariamente conllevaba a garantizar que los individuos vivieran una vida plena y exenta de amenazas, por el contrario, el estatocentrismo de la concepción tradicional ignoraba algunos de los problemas que afectaban la integridad del ser humano y su vida en sociedad. Esto, aunado a los desafíos que generaba el fenómeno de la globalización, provocó que la inseguridad de las personas ya no estuviese relacionada únicamente con los conflictos bélicos, sino por problemas vinculados con la desigualdad económica, la pobreza extrema, las crisis económicas y financieras, el desempleo, la degradación del medio ambiente, las pandemias y la violación de los derechos humanos.

Considerando tal situación, en 1994, a través del Informe de Desarrollo Humano, el PNUD presentó el concepto de seguridad humana como un nuevo paradigma de seguridad que tomaba como objeto referente al individuo y consideraba primordial liberarlo de las amenazas que acechaban su integridad física, su bienestar y sus derechos fundamentales.

A pesar de que algunos de los postulados de la seguridad humana tienen su raíz en algunos instrumentos internacionales sobre los derechos humanos o el Derecho Internacional Humanitario,<sup>123</sup> el concepto se deriva de los estudios sobre desarrollo.<sup>124</sup> Por tal razón no debe sorprender que el concepto haya sido promovido por el PNUD; acogido en primera instancia por círculos políticos y académicos centrados en el desarrollo, y posteriormente por parte de la academia ligada a visiones críticas de la seguridad, pero solo cuando el término ya había sido implementado y contaba con cierta aprobación.<sup>125</sup>

La aparición de este enfoque puede percibirse, por tanto, como una consecuencia del nuevo contexto histórico, de la evolución de las normas y de los valores (revalorización del individuo y sus derechos cívico-políticos en la esfera internacional), así como de la evolución de las agendas académicas y políticas en materia de seguridad y de *desarrollo*.<sup>126</sup> Debido a su carácter multisectorial, este enfoque ha generado dos tipos de agendas: la amplia, *freedom*

---

<sup>123</sup> Algunos de los postulados del concepto tienen sus raíces en la ley internacional humanitaria y de la Cruz Roja que se establecieron en el siglo XIX, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en las Convenciones de Ginebra que dieron origen al Derecho Internacional Humanitario y en el informe *Una Agenda para la Paz* que en 1992 presentó el entonces Secretario de las Naciones Unidas, Boutros Ghali.

<sup>124</sup> En 1990, el PNUD presentó un nuevo concepto sobre desarrollo humano que no se enfocaba solamente en el crecimiento económico; tal término fue definido como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, de las cuales las más importantes son: una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y tener acceso a los recursos suficientes para disfrutar de una vida decente”; siguiendo tal definición, podemos entender que el bienestar integral de los individuos representa una parte fundamental para concretar el desarrollo económico, político y social de un país, es decir, se convierte en un tema de seguridad multidimensional de los Estados. Véase PNUD, *Informe sobre desarrollo humano* (PNUD, 1990), p. 34.

<sup>125</sup> R. Christie, “Critical Voices and Human Security: to Endure, to Engage or to Critique?”, *Security Dialogue*, núm. 41 (2010): p. 171.

<sup>126</sup> Pérez de Armiño, *op. cit.*, p. 2180.

*from fear*, que orienta su trabajo a liberar al ser humano del miedo (en relación a su vida e integridad física); y la de la necesidad, *freedom from want*, en relación a su desarrollo.

Ambas vertientes, demasiado ambiciosas a mi parecer, se caracterizan por tener sus propios medios y relaciones de poder político y económico que han permitido avanzar para concretar la satisfacción de las principales necesidades de los individuos. Sin embargo, esta practicidad ha frenado el desarrollo teórico del enfoque, lo cual ha resultado perjudicial para sus propósitos, pues a pesar de tener una alta capacidad de incidencia en gobiernos y organizaciones internacionales, no existe consenso respecto a la implementación de una definición universal en la práctica, prueba de ello son las dos agendas de trabajo antes mencionadas, que bien o mal, demuestran su orientación a trabajar a favor de los intereses de los Estados que las promueven.

- **Características y dimensiones de la seguridad humana**

De acuerdo con el Informe de 1994, la seguridad humana contempla cinco características esenciales que la distinguen de otros enfoques de seguridad:

- a) *Carácter universal*: la seguridad humana es universal, no tiene fronteras ni hace distinción alguna entre los individuos por su origen, nacionalidad, preferencia sexual, estatus económico, religión, condiciones de salud, lugar de residencia, pertenencia a un grupo social o preferencias políticas, etc. Las amenazas a su seguridad pueden ser comunes, aunque también pueden variar de un lugar a otro.
- b) *Carácter interdependiente*: en un mundo interconectado e interdependiente, las amenazas a la seguridad de una población también pueden ser amenazas para otras; la contaminación, el hambre, las epidemias, la guerra, el terrorismo y el narcotráfico son amenazas que no se limitan a afectar a un solo individuo o grupo de individuos, afectan a todos los grupos humanos del mundo.
- c) *Carácter preventivo*: “la seguridad humana se percibe más fácilmente en su ausencia que en su presencia”, es decir, muchos problemas que afectan a las sociedades solo son visibles cuando son irremediables o cuando han causado daños severos, por ello, este enfoque plantea identificar las amenazas a la seguridad del individuo para evitar grandes catástrofes, ya que es más fácil y menos costoso atender las amenazas a la seguridad de los individuos que enfrentar problemas de carácter mundial.
- d) *Carácter antropocéntrico*: la seguridad humana se centra en el individuo; se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, así como si vive en un ambiente de conflicto o de paz.
- e) *Carácter multidimensional*: la seguridad humana contempla varias esferas donde se desarrollan una serie de amenazas que vulneran la libertad del individuo; a diferencia del enfoque tradicional cuyo ámbito de acción se reducía al ámbito militar y político,

la seguridad humana trabaja para eliminar que se desarrollen situaciones que generen inseguridad personal, económica, alimentaria, ambiental, comunitaria y a la salud.<sup>127</sup>

Asimismo, este enfoque considera siete esferas dónde el individuo puede ver mermados sus derechos, su vida y bienestar:

- a) *Seguridad económica*: para que el individuo tenga este tipo de seguridad debe poseer un empleo digno, productivo y bien remunerado que le ayude a satisfacer sus necesidades o bien, que cuente con una especie de apoyo sufragado por el Estado que le permita vivir plenamente. Cualquiera que sea el caso, un ingreso constante y suficiente dotará a los individuos de estabilidad económica. La inseguridad se deriva, por tanto, del desempleo, de un empleo mal remunerado o de la posibilidad de perderlo.
- b) *Seguridad alimentaria*: la seguridad alimentaria alude al derecho de los individuos a alimentarse. Esto requiere no solo que haya suficiente alimento para todos, sino también que la gente tenga acceso inmediato a él, ya sea porque lo cultiva, lo compra o aprovecha un sistema público de distribución de alimentos. Para lograr esto se requiere que los gobiernos y organismos internacionales pongan en marcha “un conjunto de estrategias, políticas, normas, medidas y acciones tendientes a garantizar a la población el abasto y accesos permanente, incluso en presión de contingencias medioambientales o de cualquier otra índole, en cantidad, variedad, composición, combinación, calidad y precios suficientes, adecuados y satisfactorios de los alimentos y suplementos requeridos para su cabal salud y bienestar y su pleno desarrollo y evolución, tanto individual como en sociedad”.<sup>128</sup>
- c) *Seguridad en materia de salud*: la salud es vital para el pleno desarrollo de los individuos, su seguridad no solo implica estar libre de enfermedades, sino tener acceso a un sistema de salubridad de calidad. La inseguridad en materia de salud es más frecuente en los países en desarrollo, en los cuales existen altos índices de pobreza y las personas no tienen garantizado el acceso a un sistema de salud. La desigualdad entre personas pobres y ricas es muy notable en este ámbito, los Estados solo podrán garantizar la cobertura de salud sin distinción hasta que se destine una cantidad suficiente de recursos a este sector en lugar de invertir cantidades exorbitantes a su aparato militar.
- d) *Seguridad ambiental*: esta esfera de la seguridad se enfoca a que los individuos o colectividades humanas se encuentre exentas —en la mayor medida posible— de los daños que puede ocasionar el deterioro ambiental a su calidad de vida o incluso a su existencia. La ONU se refiere a este tipo de seguridad como “el conjunto de principios, estrategias, políticas, directrices, criterios, medidas, acciones, incluso de carácter moral, a nivel nacional, internacional, individual, colectivo, público y privado,

---

<sup>127</sup> PNUD, *Informe de Desarrollo Humano de 1994* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), p. 25.

<sup>128</sup> Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario de Política Internacional* (México: Porrúa, 2015), p. 1038.

tendientes a proteger la naturaleza y promover la cooperación internacional en esta esfera, tanto de los sistemas naturales y los seres vivos en general como en los procesos ecológicos en todos los ámbitos de la Tierra y su entorno contra los efectos perjudiciales, conocidos y/o potenciales, para la salud humana, la diversidad biológica y el medio ambiente, para asegurar el mantenimiento del equilibrio y la calidad de la naturaleza y la conservación de los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras”.<sup>129</sup>

e) *Seguridad política*: uno de los objetivos más importantes de la seguridad humana es que los individuos puedan estar seguros de que las instituciones respetan sus derechos fundamentales; por ello, la seguridad política alude a que el Estado no lleve a cabo actos que vayan en contra de tales derechos o atenten contra su seguridad (represión, exclusión, tortura, maltrato, etc.). Este tipo de seguridad se refiere, por ende, a las “relaciones, estructuras y procesos que se relacionan con el manejo de conflictos sociales, por medio de la creación y distribución de poder”.<sup>130</sup>

f) *Seguridad comunitaria*: la seguridad de las comunidades es indispensable para que los seres humanos se sientan protegidos, pues es en ella donde establecen relaciones sociales y lazos de identidad, es decir, se establece un vínculo entre un grupo de personas, las cuales se apoyan y trabajan en conjunto para concretar un objetivo común o bien, para protegerse de peligros que intenten perturbar su estabilidad. El debilitamiento del sentido de pertenencia o de identidad, la pérdida de capital social o la fragmentación de las redes humanas pueden llegar a ser causantes directas de inseguridad comunitaria, la cual podría terminar en la exclusión, la segregación o la marginación de un individuo o grupo de individuos, ocasionando consecuentemente, conflictos étnicos, conflictos sociales, migración forzada, discriminación, exterminios étnicos, exterminios raciales o actos xenófobos violentos, por mencionar algunos.<sup>131</sup>

g) *Seguridad personal*: de acuerdo con el PNUD, “tal vez no haya otro aspecto de la seguridad humana tan fundamental para la gente como su seguridad respecto de la violencia física”;<sup>132</sup> de esta acepción resulta la importante tarea garantizar que los individuos se encuentren libres de amenazas que puedan atentar contra su vida, integridad y dignidad. Entre las principales amenazas a este tipo de seguridad se encuentran las que provienen del Estado (tortura física), de otros Estados (guerra), de otros grupos de la población (tensión étnica), de individuos o pandillas (delincuencia, violencia callejera), la violencia contra las mujeres (violación, violencia doméstica),

---

<sup>129</sup> Carta de la Naturaleza ONU 1982.

<sup>130</sup> Jorge Nef, *Human Security and Mutual Vulnerability* (Ottawa: International Development Research Centre, 1999), citado en Sandra Kanety Zavaleta Hernández, “Más allá de la visión tradicional de seguridad y desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales contemporáneas”, (tesis doctoral, FCPyS UNAM, 2012), p. 167.

<sup>131</sup> Zavaleta Hernández, *op. cit.*, pp. 160-162.

<sup>132</sup> PNUD, *Informe de Desarrollo Humano, op. cit.*, p. 34

contra los niños (maltrato, abuso), e incluso contra la propia persona (suicidio o uso de estupefacientes).<sup>133</sup>

- **Defensores del enfoque amplio y restringido**

La concepción amplia de la seguridad humana se encuentra constituida por las dos dimensiones que expuso el PNUD en 1994. Su principal defensor ha sido el gobierno de Japón, quien se ha encargado de promover iniciativas que han ayudado a insertar este enfoque dentro de la agenda de seguridad internacional. Entre estas resaltan el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos (FFSH) en 1999, cuyo objetivo es financiar proyectos de los Organismos de las Naciones Unidas que busquen satisfacer alguno de los objetivos del enfoque de la seguridad humana. La creación de la Comisión de Seguridad Humana (CSH) en 2001 es otra iniciativa, encaminada en promover, entre los países e instituciones internacionales, la constitución de una agenda de seguridad que abarque las dos dimensiones del enfoque en cuestión.

A pesar de que Japón apoya ambas dimensiones, su trabajo se ha orientado más hacia los aspectos que vinculan la seguridad humana y la liberación de las situaciones de privación extrema y que hacen referencia a las causas estructurales que vinculan la seguridad con el desarrollo.<sup>134</sup> En 2003, la Comisión, a través de su informe *Seguridad Humana Ahora*, proporcionó la definición de seguridad que ha guiado las políticas nacionales e internacionales para la protección integral de los seres humanos:

“La seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.”<sup>135</sup>

Basándose en las dos libertades que promueve el enfoque amplio de la seguridad humana, la Comisión considera que cualquier política que pretenda salvaguardar la integridad y desarrollo del individuo debe contemplar su protección y empoderamiento.

---

<sup>133</sup> *Idem.*

<sup>134</sup> Véase detalladamente en Caterina García Segura, “Seguridad humana y política exterior japonesa: contexto, concepto y aplicación”, *Revista CIDOB d’ Afers Internacional*, núm. 76, (diciembre 2006-enero 2007): pp. 79-95.

<sup>135</sup> Comisión sobre la Seguridad Humana, *La Seguridad Humana Ahora. Informe Final*. (Nueva York: CSH, 2003), p. 4

La CSH concibe a la protección como el conjunto de “estrategias, establecidas por los Estados, las agencias internacionales, las ONG y el sector privado, para proteger a las personas de las amenazas”; mientras que el empoderamiento lo define como el conjunto de “estrategias que permiten a las personas desarrollar su resistencia a situaciones difíciles.”<sup>136</sup> El primer conjunto de estrategias es de carácter preventivo y considera situaciones que salen fuera del control de las personas; el segundo conjunto, por su parte, está enfocado a desarrollar capacidades en los individuos, a fin de que puedan tomar decisiones y acciones que ayuden a mejorar sus condiciones de vida. La armonización de tales estrategias ayuda, por ende, a reforzar la seguridad de los individuos en todos los ámbitos de su vida.

En resumen, la importancia del paradigma de la seguridad humana para dicha Comisión recae en los siguientes puntos:

- a) Puede responder a un amplio marco de amenazas que se caracterizan por su tendencia a adquirir dimensiones transnacionales, las cuales trascienden las nociones tradicionales de seguridad que se centran exclusivamente en las agresiones militares externas.
- b) Su visión integral le permite reconocer los vínculos y la interdependencia que existe entre el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad nacional.<sup>137</sup>

Por otro lado, el enfoque restringido de la seguridad humana se encuentra representado por Canadá y Noruega, países que en 1999 crearon la Red de Seguridad Humana (RSH)<sup>138</sup> para trabajar a favor de un enfoque que se concentre en la “libertad frente al miedo”, es decir, en la protección de los individuos ante la violencia generalizada y los conflictos armados, así como en la prevención y resolución de los mismos, dejando a un lado los factores relativos al bienestar y el desarrollo.

Desde su creación, los trabajos de la RSH se han concentrado en un programa de acción internacional que tiene cuatro temas prioritarios: la prohibición del empleo de minas antipersonales y su extracción de los terrenos minados, las armas pequeñas, la participación de niños en conflictos armados y la educación en derechos humanos.<sup>139</sup> Para llevar a cabo tal agenda, los precursores de la Red ponen énfasis en la promoción del Derecho Internacional como instrumento indispensable para garantizar la seguridad humana. En este sentido, han apoyado iniciativas para configurar un riguroso marco regulatorio en el terreno humanitario y en la gestión de conflictos<sup>140</sup>

---

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>138</sup> Actualmente, esta Red está conformada por trece países: Austria, Canadá, Chile, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Países Bajos, Noruega, Sudáfrica, Suiza y Tailandia.

<sup>139</sup> Claudia F. Fuentes y Francisco Rojas Aravena, *Promover la Seguridad Humana; marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe* (París: UNESCO, 2005), p. 43.

<sup>140</sup> Pérez Armiño, “¿Más allá de la seguridad humana?...”, *op.cit.* p. 250.



Una de las doctrinas internacionalmente aceptadas en las que puede notarse la visión restringida de la seguridad humana es la que promueve la “responsabilidad de proteger” (R2P). Dicha doctrina fue propuesta por primera vez en 2001 por el gobierno canadiense, a fin de evidenciar dos cuestiones: en primer lugar, la responsabilidad que tienen los Estados de proteger a sus ciudadanos de las catástrofes que pueden evitarse, así como de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos; en segundo lugar, la responsabilidad que tiene la comunidad internacional de intervenir en cualquier país en el que se esté llevando una violación sistemática de los derechos humanos, con la finalidad de proteger a la población y salvaguardar su seguridad.<sup>141</sup>

La concepción restringida es la más utilizada y aceptada por los Estados, ya que les permite justificar intervenciones militares en algunos países para garantizar la seguridad de las personas. Sin embargo, es necesario mencionar que dichas acciones no siempre persiguen un objetivo humanitario, muchos Estados toman estas medidas para concretar intereses estratégicos que no necesariamente están vinculados con la seguridad de las personas; este es el principal reclamo a esta dimensión de la seguridad humana.<sup>142</sup>

Sin duda, la combinación de ambos enfoques (amplio y restringido) tienen mayor efecto sobre los individuos que si se trabajan por separado. La seguridad vista de forma holística, multisectorial y multidimensional puede ayudar a solucionar graves problemas que limitan

---

<sup>141</sup> Los genocidios suscitados en Ruanda y Burundi en la década de 1990, impulsaron al gobierno de Canadá a presentar el informe titulado “La responsabilidad de proteger”. Posteriormente en la Cumbre Mundial de la ONU de 2005, dicho informe se constituyó en una norma internacional que estableció las siguientes directrices para los Estados partes: 1. El Estado tiene la responsabilidad primordial de proteger a la población del genocidio, de crímenes de guerra, de crímenes contra la humanidad y de la limpieza étnica; 2. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de ayudar a los Estados en el cumplimiento de esta responsabilidad; y 3. La comunidad internacional debería utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros pacíficos para proteger a las poblaciones de estos crímenes. Si un Estado no protege a sus poblaciones, o es en realidad el autor de los crímenes, la comunidad internacional debe estar preparada para tomar medidas más fuertes, incluyendo el uso colectivo de la fuerza con aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU.

<sup>142</sup> Un ejemplo de esto ha sido la intervención militar en Libia por parte de la OTAN, en marzo de 2011. Dicha invasión fue autorizada por parte de Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a través de la *Resolución 1973*, con la cual se ponía en práctica por primera vez el principio de R2P, haciendo énfasis que el objetivo de dicha inferencia era exclusivamente “proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi”. Naciones Unidas, *Resolución 1973*, [https://undocs.org/es/s/res/1973%20\(2011\)](https://undocs.org/es/s/res/1973%20(2011)) (fecha de consulta: 12 de agosto de 2018). Sin embargo, esta operación lejos de promover el cese al fuego y la protección de los derechos y vida de los civiles, se convirtió en una operación del gobierno de Estados Unidos, Francia y Reino Unido para derrocar al régimen de Gadafí, situación que evidenció claramente el abuso del principio R2P y que su implementación estaba siendo utilizada para satisfacer los intereses de sus ejecutores. Esto generó, por tanto, incertidumbre y rechazo al momento de invocar tal principio en situaciones similares que se suscitaron en los años siguientes, como fue el caso de Siria. Véase un análisis al respecto Francisco J. Estébanez Gómez, “La responsabilidad de proteger: los efectos de la intervención libia sobre la guerra civil siria”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos* (mayo de 2015), <https://goo.gl/Q5j9V1> (fecha de consulta: 12 de agosto de 2018). Emilio Menéndez del Valle, “Responsabilidad de proteger: la ONU en acción”, *Real Instituto El Cano*, (febrero 2016), <https://goo.gl/NdhvGY> (fecha de consulta: 12 de agosto de 2018).

la vida, bienestar, derechos y dignidad de los seres humanos, aspectos que la seguridad tradicional no percibe como prioridades.

- **Consideraciones sobre la seguridad humana**

Con base en sus características y esferas, se puede concebir a la seguridad humana como un enfoque integral, práctico e influyente en la toma de decisiones de los actores políticos. De acuerdo con Karlos Pérez Armiño, la seguridad humana tiene las siguientes potencialidades en comparación con el enfoque tradicional:

1. La seguridad humana erige a la persona (su bienestar, libertad y derechos), y no al Estado como sujeto de la seguridad.
2. El concepto de seguridad humana refleja la confluencia teórica y política de dos campos, la seguridad y el desarrollo, que hasta antes de los años noventa estuvieron notablemente separados.
3. La seguridad humana presenta una dimensión cuantitativa (satisfacción de las necesidades) así como una cualitativa (dignidad humana).
4. Este enfoque puede aplicarse del ámbito local hasta el global.
5. Tiene connotaciones progresistas y transformadoras, debido a que tiende a buscar un mayor desarrollo humano y a crear un sistema de seguridad internacional basado en las personas.
6. Aporta criterios y elementos de juicio para el análisis de las políticas de los Estados y de las relaciones entre éstos y sus ciudadanos.
7. Ayuda a cuestionar narrativas y conceptos dominantes en relación con la seguridad y con la política; entre ellos el interés nacional.<sup>143</sup>

Tales potencialidades son las que han permitido que el enfoque de la seguridad humana haya sido incorporado en los discursos de los actores políticos y de instituciones internacionales como la ONU, lo cual ha permitido la evolución de la concepción de seguridad a nivel internacional. Temas como la pobreza extrema, el hambre y el tráfico de personas, han logrado incorporarse en la agenda internacional gracias a este enfoque; la migración internacional también se ha incorporado, aunque no con la misma visión que las temáticas anteriores. Esto se debe a que los Estados todavía se muestran reticentes a aceptar en sus territorios y proteger a extranjeros que buscan mejorar su calidad de vida o que piden asilo.

A pesar de los beneficios que ha traído la implementación de del enfoque de la seguridad humana, se han presentado casos en los que sus premisas han sido cooptadas por los Estados para constituir agendas de seguridad a su conveniencia, las cuales que se encuentran muy lejos de proteger a los individuos de las amenazas a su vida, libertad y bienestar. En tal sentido, Pérez Armiño expone las siguientes críticas a dicho enfoque:

---

<sup>143</sup> Pérez Armiño, “¿Más allá de la seguridad humana?..., *op.cit.*, p. 252.

1. *El concepto de seguridad humana es impreciso, cuenta con diversas definiciones, amplias y vagas.* Esta crítica va directamente a la dimensión amplia de la seguridad humana, dimensión que Krause califica como una especie de “lista de compras”,<sup>144</sup> debido a que no especifica qué asunto de seguridad es más importante que otro. Esta falta de priorización ha hecho que el concepto sea percibido como ambiguo, trayendo como consecuencia que los gobiernos e instituciones tiendan a utilizar el enfoque restringido de seguridad humana.

2. *Su carácter multidimensional puede conllevar a la securitización de cualquier problema.* Esto frenaría el debate político respecto a una cuestión y legitimaría el uso de la fuerza militar para resolverla. Asimismo, desde la escuela tradicional de seguridad, han surgidos dos críticas: la primera, referente a que la extensión del concepto a otros sectores ha desnaturalizado al concepto; la segunda alude a que esta ampliación ha conllevado a incorporar los problemas del sur a la agenda internacional, lo cual reduce, de cierta manera, los recursos destinados a resolver problemas políticos y militares.

3. *Uso indiscriminado del lema “responsabilidad de proteger” del enfoque restringido.* La implementación de esta doctrina ha justificado intervenciones humanitarias innecesarias por parte de las potencias en países en desarrollo donde tienen intereses estratégicos.

4. *Creciente énfasis del enfoque restringido sobre el amplio.* A raíz de los atentados terroristas del 11-S, la comunidad internacional ha priorizado la libertad frente al miedo, dejando como tema secundario el desarrollo de las personas y su emancipación. Desde la perspectiva de Krause, primero debe lograrse la seguridad humana (libertad frente al miedo) y solo después el desarrollo (libertad de necesidades),<sup>145</sup> ya que solo de esta manera se podrá garantizar la integridad y bienestar de los individuos.

Estas críticas tienen su raíz en la debilidad teórica y en la falta de profundidad crítica del concepto. Desde los estudios críticos de seguridad se ha advertido de estas limitaciones. Edward Newman, por ejemplo, explica que este aspecto negativo es consecuencia de su carácter práctico y de su intención de aplicarlo en el terreno, es decir, la mayoría de los autores y estadistas priorizan más la capacidad de incidencia que su desarrollo teórico y capacidad crítica, debido a que la primera puede movilizar recursos humanos y financieros en la resolución de problemas.<sup>146</sup> Angie Larenas afirma que esta levedad teórica ha facilitado que el enfoque haya sido instrumentalizado políticamente en funciones de los intereses de los Estados;<sup>147</sup> a través del discurso los estadistas han utilizado este enfoque como bandera

---

<sup>144</sup> Keith Krause, “Seguridad Humana ¿Ha alcanzado su momento?”, *Revista Papeles*, Núm. 90 (2005): p. 23.

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>146</sup> Edward Newman, “Critical Human Security Studies”, *Review of International Studies*, núm 36 (2010): pp. 77-94.

<sup>147</sup> Angie A. Larenas Álvarez, “La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación”, *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 23 (junio-septiembre de 2013): pp. 81-98.

de sus intervenciones arbitrarias y violentas en países donde se suscitan crisis humanitarias y tienen un interés en particular.<sup>148</sup>

Con base en esto se puede decir que la capacidad de incidencia política y la tendencia a adoptar la dimensión restringida de la seguridad humana han impedido que el enfoque haya tenido un vasto desarrollo teórico y que carezca de sentido crítico respecto al *status quo*. De acuerdo con esto, se puede decir entonces que la mayor crítica que se ha hecho al enfoque es que haya permitido ser instrumentalizado por las potencias e instituciones internacionales para construir un orden liberal y global, así como diferentes políticas de control hegemónico en los países del hemisferio sur.<sup>149</sup>

### **Reflexiones del primer capítulo**

El debate en torno al concepto de seguridad ha permitido considerar un abanico de posibilidades para analizar los problemas internacionales contemporáneos, dejando, así, de depender de los conceptos clásicos de paz y poder para explicar los cambios que surgen en la dinámica del sistema mundial. Este intercambio de planteamientos ha permitido desechar la idea de que la seguridad es solamente un medio para la consecución del interés nacional, o bien, una consecuencia de las acciones que realizan los Estados, pues engloba en sí misma un conjunto de interpretaciones que permiten deducir el comportamiento de los actores internacionales y las medidas que ponen en práctica para concretar sus objetivos.

La seguridad como se vio en este capítulo, es un término que se caracteriza por su ambigüedad, elasticidad, adaptabilidad al cambio y al contexto, particularidades que han impedido que se haya desarrollado y aceptado una definición universal, emergiendo, en consecuencia, un abanico de corrientes teóricas sobre seguridad que han terminado por instituirse en una subdisciplina de las Relaciones Internacionales. Ante un escenario internacional en el que se multiplican y diversifican las amenazas transnacionales de carácter no estatal, tales enfoques aportan una interpretación multidimensional que permite considerar objetos referentes diferentes al Estado y valores no considerados por el enfoque tradicional.

Si bien el surgimiento de los enfoques ampliacionistas han apoyado a brindar explicaciones más adecuadas a los problemas que han surgido con el fenómeno de la globalización y la implementación del modelo neoliberal, hoy día enfrentan grandes retos ante el resurgimiento de una concepción estatocéntrica de seguridad, la cual se está introduciendo en las agendas nacionales e internacionales para tratar una gran variedad de temas que no precisamente

---

<sup>148</sup> Los casos más representativos desde la adopción del principio en 2005 han sido las intervenciones en Libia (2011) y en Siria (2014). Véase un análisis particular en Elena Jiménez Botías, “La responsabilidad de proteger después de libia”, *CIDOB-Barcelona Centre for International Affairs*, (septiembre 2016), <https://goo.gl/bnHeph>, (fecha de consulta: 12 de agosto de 2018).

<sup>149</sup> Pérez Armiño, “¿Más allá de la seguridad humana? ...”, *op.cit.*, p. 258 y Keith Krause, “Seguridad Humana ¿Ha alcanzado su momento? ...”, *op. cit.*, p. 30.

aluden al combate contra el terrorismo y la delincuencia transnacional, si no a problemas como la migración internacional que tradicionalmente había sido abordada desde perspectivas económicas y de derechos humanos.

Ante tal fenómeno, la Teoría de la Seguritización propuesta por la Escuela de Copenhague, resulta de gran utilidad para comprender la manera como se construye la agenda de seguridad estatal e internacional, pues indica los actores y elementos que intervienen en la construcción de las amenazas. No obstante, su implementación no solamente ha servido como enfoque explicativo, sino que sus planteamientos han fungido como guía en la estructuración de políticas estatales enfocadas a atender una gran diversidad de problemas que no precisamente tienen como objetivo enfrentar una amenaza militar.

La importancia de tal enfoque para este estudio es, por tanto, que fungirá como una guía para determinar los actores y elementos que han influido para que los flujos de refugiados hayan sido gestionados como un asunto de seguridad nacional. Empero, es necesario considerar algunos puntos que sus autores han omitido. Entre estos se encuentran el contexto en que se presenta el problema y la posición que ocupa el actor seguritizador, puntos que han resaltado académicos de la Escuela de París y que son indispensables considerar, ya que ayudarán a realizar un análisis integral del tema de esta investigación.

A pesar de las críticas al enfoque de Seguridad Humana, respecto a su levedad teórica y carácter práctico, no puede omitirse el impulso que ha dado para ampliar la agenda de seguridad considerando al individuo como principal beneficiario de protección. Al contrario del enfoque tradicional, esta corriente ha venido a revolucionar el concepto en cuestión, debido a que centra su atención específicamente en los seres humanos, buscando librarlos del miedo y la necesidad a través de la incidencia en la toma de decisiones de los gobiernos y de los organismos internacionales. Sin embargo, pese a las buenas intenciones del enfoque, es necesario realizar una advertencia desde un punto de vista muy personal.

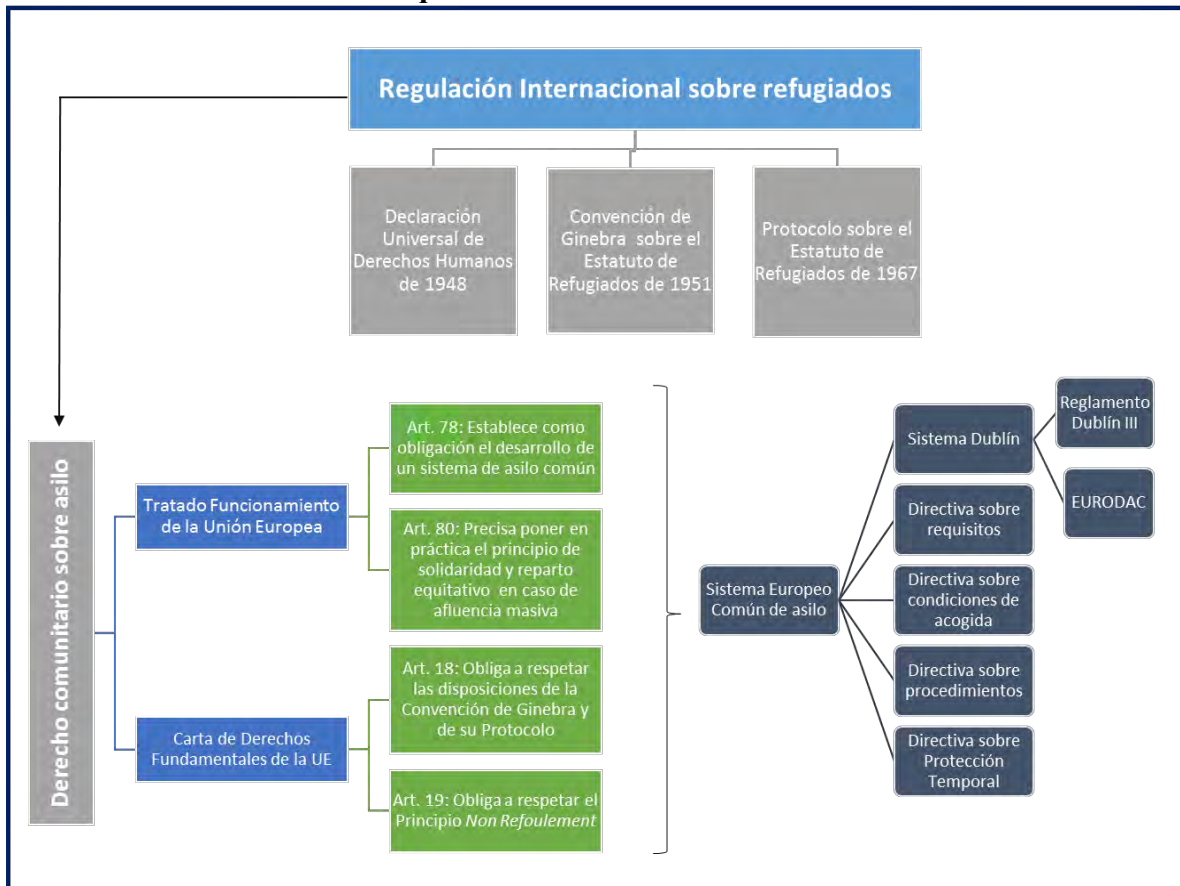
Su falta de precisión puede crear expectativas irreales y difíciles de concretar en las políticas que se desarrollan para la protección del ser humano, pues como se ha visto, la esencia de la seguridad es su ambigüedad, es decir, depende de la percepción de la entidad que lo define, por lo que posiblemente la intención de sus formuladores nunca será la misma que perciban los receptores de tales políticas ni mucho menos sus observadores. Considerando tales limitaciones, en este trabajo tal corriente teórica ayudará en primer lugar, a verificar si el sistema de asilo comunitario ha sido diseñado para garantizar la seguridad de los solicitantes y si contempla los riesgos a los que se encuentra expuestos, y en segundo lugar, a brindar recomendaciones sobre el desarrollo de una regulación que considere su visión holística y antropocéntrica, pues son elementos que una política de asilo debería considerar, lo cual podría modificar el desarrollo de la gestión de los flujos de refugiados en la UE.

## 2. EL SISTEMA COMÚN DE ASILO DE LA UE

El objetivo del presente capítulo es exponer la evolución de la legislación sobre derecho de asilo en la Unión Europea (UE), a fin de evidenciar la relación que existe entre el derecho de asilo y la protección del Espacio Schengen. Esta conexión permitirá comprender, en el siguiente capítulo, la manera como han gestionado los países europeos la llegada masiva de solicitantes de asilo. A fin de concretar tal ambición, este capítulo se divide en dos partes.

En el primer apartado se explicará el marco jurídico internacional que se ha desarrollado para la protección de los refugiados, base de cualquier legislación nacional sobre asilo, incluida la de la UE, e indispensable para comprender las lagunas y omisiones que persisten en esta materia al día de hoy. La segunda, se centrará en detallar el largo proceso de creación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), señalando los obstáculos a los que se han tenido que enfrentar sus promotores, y los mecanismos que han tenido que adherir a la regulación —como consecuencia del incremento de los flujos de refugiados— para poder “garantizar” tanto el acceso al procedimiento de asilo, como la seguridad de las fronteras exteriores y el orden interno.

**Cuadro 3. Arquitectura del Sistema de Asilo en la UE**



Elaboración propia.

## **2.1 La protección de los refugiados en el Derecho Internacional**

La primera mitad del S.XX fue testigo de desplazamientos masivos de personas en todo el mundo, principalmente en el continente europeo, en el cual se desarrolló un éxodo sin precedentes debido a que dicho territorio fue campo de batalla en dos guerras mundiales. Tal situación evidenció la necesidad de crear un marco regulatorio de alcance mundial que estableciera como derecho universal al asilo y obligara a los integrantes de la comunidad internacional a respetarlo.

Es por ello que, a partir de 1945, año en que termina la guerra, la comunidad internacional trabajó con entusiasmo para consolidar dicho objetivo, cuyos frutos fueron la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, instrumentos vigentes al día de hoy que son fundamentales para promover el derecho a solicitar asilo en cualquier país.

### **2.1.1. Declaración Universal de Derechos Humanos**

Como se adelantó líneas arriba, las atrocidades y devastación que provocó la Segunda Guerra Mundial (SGM), colocaron en una situación de gran vulnerabilidad a miles de personas, orillándolas a dejar sus hogares y buscar refugio en países no combatientes donde pudieran rehacer sus vidas. Tal situación obligó a la comunidad internacional de los años cincuenta a constituir un marco jurídico que velara por la paz, la seguridad y los derechos humanos en cualquier parte del mundo. En este sentido, se agregó una hoja de ruta a la Carta de las Naciones Unidas para “garantizar los derechos de todas las personas en cualquier lugar y en todo momento”, lo cual trajo como consecuencia la adopción inmediata de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* el 10 de diciembre de 1948.<sup>150</sup>

Esta Declaración Universal ha sido, desde entonces, la base de legislaciones internacionales, regionales y nacionales sobre todo tipo de derechos inherentes al ser humano. Su contribución al derecho de los refugiados se encuentra en el artículo 14, en el que se designó, por primera vez al asilo como un derecho universal, intransferible e inalienable. Tal artículo menciona que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”,<sup>151</sup> precisión que enfatiza la igualdad del derecho y su carácter global. Asimismo, el artículo prevé acciones para combatir el abuso de este derecho, por lo que restringe el goce de este derecho a aquellas personas que hayan cometido algún delito grave del fuero común o en contra de los principios de las Naciones Unidas.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup>ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, <https://goo.gl/smXzYG> (fecha de consulta: 20 de mayo de 2016).

<sup>151</sup> *Idem.*

<sup>152</sup> *Idem.*

## 2.1.2 Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiado de 1951

En la Conferencia Plenipotenciaria sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas de las Naciones Unidas, celebrada el 28 de julio de 1951, en Ginebra, Suiza, se adoptó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, instrumento de alcance internacional cuyo principal objetivo era poner fin a la problemática de los refugiados a través de una serie de disposiciones que ayudaran a definir quién era un refugiado y bajo qué condiciones una persona podría ser reconocida como tal y gozar de ciertos derechos en el país receptor. En su artículo primero, la Convención establece como beneficiarios de sus derechos a toda persona que:

“...haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Y a aquellos...

“Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguido 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 donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.<sup>153</sup>

Asimismo, en el punto “B” de tal artículo, se especifica que la expresión "acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951" puede referirse a los hechos suscitados en Europa o en otro lugar, dejando a consideración de los Estados la extensión de su aplicación a otras regiones y países no europeos.<sup>154</sup> Estas limitaciones, temporales y geográficas, demuestran la ingenuidad y precaria visión que tenía la comunidad internacional respecto a la posibilidad de que en el futuro pudieran desencadenarse crisis de refugiados similares o de mayor complejidad; los movimientos de población de la Guerra Fría se encargarían de señalar su error.

Por otro lado, cabe mencionar que, de acuerdo con la Convención, ninguna persona puede ser reconocida como refugiada cuando existan motivos fundados para considerar:

- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad;
- b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
- c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las

<sup>153</sup> ACNUR, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, p. 1, <https://goo.gl/QPnCds> (fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 2.



Naciones Unidas.<sup>155</sup>

Las anteriores exclusiones han resultado de gran ayuda para la aplicación de la Convención actualmente, especialmente cuando se trata de evitar que delincuentes internacionales utilicen este recurso para ingresar a países desarrollados. Adicionalmente a estas restricciones, la Convención establece tres principios que son considerados, al día de hoy, bases para la protección de los refugiados a nivel internacional, pues su alcance ha permitido, en la medida de lo posible, el respeto del derecho de asilo por parte de los Estados. Se trata de los principios *non refoulement*, *no sanción por ingreso irregular* y *no discriminación*.

- **Principio *non refoulement***

Sin duda, una de las más importantes aportaciones de la Convención es la introducción del principio “no devolución” (*non refoulement*), el cual se ha convertido en la piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio está constituido en el artículo 33 y prohíbe a los Estados signatarios expulsar o devolver a un refugiado a cualquier territorio (país de origen o de tránsito) donde su vida o libertad corran peligro por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.<sup>156</sup> Lo anterior obliga a los Estados a dar refugio temporal a aquellos extranjeros que no hayan obtenido la condición de refugiado, pero, que debido las amenazas latentes fuera de sus fronteras, no se les puede negar asistencia y protección.<sup>157</sup>

Sin embargo, tal principio tiene dos restricciones de aplicación. La Convención especifica que el derecho a solicitar asilo queda anulado para toda persona considerada como un “peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o para aquellas que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país”.<sup>158</sup> No obstante, estas restricciones han permitido dos situaciones: la primera, de índole positiva, evitar el abuso del derecho de asilo por parte de criminales; la segunda, de naturaleza negativa, dar pie a que los Estados justifiquen el endurecimiento de sus políticas de asilo.

- **Principio *no sanción por ingreso irregular***

---

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 9,

<sup>157</sup> Cabe destacar que este principio, a pesar de emerger del derecho convencional, ha pasado a formar parte del derecho internacional consuetudinario; su cumplimiento no se apega estrictamente a las condiciones que establece la Convención de Ginebra, sino que añade otros motivos por los cuales una persona no puede ser devuelta (presunción de que pueda ser víctima de tortura, trato inhumano o degradante) y los constituye como una costumbre internacional de carácter obligatoria para todos los Estados sin excepción, aún para aquellos que no estén adheridos a la Convención. A partir de su incorporación al DIR, su valor ha ido adquiriendo mayor peso en el escenario internacional, llegando a considerarse como un principio absoluto, imprescriptible e inderogable.

<sup>158</sup> ACNUR, *Convención sobre...*, *op. cit.*, p. 9.

El principio *no sanción por ingreso irregular*, se encuentra redactado en el artículo 31 de la Convención.<sup>159</sup> Este menciona que los Estados partes no podrán imponer sanciones penales a aquellos refugiados que habiendo llegado *directamente* del territorio donde su vida o libertad corran peligro no cuenten con visado o una autorización de entrada. Lo anterior, queda condicionado a que los refugiados se presenten inmediatamente ante las autoridades del país receptor y expliquen los motivos de su estancia.

Si bien, la intención del artículo es tratar de evitar que los Estados de acogida violaran el derecho de asilo a las personas que no contaran con la documentación de ingreso necesaria, la palabra “directamente” provocó la detención arbitraria y aplicación de sanciones penales a los solicitantes durante los primeros años de vida de la Convención. Esto se debió a que los Estados interpretaron de forma literal el contenido del artículo, encontrando la oportunidad para deslindarse de la responsabilidad de conceder asilo, procediendo, por ende, a la detención y expulsión de todo refugiado que haya transitado previamente en un país diferente al de origen o solicitado asilo en otro.

Al respecto, en las conclusiones de las *Consultas del ACNUR sobre Protección Internacional*, de 2001, se reconoció que para obtener tal protección “los refugiados no están obligados a haber llegado directamente, en el sentido literal, de territorios donde su vida o libertad estaba amenazada”;<sup>160</sup> esta aclaración reivindica el valor del principio y trata de poner alto a las arbitrariedades de los Estados. Sin embargo, desde hace algunos años, es más frecuente escuchar noticias sobre detenciones arbitrarias e imposición de sanciones penales a refugiados que no cuentan con documentación legal o que han solicitado previamente asilo en otros países sin obtenerlo, asumiéndolos precipitadamente como migrantes económicos o con extranjeros que huyen de la justicia de sus países e intentan dar mal uso al derecho de asilo.

- **Principio de *no discriminación***

Por su parte, el principio de *no discriminación*, contenido en el artículo 3,<sup>161</sup> sigue la dirección del artículo 14 de la DUDH, de 1948, ya que obliga a los Estados a aplicar las disposiciones de la Convención sin distinción de raza, religión o nacionalidad. Actualmente, este principio ha sido transgredido por autoridades de algunos países europeos, quienes, en su lucha contra el terrorismo internacional, han determinado que los extranjeros que profesan el islam o cuyo país de origen pertenece a la región de Medio Oriente representan amenazas graves a su seguridad, negándoles, por ende, la posibilidad de ser reconocidos como refugiados.

---

<sup>159</sup> *Idem*.

<sup>160</sup> ACNUR, *Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional*, editado por Erika Feller, Volker Türk y Frances Nicholson (Ginebra: Icaria Editorial, 2001), p. 16.

<sup>161</sup> ACNUR, *Convención sobre...*, *op. cit.*, p. 3.

### 2.1.3 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

Debido al carácter temporal y geográfico de la Convención de Ginebra, los nuevos tipos de refugiados surgidos al inicio de la Guerra Fría quedaron desprotegidos, desatando, una vez más, una emergencia humanitaria que requería la cooperación de los Estados para idear una legislación *ad hoc* a la nueva realidad internacional. Por tal motivo, en enero de 1967, se adoptó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, el cual pone fin a la temporalidad y limitación geográfica de la Convención y adapta la legislación al contexto de aquella época.

Dicho Protocolo elimina las expresiones limitantes del artículo primero, haciendo obligatorios solamente los artículos 2 al 34, en los cuales se encuentran, además de los principios antes mencionados, derechos sociales, derechos financieros y/o económicos, especificaciones generales sobre apoyo a trámites administrativos y obligaciones tanto para Estados como para refugiados.<sup>162</sup>

Al día de hoy, 145 países han ratificado la Convención, 146 el Protocolo y 143 ambos instrumentos.<sup>163</sup> Todos los Estados de la UE se han adherido a estos instrumentos, ya que uno de los requisitos para formar parte de la integración es ratificar las regulaciones internacionales sobre derechos humanos surgidas en el marco de la ONU; asimismo, tales instrumentos han sido la base para constituir el sistema de asilo europeo actual.

### 2.1.4 Ambigüedades, aclaraciones y lagunas de la Convención de Ginebra y su Protocolo

#### • Sobre la definición de “refugiado”

Pese al avance que introdujo el Protocolo, la definición de refugiado que ofrece ha quedado prácticamente obsoleta a la nueva realidad;<sup>164</sup> las situaciones que generan refugiados actualmente son muy diferentes a las de las décadas de los años cincuenta y sesenta, esto ha obligado a los Estados a desarrollar su propia definición y criterios para conceder protección. Algunas de las contribuciones más importantes a la regulación internacional sobre los refugiados son las que han dado África y América Latina, regiones azotadas por la violencia que han visto la necesidad de crear legislaciones que protejan a los nuevos tipos de desplazados no reconocidos por la Convención y el Protocolo.

---

<sup>162</sup> Cabe mencionar que en cada derecho de la Convención se especifica el nivel de obligación que los Estados tienen que cumplir; en algunos artículos se especifica la responsabilidad que tienen los países de garantizar a los refugiados el mismo nivel de derecho que a sus nacionales, mientras que, en otros, sólo están obligados a conceder el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.

<sup>163</sup> ACNUR, *Estados partes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967*, <https://goo.gl/MrRtKj> (fecha de consulta: 9 de junio de 2016).

<sup>164</sup> En este sentido véase Cristina Gortázar Rotaecche, *Derecho de asilo y “no rechazo” del refugiado* (Madrid: DYKINSON, 1997), p. 54 y A. Fernández Sánchez, *Refugiados: derecho y solidaridad*, coordinador (Sevilla: Universidad de Sevilla, 1994), p. 7.

En 1969, la Unión Africana (UA) adoptó la *Convención por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*; además de utilizar la definición de la Convención de Ginebra, menciona que el término refugiado se aplicará también a “toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad”.<sup>165</sup>

Siguiendo el ejemplo de la UA, y debido al incremento de desplazamientos forzados en Centroamérica durante la década de 1980, los países latinoamericanos se reunieron en noviembre de 1984 en Cartagena, Colombia, para reafirmar su compromiso con la protección de los migrantes forzosos y reconocer la problemática que vivía la región. El resultado de tal reunión fue la adopción de la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, la cual considera también como refugiados a las personas que “han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.<sup>166</sup>

Adicionalmente a tal definición, algunos países latinoamericanos aprovecharon para introducir una distinción entre refugiado y asilado, asumiendo a este último como una persona que huye de su país por cuestiones únicamente políticas.<sup>167</sup>

La UE, por su parte, se ha quedado al margen de la definición plasmada en la Convención de Ginebra, incluso ha preferido crear otras categorías de protección internacional de bajo perfil a fin de evitar los costos que conlleva acoger un gran número de refugiados de forma permanente.<sup>168</sup> Respecto a la diferencia entre refugiado y asilado, la regulación comunitaria sigue los mismos lineamientos que el ACNUR. El “término asilo” en el Sistema de Naciones Unidas es sinónimo del “término refugiado”, para ambas figuras el derecho universal

---

<sup>165</sup> OUA, *Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*, <https://goo.gl/Lim5wG> (fecha de consulta: 9 de junio de 2016).

<sup>166</sup> OEA, “Tercera Conclusión”, *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, <https://goo.gl/bzsm5h> (fecha de consulta: 3 de junio de 2016).

<sup>167</sup> Este es el caso de la legislación mexicana, la cual considera que un refugiado es aquel que reúne las condiciones de la Convención de Ginebra y de la Declaración de Cartagena, mientras que un asilado es todo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público, y carezca de la protección de su país. Véase los artículos 13 y 61 de la *Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político*, de 2011, <https://goo.gl/SxsARw>, (Fecha de consulta: el 3 de junio de 2017).

<sup>168</sup> Sobre estos tipos de protección se hablará más adelante.

aplicable es la Convención de Ginebra y su Protocolo.<sup>169</sup> Con base en tal acepción, este trabajo de investigación utiliza ambos términos indistintamente.<sup>170</sup>

Antes de pasar al siguiente punto, es necesario aclarar que las limitaciones geográficas y temporales no han sido las únicas restricciones que la Convención de Ginebra y su Protocolo exponen en su definición, el problema de fondo es que de tal concepción no emana el derecho de los refugiados a obtener protección, solamente a solicitarla.<sup>171</sup>

A pesar de esta gran laguna en el derecho internacional de los refugiados, los Estados no han realizado mayor esfuerzo por cambiarla, continúan tomando como base una definición que no ayuda a los refugiados a protegerse de los abusos de las autoridades estatales, lo cual es comprensible si se considera, desde una perspectiva securitaria, que el acceso a territorio de un país es una decisión que le compete exclusivamente a los estadistas y son estos los que tienen el derecho de imponer las medidas necesarias para evitar que en su jurisdicción ingresen aquellos individuos que, según su criterio, pueden convertirse en una seria amenaza a la estabilidad económica y social.

- **Sobre los procedimientos de acogida, condición de refugiado e integración**

Una de las lagunas más notorias de la Convención y el Protocolo es que no dictan normas sobre procedimientos generales para la acogida de refugiados, para el otorgamiento de la condición o para su posterior integración, dejando a criterio de los Estados la aplicación de los procedimientos que consideren pertinentes. Los métodos para atender las cuestiones antes referidas varían de un Estado a otro, tanto de calidad como en tiempo, dando pie a que se genere discriminación y violación a los derechos humanos de los solicitantes de asilo.

- **Sobre la condición de refugiado**

Existe gran controversia sobre en qué momento una persona se convierte en un refugiado; si es cuando huye, o bien, cuando el Estado en el que pidió protección lo reconoce como tal. Al respecto, se puede decir que, basándose solamente en las normas contenidas en la Convención de Ginebra, la condición de refugiado no tiene carácter constitutivo, sino declarativo, es decir, una persona que huye de su país de origen por las razones especificadas en dicha regulación, no es reconocida como un refugiado hasta que un Estado concede dicho estatus después de haber evaluado su solicitud. De esta manera, la Convención solo considera a los refugiados de tipo político excluyendo a los *refugiados de facto*.

---

<sup>169</sup> Loreta Ortiz Ahlf, “Asilados”, *De los migrantes. Los derechos humanos de los refugiados, asilados, desplazados e inmigrantes*, (México: Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2001), p. 45.

<sup>170</sup> Es necesario aclarar que cada figura tiene su propio origen etimológico y se han desarrollado por separado; debido a que el tema de esta investigación no es esta cuestión, me limitaré a apearme al significado que atribuye la UE.

<sup>171</sup> Gloria Fernández Arribas, *Asilo y Refugio en la Unión Europea* (Brasil: Comares, 2007), pp. 12-13.

A diferencia de los refugiados de tipo “declarativo”, los refugiados de facto son aquellos que huyen de la violencia y devastación generada por conflictos bélicos, por la violación sistemática de los derechos humanos, por la pobreza y la hambruna,<sup>172</sup> personas que por obvias razones no necesitan reconocimiento y que, sin embargo, se les da protección de carácter temporal y con derechos mínimos.

Con base en esto, podemos darnos cuenta que los instrumentos internacionales sobre refugiados se centran en conceder el derecho a solicitar asilo más no en obligar a los Estados a otorgarlo. El carácter limitante de este tipo de legislaciones se encuentra íntimamente ligado con el respeto a la soberanía estatal, trayendo como consecuencia que la decisión de conceder asilo recaiga exclusivamente en los Estados, no teniendo otra opción más que confiar, finalmente, en el grado de solidaridad que poseen.<sup>173</sup>

El panorama de la realidad internacional es complejo y vulnerable, requiere no solo dejar atrás las prácticas tradicionales sobre el derecho de los refugiados, sino también prever situaciones y adelantarse a las nuevas necesidades de los desplazados internacionales. El sistema de asilo que ha creado la UE demuestra que hasta los Estados promotores de los derechos humanos ponen por delante su seguridad y buscan lagunas en instrumentos internacionales para desarrollar legislaciones de acuerdo con sus intereses sin transgredir las normas del derecho internacional.

## **2.2 El derecho de asilo en la UE**

El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) es el marco jurídico que ampara el derecho de los migrantes extracomunitarios a solicitar refugio en la UE. Su base jurídica se encuentra en la regulación internacional antes expuesta y su creación ha representado un gran avance para la protección de los derechos humanos a escala mundial, debido a que es el primer instrumento que establece normas comunes a un conjunto de países. No obstante, es necesario decir que, pese a su ostentosa arquitectura, la llegada masiva de solicitantes de asilo ha dejado ver que su aplicación no ha sido homologada y algunas de sus disposiciones resultan ambiguas para gestionar los flujos contemporáneos de refugiados.

Es por ello que conviene precisar en primer lugar, los intereses que han tenido las instituciones europeas para impulsar el desarrollo de dicho sistema; en segundo, los hechos que han influido en el proceso de construcción; y, por último, las normativas resultantes, a fin de identificar cuáles son sus puntos débiles y cuál es la verdadera finalidad de esta regulación, la seguridad de la integración, o bien, la de los solicitantes de asilo. A continuación, se expone la evolución del derecho en cuestión en la UE.

---

<sup>172</sup> Cristina J. Gortázar Rotaecche, “Refugiados de facto”, *Revista Migraciones* (1996): pp. 96-105.

<sup>173</sup> Juan José Martín Arribas, *Los Estados Europeos frente al desafío de los refugiados y derecho de asilo* (Madrid: DYKINSON, 2000), p. 346.

### 2.2.1 El Espacio Schengen, comienzo de la Odisea

A pesar de que los objetivos de la Comunidad Económica Europea (CEE), primer antecedente de la UE, giraban en torno a garantizar un mercado común, los Estados miembros tenían contemplado, en un futuro próximo, desarrollar instrumentos jurídicos que ayudaran a gestionar de manera ordenada los flujos migratorios provenientes de países extracomunitarios, cuestión indispensable para llevar a cabo la integración política europea. Con base en ello, el 14 de junio de 1985, Alemania, Francia y los Países del Benelux,<sup>174</sup> firmaron el Acuerdo Schengen, el cual tenía como objetivo suprimir las fronteras interiores y fortalecer las exteriores, a fin de crear un espacio común de libertad y seguridad.

Dicho Acuerdo contemplaba medidas a corto y largo plazos. Las primeras fueron contempladas para aplicarlas antes del 1 de enero de 1986; estaban encaminadas a relajar las inspecciones en las fronteras interiores.<sup>175</sup> Las segundas, debían ser adoptadas antes del 1 de enero de 1990; su objetivo era la transferencia de los controles internos a la frontera externa.<sup>176</sup> Sin embargo, su consecución quedó en una aspiración de los países fundadores, ya que el resto de los Estados miembros se negaron a perder el control de sus fronteras internas. Fueron los nuevos movimientos de población que surgieron con el fin de la Guerra Fría los que dieron impulso al proceso de supresión de fronteras interiores y a la creación de una política de inmigración y asilo *coordinada*, necesaria para instaurar el espacio Schengen.

En 1986, los doce Estados partes de la CEE firmaron el Acta Única Europea (AUE), con la cual acordaron crear un mercado único a partir de 1993, para lo cual se comprometieron a crear un espacio sin fronteras interiores que facilitara la libre circulación de mercancías, personas, capitales y servicios.<sup>177</sup> Es por ello que en junio de 1990 adoptaron el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen de 1985, a fin de iniciar el proceso de supresión de fronteras internas. Para consolidarlo, tal instrumento estableció normas para mejorar la cooperación y coordinación entre los servicios estatales en los ámbitos policial y judicial; en la política de visados, inmigración y asilo; en el intercambio de información y; en la observación, persecución y vigilancia de las fronteras.<sup>178</sup>

La primera fase de supresión fue llevada a cabo hasta el 26 de marzo de 1995 por los cinco países fundadores, España y Portugal (países de reciente incorporación a la UE), los cuales

---

<sup>174</sup> El 5 de septiembre de 1944, los gobiernos de Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo firmaron el tratado que estableció la Unión del Benelux (o Unión Aduanera), a través de la cual se comprometieron a desarrollar una política común para abordar sus respectivas reconstrucciones después de la SGM; tal Unión entró en vigor en 1948 y fue tomada como referencia para llevar a cabo el proceso de integración europea.

<sup>175</sup> Andreu Olesty Rayo, “El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea”, *REAF*, núm. 15 (abril 2012): pp. 45-49.

<sup>176</sup> *Idem*.

<sup>177</sup> EUR-Lex, *Acta Única Europea*, <https://goo.gl/brMJD2> (fecha de consulta: 11 de junio de 2017).

<sup>178</sup> Lode Van Outrive, “Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen”, *Affairs Internationals*, núm. 53, (2001): pp. 43-61 y *Convenio Schengen*, <https://goo.gl/boZeWG> (fecha de consulta: 11 de junio de 2017).

decidieron poner a prueba el espacio por un periodo de tres meses. Sin embargo, el incremento de los flujos de refugiados que se desarrolló poco tiempo después, como producto de los conflictos étnicos en los Balcanes, complicó la permanencia de todos los Estados dentro del espacio común recién creado, pues cada vez era más difícil para estos concebir la idea de que la responsabilidad de proteger las fronteras debía ser un trabajo de *todos* y no una cuestión meramente nacional. Francia fue el primero en abandonar el barco,<sup>179</sup> quien reinstaló sus fronteras nacionales en 1996, aludiendo a su derecho estipulado en el Convenio Schengen, el cual permitía tal cierre en caso de seguridad nacional.<sup>180</sup>

Es necesario aclarar que dicho Convenio, al igual que el primer Acuerdo, no formaba parte del derecho comunitario, sino de una ordenación subsidiaria, es decir, constituían una reglamentación intergubernamental al margen de la UE.<sup>181</sup> Este tipo de cooperación era regulada por un Comité Ejecutivo, encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones Schengen y de adoptar disposiciones relacionadas con el mantenimiento del espacio de libertad.<sup>182</sup> Fue con el Tratado de Ámsterdam (TA), de 1997, que las disposiciones del Acervo Schengen (Acuerdo y Convenio) fueron retomadas para aplicarlas a nivel comunitario. De esta manera se daba inicio a la creación del “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ)”, cuya característica principal era la ausencia de fronteras interiores.<sup>183</sup>

El reto del TA era lograr, en los siguientes cinco años a partir de su vigencia, el libre tránsito de ciudadanos de la Unión y de nacionales de terceros países dentro del territorio comunitario, considerando, al mismo tiempo, la implementación de medidas para salvaguardar la seguridad interna. Tomando en cuenta esto, el Acervo contemplaba las siguientes responsabilidades para los Estados:

1. Vigilar y controlar las fronteras exteriores —terrestres, marítimas y aéreas— del ELSJ y expedir visados para estancias de corta duración uniformes (visados Schengen).
2. Cooperar para mantener un alto nivel de seguridad en la Unión.

---

<sup>179</sup> Jesús Gutiérrez Castro, “Las migraciones en Europa a principios del Siglo XXI ¿Cuestión de seguridad o necesidad?” en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera, coordinadores, *Europa en Transformación: procesos políticos, económicos y sociales* (México: Plaza y Valdés Editores, 2000), p. 40.

<sup>180</sup> El artículo 2 del Capítulo 1, Título II del Convenio estipulaba que “... cuando así lo exijan el orden público o la seguridad nacional, una Parte contratante podrá decidir, previa consulta a las demás Partes contratantes, que se efectúen en las fronteras interiores, y durante un período limitado, controles fronterizos nacionales adaptados a la situación. Si el orden público o la seguridad nacional exigieran una acción inmediata, la parte contratante de que se trate adoptará las medidas necesarias e informará de ello lo antes posible a las demás Partes contratantes”. Véase ACNUR, *Convenio de aplicación del acuerdo Schengen del 14 de junio de 1985*, <https://goo.gl/XFCHan> (fecha de consulta: 11 de junio de 2017).

<sup>181</sup> *Idem*.

<sup>182</sup> Olesty Rayo, “El Espacio Schengen...”, *op. cit.*, pp. 44-84.

<sup>183</sup> Eur-Lex, *Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, <https://goo.gl/g8VLih>, pp.93-96, (fecha de consulta: 20 de agosto de 2018)



3. Cooperar con las agencias policiales.
4. Conectarse al Sistema de Información de Schengen (SIS) y al Sistema de Información de Visados (VIS).
5. Apoyar a controlar el acceso de solicitantes de asilo y garantizar que toda solicitud presentada será examinada por el Estado que haya determinado el Convenio Dublín.<sup>184</sup>

El establecimiento de disposiciones para el control de los flujos migratorios, entre ellos los de refugiados, era — y sigue siendo— una de las principales misiones de la Unión, ya que, desde su perspectiva, solo de esta manera se puede ofrecer a los ciudadanos comunitarios tranquilidad y seguridad en un espacio de libre circulación. La supresión de fronteras interiores se hizo realidad en 1999 cuando el Acervo entró en vigor, siendo efectivo solamente para trece de los quince Estados miembros, debido a que Gran Bretaña e Irlanda quedaron al margen de este proceso. Posterior a esta fecha, se han incorporado al espacio tanto Estados europeos pertenecientes a la Unión Europea como aquellos que no forman parte de ella.<sup>185</sup> Actualmente, 26 países europeos son parte del espacio Schengen, de los cuales 22 son Estados miembros de la UE (véase Mapa 1).

El espacio Schengen ha sido considerado por varios académicos como un laboratorio para la apertura de fronteras que busca a su vez crear las condiciones necesarias para regular el asilo y la inmigración.<sup>186</sup> No obstante, el incremento de la migración internacional hacia la UE ha puesto en duda este planteamiento, pues cada vez es más frecuente que los Estados recurran a cerrar sus fronteras para impedir la entrada de extranjeros que requieren protección o buscan mejorar su calidad de vida.

Dimitris Avramopoulos, Comisario de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía de la UE, ha dicho que la creación del espacio Schengen “...es uno de los mayores éxitos de la UE y es irreversible. La libre circulación nos ha traído una Europa más pequeña y nos ha unido”,<sup>187</sup> pero, en verdad la UE ¿puede considerarse una Europa unida y coordinada en cuestiones de asilo e inmigración?, la crisis de refugiados actual ha hecho que los Estados, principalmente los de reciente adhesión, repiensen los costos de su inclusión y se pregunten si de verdad sigue valiendo la pena mantenerlos.

---

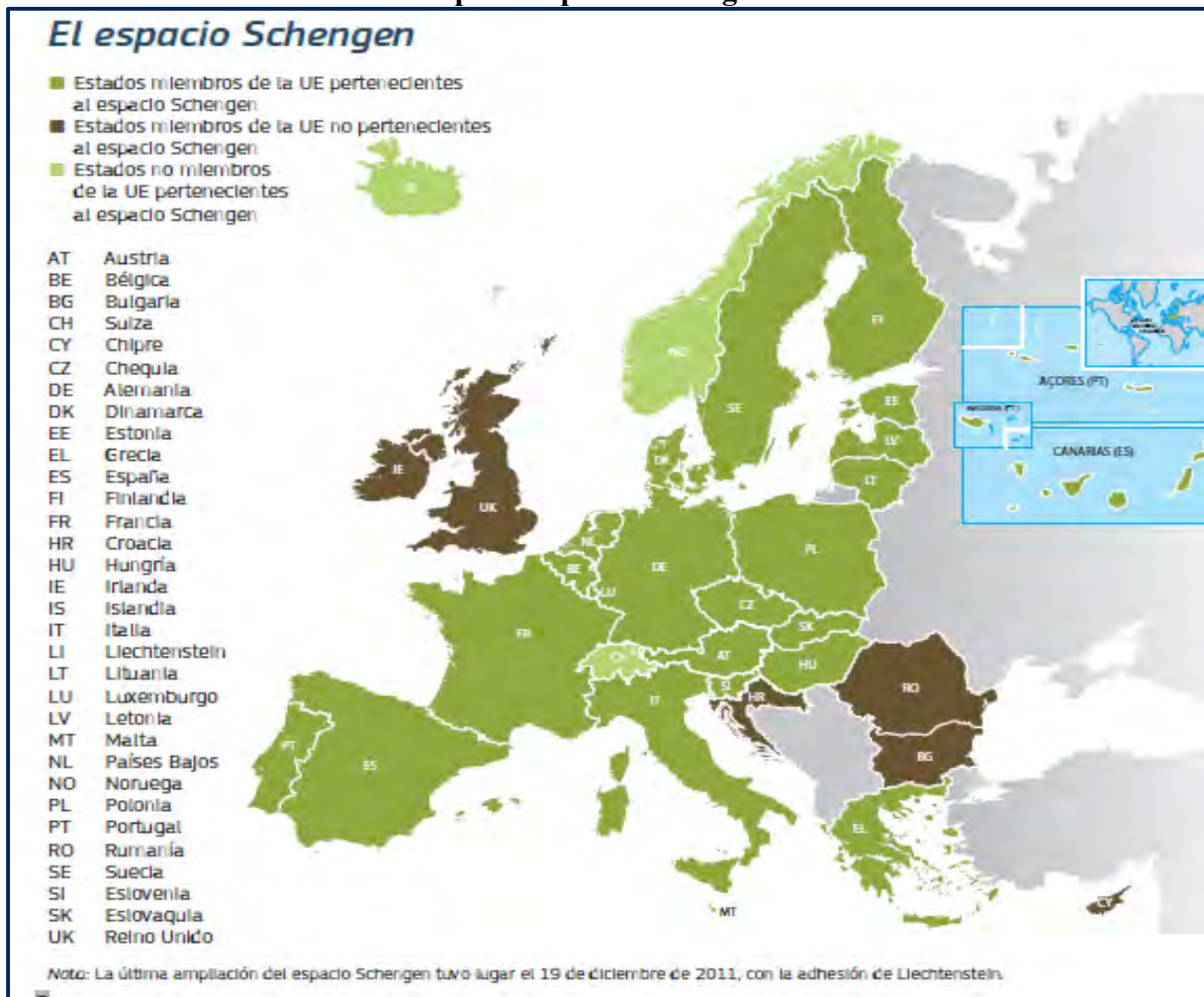
<sup>184</sup> ACNUR, *Convenio de aplicación del acuerdo Schengen...*, *op. cit.*

<sup>185</sup> El TA, a través de un Protocolo de adhesión sobre la incorporación del Acervo Schengen a la normativa comunitaria, estableció que no era un requisito pertenecer a la UE para adherirse al Acervo Schengen, ni era obligatorio la adhesión a tal instrumento si algún Estado deseaba ser parte de la Unión. Véase Eur-Lex, *Protocolo (n° 2) por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea (1997)*, <https://goo.gl/kCggUA> (fecha de consulta: 15 de junio de 2017). Asimismo, consulte el Anexo 1 sobre la Cronología del Espacio Schengen.

<sup>186</sup> Alba y Leite, *Migración y Desarrollo... op. cit.*, p. 6.

<sup>187</sup> Comisión Europea, *La Europa sin fronteras. El espacio Schengen*, (2014), p.6, <https://goo.gl/cLA6sz> (fecha de consulta: 17 de junio de 2017).

## Mapa 1. Espacio Schengen



Fuente: Comisión Europea, *La Europa sin fronteras. El espacio Schengen, 2014*.

La consecución de atentados terroristas y la presencia de la delincuencia organizada han generado dos acciones opuestas respecto al resguardo del espacio: la primera, es el incremento de la cooperación policial entre Estados, en particular mediante la persecución “en caliente”, la vigilancia transfronteriza, la creación de centros y equipos policiales conjuntos y el uso del Sistema de Información Schengen (SIS);<sup>188</sup> la segunda, es la tendencia a que los Estados restablezcan las fronteras nacionales, justificando que la decisión se deriva de una amenaza grave a su seguridad.

La importancia que la UE da a la seguridad de las fronteras exteriores se refleja en la cantidad exorbitante de dinero que destina para protegerlas; tan solo para el periodo 2014-2020, fueron asignados 2760 millones de euros para mejorar la gestión y los controles fronterizos, un aumento del 34.05% en comparación con el periodo 2007-2013, para el cual se asignaron

<sup>188</sup> El SIS es la base de datos sobre el ELSJ y el procedimiento de consulta automatizada común de los Estados miembros de la Unión Europea, junto con Noruega, Islandia y Suiza.

1820 millones de euros.<sup>189</sup> Entre las finalidades de dicha inversión tiene se encuentra el optimizar la detección de la migración ilegal y de los candidatos a obtener la condición de refugiado o cualquier otro tipo de protección.

El espacio Schengen ha sido un elemento clave para la integración europea, empero, a medida que aumentan las amenazas externas a la seguridad, su mantenimiento es más difícil, por tal motivo, no debe sorprender que las instituciones comunitarias estén buscando reformarlo, ya que nunca fue diseñado para enfrentar crisis masivas de refugiados.

### **2.2.2 El derecho de asilo como parte del primer pilar de la UE**

La firma del Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE), de 1992, representa un hito en las relaciones internacionales contemporáneas, debido a que dicho instrumento constituyó el primer bloque político y económico sustentado en normas y valores comunes, cuyo principal objetivo giraba en torno a garantizar un espacio de paz y prosperidad.<sup>190</sup>

A fin de llevar a cabo lo anterior, los Estados decidieron trabajar en tres ejes estratégicos, mejor conocidos como “pilares”: el comunitario, en el que los Estados miembros ejercen conjuntamente su soberanía a través de las instituciones comunitarias (Comisión Europea, Consejo Europeo, Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia); el de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC); y el de la cooperación policial y judicial en materia penal, a través del cual los Estados reconocieron la necesidad de realizar acciones conjuntas para ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia.<sup>191</sup>

Este último pilar agrupaba tanto a las legislaciones concernientes a gestionar la inmigración ilegal y la concesión de asilo, como aquellas destinadas a enfrentar la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y el terrorismo, asuntos que afectaban directamente la libertad de circulación.<sup>192</sup> Sin embargo, al quedar tales problemas al margen de una cooperación intergubernamental y no comunitaria, el desarrollo y adopción de instrumentos jurídicos que los regularan representaron un gran problema, pues estas cuestiones comprendían —y siguen comprendiendo— el núcleo de la soberanía estatal, por lo que cada

---

<sup>189</sup> Comisión Europea, *La Europa sin fronteras...*, op. cit.

<sup>190</sup> EUR-Lex, *El Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea*, <https://goo.gl/rySnUz> (fecha de consulta: 17 de junio de 2017).

<sup>191</sup> *Idem*.

<sup>192</sup> La asimilación del asilo con problemas de seguridad nacional auguraba, ya desde el Tratado de Maastricht, los obstáculos que la legislación sobre refugiados tendría que superar para hacer una distinción entre refugiados, inmigrantes económicos y delincuentes internacionales, así como para incorporar disposiciones que obligaran a los Estados, no solamente a respetar el derecho a solicitar asilo, sino también a concederlo.

país tenía el derecho de consultar y discutir, con su respectivo parlamento, las resoluciones que pretendían aprobar.<sup>193</sup>

Considerando lo anterior, no debe sorprender que la consecución de una política de asilo con criterios comunes, durante los primeros años de vida de la UE, haya quedado frustrada, provocando que los Estados dieran una respuesta tardía y heterogénea a la crisis de refugiados que se había originado como consecuencia de los conflictos en la ex Yugoslavia.<sup>194</sup> Este retraso también impactó negativamente la instauración del espacio para la libre circulación de personas, ya que desde la perspectiva de las autoridades comunitarias era imposible dar paso a la supresión de fronteras internas hasta que no se desarrollara una política efectiva que regulara la migración que ingresaba a la UE.

Debido a esto, los Estados miembros en 1997, a través del Tratado de Ámsterdam, reformaron el Tratado de Maastricht para poder transferir a la UE competencias legislativas en materia de inmigración y asilo, dejando, así, la cooperación bilateral para dar paso a la cooperación comunitaria.<sup>195</sup> A partir de este momento toda decisión en torno al derecho de asilo sería de carácter obligatorio para todos los países miembros y para aquellos que se adhirieran posteriormente a la Unión.<sup>196</sup>

En su artículo 61, el TA incorporó, como obligación del Consejo, adoptar, en un lapso de cinco años, legislaciones comunes sobre la protección de fronteras exteriores, el asilo y la inmigración, a fin de establecer el ELSJ, indispensable para que la UE pudiera llevar a cabo un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible (artículo 2).<sup>197</sup> Es de esta manera como se instauraba la regulación sobre asilo dentro del primer pilar de la Unión. Asimismo, el Tratado instituyó, en su artículo 63, que la futura política de asilo debería apegarse a las disposiciones contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 y en el Protocolo de 1967.<sup>198</sup>

---

<sup>193</sup> Es necesario precisar que todas las regulaciones en el ámbito de la justicia y de los asuntos del interior adoptaban la forma de convenios internacionales, los cuales tenían que ser aprobados unánimemente por los gobiernos de los Estados miembros y ratificados, posteriormente, por cada uno de los parlamentos nacionales de la UE.

<sup>194</sup> Debido al incremento sustancial de solicitantes de asilo proveniente del este, los líderes europeos percibieron a estas poblaciones como una amenaza y terminaron por integrarla dentro de su agenda de seguridad. Véase Jesús Gutiérrez Castro, “Las migraciones en Europa a principios del Siglo XXI ¿Cuestión de seguridad o necesidad?”, en Alejandro Chanona Burguete, Roberto Domínguez Rivera (coordinadores), *Europa en Transformación: procesos políticos, económicos y sociales* (México: Plaza y Valdés Editores, 2000), 322.

<sup>195</sup> EUR-Lex, Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada Ámsterdam), (11 de octubre de 1997), <https://goo.gl/nKbKTS> (fecha de consulta: 19 de junio de 2017).

<sup>196</sup> Es necesario especificar que todo Estado que pretendía incorporarse a la Unión tenía que demostrar que era un régimen con instituciones estables capaces de garantizar el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; en otras palabras, los Estados tenían que adherirse, si no lo habían hecho, a la Convención de Ginebra de 1951, el Protocolo de 1967 y la Convención de Derechos Humanos de 1948. Eur-Lex, *Proceso de Adhesión a la Unión Europea*, <https://goo.gl/oavwBr> (fecha de consulta, 19 de junio de 2017).

<sup>197</sup> *Idem*.

<sup>198</sup> Esta precisión resultó ser muy problemática al momento de desarrollar el sistema de asilo común, pues la Convención no contemplaba como refugiados a aquellas personas que huían de su país o de dónde tenían su

Con este proyecto, la UE trataba de asegurar, a corto plazo, el establecimiento de condiciones que permitieran poner en marcha el Espacio Schengen en 1999 y, a largo plazo, que los Estados llevaran a cabo procedimientos de asilo con una base de criterios similares que evitara, por ende, la generación de refugiados en órbita, movimientos secundarios de refugiados y el fenómeno “*asylum shopping*”.<sup>199</sup> En este sentido, Ámsterdam no solo representaba la solución para concretar a la brevedad un espacio de libre circulación y seguridad, sino que convertía a la UE en el primer bloque político a nivel internacional en comprometerse a construir una legislación común en materia de asilo.

### 2.2.3 Proceso de Construcción del SECA

El desarrollo del SECA se ha realizado en dos fases: la primera, estuvo impulsada por el Programa de Tampere, el cual sentó las bases para desarrollar un sistema de asilo con criterios comunes; la segunda, fue impulsada por el Programa de la Haya y concluida por el Programa de Estocolmo, ambos marcaron las líneas de trabajo para elevar la calidad del sistema, culminando con su reformulación en 2013.<sup>200</sup> En el siguiente cuadro se especifica la agenda de trabajo de cada Programa. Se puede observar una preocupación creciente por garantizar la seguridad comunitaria, quedando, por tanto, el desarrollo de la regulación de asilo común supeditada a esta.

**Cuadro 4. Construcción del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)**

Fase	Primera Fase	Segunda Fase	
<b>Objetivo</b>	Armonización de los marcos legales de los Estados miembros para la implementación de las disposiciones sobre requisitos, condiciones de acogida y protección temporal.	Concretar un procedimiento de asilo con criterios comunes; establecer un estatuto uniforme para brindar asilo y protección subsidiaria; y crear una oficina que brinde asistencia a los Estados en la trasposición de la normativa comunitaria.	
<b>Programa</b>	Programa de Tampere 1999-2004	Programa de la Haya 2005-2009	Programa de Estocolmo 2010-2014

residencia habitual a causa de persecución por parte de actores no estatales, por el desarrollo de conflictos internos que atentaban contra su vida, libertad y seguridad, por la violación sistemática de derechos humanos, por la de la violencia generalizada o por otro motivo no contemplado en tal instrumento jurídico. La falta de consenso entre los Estados respecto a crear normas que tomaran en cuenta las cuestiones anteriores, estaba directamente relacionada con una cuestión de soberanía y seguridad.

<sup>199</sup> Los refugiados en órbita son aquellos que han presentado una solicitud de asilo ante un Estado, el cual se rehúsa a examinarla y transfiere la responsabilidad a otro, sin que ninguno termine el proceso, trayendo como consecuencia que el refugiado quede desamparado. Se habla de “*asylum shopping*” cuando una persona presenta solicitudes en varios países —por lo regular en aquellos con mayor estatus económico—, con la finalidad de tener mayor posibilidad de ser admitida. Por último, se concibe como un movimiento “secundario” cuando una persona que ya obtuvo la condición de refugiado en un determinado país decide desplazarse hacia otro que tenga mejores condiciones de acogida y que pueda garantizar el respeto a sus derechos. Véase Jan Kunz y Mari Leinonen, “Europa sin fronteras: ¿retórica, realidad o utopía?” en Antoine Pécoud y Paul de Guchteneire, coordinadores, *Migraciones sin fronteras, ensayos sobre la libre circulación de personas*, (París: UNESCO Ediciones, 2008), p. 133.

<sup>200</sup> Es necesario aclarar que estos Programas no fueron constituidos exclusivamente para abordar cuestiones referentes al asilo; su objetivo general es establecer la agenda de trabajo que la UE deberá seguir, por periodos quinquenales, para mantener el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

<b>Agenda</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de una política europea de asilo e inmigración común.</li> <li>2. Creación de un auténtico espacio de justicia.</li> <li>3. Lucha contra la delincuencia a escala de la Unión.</li> <li>4. Desarrollo de una acción exterior más firme</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía europea.</li> <li>2. Luchar contra el terrorismo.</li> <li>3. Definir un enfoque equilibrado de la inmigración.</li> <li>4. Elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión.</li> <li>5. Establecer un procedimiento común en materia de asilo.</li> <li>6. Maximizar las repercusiones positivas de la inmigración.</li> <li>7. Encontrar el equilibrio entre la protección de la vida privada y la seguridad.</li> <li>8. Elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada.</li> <li>9. Garantizar un auténtico espacio europeo de justicia.</li> <li>10. Compartir las responsabilidades y velar por la solidaridad.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fomentar la ciudadanía y los derechos fundamentales.</li> <li>2. Crear una Europa que proteja de la delincuencia organizada, la delincuencia transfronteriza y el terrorismo internacional.</li> <li>3. Fomentar entre los Estados miembros la responsabilidad, solidaridad y asociación en asuntos de migración y asilo, a fin de elevar la calidad del SECA y obtener beneficios de la migración regular.</li> <li>4. Hacer más fácil la vida de las personas, a través del mejoramiento en la cooperación judicial, creación de una cultura judicial europea y la aplicación de nuevas tecnologías en el ámbito de la justicia.</li> <li>5. Fortalecer la dimensión externa del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia por medio del diálogo y la cooperación con terceros países.</li> </ol>
---------------	--	---	---

Fuente: Elaboración propia

### 2.2.3.1 Primera fase del Sistema Europeo Común de Asilo

Los años iniciales de la primera fase de construcción del SECA pueden caracterizarse por el optimismo de las instituciones europeas y por la voluntad que mostraron los hasta entonces quince países miembros para concretar una regulación que garantizara el derecho a solicitar asilo en todo el territorio comunitario. Esta intención estaba encaminada a evitar que se repitiera la vergonzosa atención que la Comunidad Europea había dado a los flujos de refugiados que se presentaron a principios de la década de 1990. No obstante, el temor por la seguridad, como consecuencia de la intensificación de los atentados terroristas, marcó el desarrollo de tal Sistema.

La Cumbre de Tampere, celebrada en octubre de 1999, es considerada como el factor que dio impulso a las medidas especificadas en el artículo 63 del TA.<sup>201</sup> En tal reunión los Estados reafirmaron su compromiso para hacer respetar los derechos humanos, con el desarrollo de instituciones democráticas y con el Estado de Derecho; valores comunitarios que los obligaban a asegurar un espacio de libre circulación no solo para sus ciudadanos, sino también, para aquellas personas que por razones justificadas intentaran ingresar en su territorio.

<sup>201</sup> Cabe destacar que el Consejo colocó como principal punto los asuntos sobre asilo e inmigración, con lo cual demostraban la voluntad de sus integrantes por construir un marco jurídico de alcance comunitario que permitiera enfrentar la evolución de los flujos de refugiados.

Con base en esto, la Unión hacía énfasis en la necesidad de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración,<sup>202</sup> teniendo en cuenta, al mismo tiempo, la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos”.<sup>203</sup> Guiados por la anterior reflexión, los países miembros acordaron trabajar juntos para construir una Unión Europea abierta y segura, comprometida con las obligaciones que emanan de la Convención de Ginebra y de otros instrumentos sobre derechos humanos de los que son parte, lo cual les permitiría responder de forma coordinada y solidaria a emergencias de tipo humanitario.<sup>204</sup>

Asimismo, los Estados determinaron elaborar un proyecto de Carta que agrupara los derechos a los que podrían acceder los ciudadanos comunitarios y los extranjeros en el marco de la UE, la cual fungiría como base del espacio de libertad, seguridad y justicia y, desde luego, del derecho de asilo.<sup>205</sup>

- **La Carta de Derechos Humanos de la UE**

La Cumbre de Tampere tuvo frutos inmediatos y positivos. En diciembre de 2000, en el marco del Consejo Europeo de Niza, se creó la *Carta de Derechos Humanos Fundamentales de la Unión Europea*, la cual tenía como objetivo garantizar el respeto a los valores y derechos comunes de la Unión, entre ellos el derecho a solicitar asilo.<sup>206</sup>

La importancia de garantizar tales derechos, giraba en torno a reforzar el respeto a la diversidad de culturas y tradiciones europeas, a la identidad nacional de los Estados miembros, a su forma de organización política y a fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible por medio de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales.<sup>207</sup> Es por ello que no debe asombrar que en la Carta se haya incluido al derecho de asilo dentro del capítulo referente a las “libertades de la UE”, pues con ello se intentaba asegurar que las personas que obtuvieran protección internacional también gozaran —en la medida de lo posible— de los beneficios del ELSJ.

---

<sup>202</sup> Respecto a este punto, por primera vez en la historia de la Comunidad Europea, se resaltó la diferencia que existe entre la migración forzada y la migración económica, considerándolas como fenómenos diferentes que tienen una estrecha relación.

<sup>203</sup> EUR-Lex, Consejo Europeo del 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia (15 y 16 de octubre de 1999), [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm) (fecha de consulta: 28 de junio de 2017).

<sup>204</sup> *Idem.*

<sup>205</sup> *Idem.*

<sup>206</sup> Tal Carta está fundada en los valores fundacionales en el Tratado de Roma de 1957, caracterizados por ser indivisibles y universales a la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la justicia, y por basarse en los principios de la democracia y el Estado de Derecho. Véase Parlamento Europeo, *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, <https://goo.gl/LQXjR5>, (Fecha de consulta: 03 de julio de 2017).

<sup>207</sup> *Idem.*

Los artículos 18 y 19 establecieron derechos referentes a la materia que nos ocupa. El primero estaba basado en el artículo 63 del Tratado de Ámsterdam, imponiendo como obligación el respeto a las disposiciones de la Convención de Ginebra de 1951 (sin detallar la posibilidad de otorgar protección a otro tipo de personas ajenas a las mencionadas en tal instrumento); el segundo, por su parte, hacía alusión al respeto del principio *non refoulement*, al prohibir expulsiones colectivas y la devolución o extradición de una persona donde corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.<sup>208</sup>

Cabe mencionar que la Carta tuvo carácter vinculante para todos los Estados partes de la Unión hasta 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ya que anteriormente solo era concebida como una declaración que no formaba parte del derecho comunitario.

- **Resurgimiento del dilema seguridad-solidaridad**

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, en EE.UU., provocaron que se modificaran las prioridades de las agendas nacionales e internacionales, convirtiendo al terrorismo en la principal amenaza a la seguridad internacional y desencadenando que, en los principales países desarrollados, entre ellos, los pertenecientes a la UE, se desarrollaran políticas restrictivas sobre control de fronteras, migración y asilo.

Kofi Annan, Secretario General de la Naciones Unidas de aquel tiempo, visualizó, ya desde entonces, el desarrollo de acciones negativas en materia de asilo y derechos humanos, por lo que el 21 de septiembre de 2001, hizo un llamado a la comunidad internacional para dejar en claro que “ninguna persona, ninguna región, ni ninguna religión deben ser condenadas a causa de los actos abominables de unos cuantos individuos”.<sup>209</sup> Sin embargo, los Estados desarrollados enfocaron sus esfuerzos a blindar sus fronteras y sistemas de asilo para impedir el paso de migrantes internacionales provenientes de países de Medio Oriente y de aquellos que profesaran el islam.

En el caso de la UE, pocos días después del atentado, el Consejo Europeo encomendó a la Comisión examinar qué tipo de relación existía entre la legislación en materia de seguridad interna y las obligaciones de protección internacional que había contraído la Unión. El resultado fue una “invitación” a los Estados miembros para aplicar rigurosamente las cláusulas de exclusión señaladas en la Convención de Ginebra, así como otros instrumentos legales que les permitieran rehusar la admisión de nacionales de terceros países por motivos

---

<sup>208</sup> *Idem.*

<sup>209</sup> Citado en Luisa Barrenechea, “¿Están recogidas las vinculaciones entre el derecho de asilo y el terrorismo en la Estrategia Global contra el Terrorismo de Naciones Unidas?”, *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*, núm. 14 (diciembre 2007): p. 2, <https://goo.gl/bY8qZe> (fecha de consulta: 9 de julio de 2017).



de seguridad nacional, pues existía la posibilidad de que los terroristas recurrieran a este derecho para internarse en territorio comunitario y cometer actos delictivos.<sup>210</sup>

Cabe mencionar que la Convención de Ginebra no menciona *strictu sensu* que los actos terroristas sean motivo de exclusión del goce de sus derechos, sin embargo, existe consenso entre la comunidad internacional de incorporar las actividades terroristas dentro de las cláusulas de exclusión, pues son acciones que atentan contra los propósitos de las Naciones Unidas.<sup>211</sup> El ACNUR, por su parte, considera al terrorismo internacional como un delito de lesa humanidad, delito que constituye una de las cláusulas de exclusión de dicha Convención.<sup>212</sup>

Con base en tales interpretaciones, el 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió la Resolución Núm. 1373, a través de la cual exhortaba a los Estados a “asegurar, de conformidad con el derecho internacional, que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de actos de terrorismo, y que no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas.”<sup>213</sup>

Debido al temor de un ataque terrorista, el Consejo Europeo no vaciló en adoptar dicha Resolución en la Cumbre de Leaken celebrada en diciembre del mismo año.<sup>214</sup> En 2002, durante la Cumbre de Sevilla, siguiendo la orientación de la reunión anterior, el Consejo hizo un llamado a los Estados miembros a adoptar las normativas comunitarias creadas hasta ese momento, así como a crear mecanismos que ayudaran a evitar el abuso de este derecho y aceleraran los procedimientos de acogida y análisis de solicitudes, con miras a proceder rápidamente con el retorno de aquellos extranjeros cuya solicitud fue rechazada.<sup>215</sup>

Desafortunadamente, algunos países seguían resistiéndose a ajustar sus legislaciones nacionales a un cuerpo legislativo común sobre asilo; tal situación se derivaba de la percepción negativa que las autoridades estatales tenían respecto a los refugiados y solicitantes de asilo, pues además de considerarlos como potenciales terroristas, continuaban asumiendo que se trataba únicamente de inmigrantes económicos que podrían desestabilizar

---

<sup>210</sup> Alba y Leite, *Migración y Desarrollo... op. cit.*, p. 10.

<sup>211</sup> Se debe recordar que todo delito que atenten en contra de los propósitos y principios de las Naciones Unidas es considerado por la Convención de Ginebra como un impedimento para que una persona pueda reconocerse como refugiado.

<sup>212</sup> Alba y Leite, *Migración y Desarrollo... op. cit.*, p. 10.

<sup>213</sup> Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 1373 (2001)*, <https://goo.gl/AJSNA1> (fecha de consulta: 9 de julio de 2017).

<sup>214</sup> Consejo Europeo, *Consejo Europeo de Leaken del 14 y 15 de diciembre de 2001. Conclusiones de la Presidencia*, (2001), [file:///C:/Users/equipo4/Downloads/68832%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/equipo4/Downloads/68832%20(1).pdf) (fecha de consulta 9 de julio de 2016).

<sup>215</sup> Consejo de Europa, *Consejo Europeo de Sevilla del 21 y 2 de junio de 2002*, [file:///C:/Users/equipo4/Downloads/72639%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/equipo4/Downloads/72639%20(1).pdf) (fecha de consulta: 1 de julio de 2017).

sus economías.<sup>216</sup> A pesar de estos obstáculos, la primera fase del SECA logró cumplir con sus objetivos en la fecha pactada.

Los posteriores atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y de Londres en 2005, volvieron a incentivar el miedo y la preocupación por el terrorismo, provocando que los Estados de la UE reforzaran la cooperación policial y judicial en las fronteras con miras a incrementar el control de los flujos migratorios de entrada, afectando, por ende, el ingreso de refugiados. El temor al terrorismo determinaría, desde entonces, el desarrollo del SECA.

- **Primeras directivas sobre normas mínimas de asilo**

Con la intención de establecer un sistema de asilo en la UE, los Estados acordaron implementar “normas mínimas comunes”, es decir, normas que fijaran un nivel de cumplimiento obligatorio.<sup>217</sup> Para tal efecto, las autoridades comunitarias decidieron agrupar la legislación sobre asilo dentro de “Directivas”, las cuales se caracterizan por fijar objetivos comunes para todos los países miembros, dejando que cada uno elija los medios para alcanzarlos; en otras palabras, fijan el umbral por debajo del cual nadie puede situarse. En este sentido, durante la primera fase de construcción del SECA, se desarrollaron los siguientes instrumentos jurídicos:

- a) *Directiva 2001/55, sobre protección temporal en casos de afluencia masiva:* enfocada a otorgar protección internacional a aquellas personas que no calificaran estrictamente como refugiados por la Convención de Ginebra.<sup>218</sup>
- b) *Directiva 2003/9, sobre condiciones de acogida de los solicitantes de asilo:* su objetivo era garantizar el respeto a la dignidad humana de los solicitantes en toda la Unión Europea, y reducir los movimientos secundarios de refugiados que pudieran suscitarse como consecuencia de la diversidad de condiciones de acogida que les ofrecen los distintos Estados miembros.<sup>219</sup>

---

<sup>216</sup> Esta asociación tiene una larga tradición en la Unión Europea; debido a la crisis económica de los años setenta, los Estados europeos decidieron frenar la mano de obra extranjera, generando, en consecuencia, que muchos migrantes económicos intentaran ingresar a territorio europeo por medio del asilo y la reunificación familiar. Desde entonces, existe recelo con los individuos que presentan su solicitud de asilo, pues erróneamente los países comunitarios consideran que se tratan únicamente de migrantes de tipo económico. Véase Enrique González Sánchez, “Asilo e inmigración en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm.13, (septiembre-diciembre de 2002), pp. 847-851.

<sup>217</sup> Las normas mínimas se han formulado deliberadamente de manera que sean aplicables en diferentes sistemas jurídicos y, al mismo tiempo, fijen el nivel mínimo que los Estados deben cumplir para asimilar sus legislaciones; sin embargo, en la mayoría de los casos dichas normas suelen ser confusas, por lo que los Estados las omiten y continúan aplicando las propias. Véase una definición aproximada en Asociación Europea de Defensa de los Derechos Humanos, *Integrar el “Paquete de Asilo” en Derecho Nacional*, (Bruselas: AEDH, 2014), <https://goo.gl/tJ1cdZ> (fecha de consulta: 1 de julio de 2017).

<sup>218</sup> Eur-Lex, *Directiva 2001/55, sobre protección temporal en caso de afluencia masiva*, <https://goo.gl/gj6zr5> (fecha de consulta: 3 de julio de 2017).

<sup>219</sup> Eur-Lex, *Directiva 2003/9, sobre condiciones de acogida de los solicitantes de asilo*, <https://goo.gl/QCWmPr> (fecha de consulta: 3 de julio de 2017).

- c) *Directiva 2004/83, sobre requisitos para el reconocimiento y el estatuto de refugiado*: estableció criterios para asegurar que los Estados miembros identificaran a las personas necesitadas de protección internacional.<sup>220</sup>

A la par de estas Directivas, se adoptaron dos Reglamentos que constituyeron, desde entonces, “el Sistema de Dublín”, encargado de llevar a cabo la asignación rápida y coherente del Estado responsable de examinar cada solicitud de asilo. A diferencia de las Directivas, los Reglamentos tienen carácter obligatorio y deben aplicarse sin ninguna restricción ni alteración.<sup>221</sup> El sistema se componía de los siguientes instrumentos:

- d) Reglamento 343/2003, por el cual se sustituyó al Convenio de Dublín de 1990.<sup>222</sup>  
e) Reglamento 2725/2000, de creación del sistema EURODAC.<sup>223</sup>

La aplicación uniforme de este paquete de asilo por parte de los Estados tendría que haber ayudado a que el asilo ya no fuera considerado como una “lotería”, sin embargo, los primeros resultados obtenidos en la evaluación de las normativas no fueron positivos, ya que se visualizaron discrepancias en la calidad de atención que los Estados brindaban durante el proceso de acogida y en el análisis de las solicitudes, debido a que algunos de estos continuaban sin adaptar sus legislaciones a la normativa comunitaria. Esta situación hizo necesario realizar varias modificaciones e incorporar nuevas disposiciones para incrementar su rigidez y asegurar que los Estados respetaran el nivel de cumplimiento mínimo establecido.

### **2.2.3.2 Segunda Fase del Sistema Europeo Común de asilo**

La segunda fase de la creación del SECA estuvo determinada por la preocupación por la seguridad y por la necesidad de concretar lo antes posible el proceso de integración política. Respecto a la primera inquietud, cabe destacar la creación de una nueva agencia de inteligencia en 2004 para apoyar a controlar el ingreso de personas provenientes de países extracomunitarios, a fin de proteger el ELSJ. Tal medida se ajustaba a los puntos acordados en la Cumbre de la Haya, cuyas resoluciones estuvieron enfocadas a incrementar los controles fronterizos y a reforzar la cooperación entre las agencias de seguridad estatales, con la finalidad de prevenir ataques terroristas, suprimir las actividades de la delincuencia organizada y reducir la inmigración ilegal.

Con relación a la segunda inquietud, cabe mencionar la adopción, en 2007, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el cual modificó sustancialmente los objetivos

---

<sup>220</sup> Eur-Lex, *Directiva 2004/83, sobre requisitos para el reconocimiento y el estatuto de refugiado*, <https://goo.gl/VWpbzh> (fecha de consulta: 3 de julio de 2017).

<sup>221</sup> Asociación Europea de Defensa de los Derechos Humanos, *Integrar el “Paquete de Asilo”, op. cit.*

<sup>222</sup> Eur-Lex, *Reglamento Dublín II*, <https://goo.gl/iPUuos> (fecha de consulta: 3 de julio de 2017).

<sup>223</sup> Eur-Lex, *Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo*, <https://goo.gl/XFXnRQ> (fecha de consulta: 3 de julio de 2017).

y la operación del bloque, colocando, a su vez, como prioridad la consecución de un sistema de asilo común solidario y equitativo. La necesidad de concretar lo antes posible este último objetivo se debía a la ampliación que la Unión había tenido recientemente, ya que entre 2004 y 2007 se habían adherido al Espacio Schengen 12 Estados europeos, la mayoría provenientes del este de Europa.<sup>224</sup>

En 2005, en el marco del Programa de la Haya, y pese a que la prioridad de la Unión era la seguridad, el Consejo Europeo aprobó la Directiva 2005/85 sobre procedimientos de asilo,<sup>225</sup> la cual estableció un conjunto de normas mínimas para armonizar las garantías procesales durante el procedimiento y para asegurar la calidad del proceso de decisión. No obstante, su adaptación a la regulación nacional de cada país fue lenta e imprecisa debido a las variadas interpretaciones que resultaban de los criterios mínimos establecidos.

- **Nuevos mecanismos sobre gestión de fronteras**

Como consecuencia de los actos terroristas de principios del siglo y el incremento de los flujos migratorios de entrada, el 26 de octubre de 2004 el Consejo Europeo adoptó el *Reglamento (CE) n° 2007/2004*, por el cual se daba vida a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX), encargada, desde su entrada en vigor, en julio de 2005, de coordinar las policías nacionales para la efectiva protección de las fronteras y poder garantizar, en consecuencia, la seguridad del ELSJ.<sup>226</sup> Es por ello que tiene las siguientes atribuciones:

1. Coordinar la cooperación de la gestión de las fronteras exteriores.
2. Asistir a los Estados miembros en la formación de los agentes de la guardia nacional de fronteras y establecer normas comunes de formación.
3. Realizar análisis de riesgos;
4. Seguir de cerca la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores;
5. Ayudar a los Estados miembros enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores
6. Facilitar a los Estados miembros el apoyo necesario para la organización de operaciones de retorno conjuntas.
7. Desplegar equipos de intervención rápida en los Estados miembros.<sup>227</sup>

---

<sup>224</sup>En 2004, República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia pasaron a formar parte de la Unión Europea; posteriormente en 2007, se adhirieron Bulgaria y Rumanía. Hasta esta fecha la UE se conformaba por 27 Estados europeos.

<sup>225</sup> Eur-Lex, Directiva 2005/85, sobre procedimientos de asilo, <https://goo.gl/Ci11WF>, (fecha de consulta: 3 de julio de 2017).

Diario Oficial de la Unión Europea, Reglamento (CE) n° 2007/2004, <https://goo.gl/1Xj6Nt> (fecha de consulta: 5 de julio de 2017).<sup>226</sup>

<sup>227</sup> *Ídem.*

Asimismo, FRONTEX tenía, y tiene, la obligación de realizar su trabajo en coordinación con la EUROPOL, a fin de establecer una red de expertos nacionales en la lucha contra el terrorismo y en la gestión de las fronteras exteriores.<sup>228</sup>

Aquí cabe destacar que el Reglamento, al referirse a las operaciones de retorno conjuntas y las intervenciones rápidas en caso de emergencias, no menciona en ningún momento que tales actividades deben realizarse con pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes, ni hace referencia sobre la posibilidad de que en los flujos migratorios se encuentren personas que califiquen como refugiados, a los cuales debe darse un trato especial. Esta falta de previsión u omisión confirma que para las autoridades comunitarias la inmigración irregular era una amenaza que necesitaba ser bloqueada antes que llegara a costas europeas, o bien, detenida en tierra y expulsada a la brevedad.

La creación de esta Agencia, por ende, estaba muy lejos de coordinar acciones de emergencia exitosas para salvaguardar la vida y derechos de los refugiados que llegaban o intentaban llegar a territorio comunitario, pues su marco jurídico especifica el control de fronteras como su principal misión. Esto ha implicado que su actuación este enfocada a restringir el acceso de los migrantes, sin diferenciar entre aquellos que migran por razones económicas y los que huyen de la guerra u otra amenaza contra su vida, libertad y seguridad. Este carácter “policial” se ha podido visualizar en la intervención que ha hecho la Agencia ante la llegada masiva de inmigrantes y refugiados a las costas italianas y griegas, principalmente, en la actual crisis de refugiados.

- **El derecho de asilo en el TFUE**

En 2007 los Estados comunitarios firmaron el Tratado de Lisboa, a través del cual se sustituyó el Tratado Constitucional de 2004 por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE),<sup>229</sup> a fin de dotar a la Unión de personalidad jurídica propia para firmar acuerdos internacionales a nivel comunitario y de establecer normas que ayudaran a

---

<sup>228</sup> Ambas agencias están encargadas de la seguridad de la UE; la EUROPOL se encarga de luchar contra el terrorismo internacional y la delincuencia organizada, FRONTEX, por su parte, se creó con la finalidad de apoyar a los Estados miembros a cuidar y controlar las fronteras marítimas y terrestres para salvaguardar el espacio de libre circulación.

<sup>229</sup> El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, también conocido como “Constitución Europea” o “Tratado Constitucional” fue firmado por los Estados miembros el 29 de octubre de 2004; dicho tratado tenía como finalidad reemplazar a los Tratados Constitutivos, los Tratados de Adhesión, y el Tratado de la Unión Europea y sus modificaciones realizadas por los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza, con la finalidad de erigirse como el único instrumento que regulara a la Comunidad Europea. Sin embargo, Francia y Países Bajos se negaron a ratificarlo, debido al resultado negativo de los referéndums implementados en estos países, trayendo como consecuencia que el Tratado nunca entrara en vigor. Francisco Aldecoa Luzarraga y Mercedes Guinea Llorente, *El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto*, (Madrid: Real Instituto del Cano, 2008), pp. 7-8, <https://goo.gl/57NY2b>, (fecha de consulta: 5 de julio de 2017).

organizar su funcionamiento y determinar los ámbitos, la delimitación y las condiciones de ejercicio de sus competencias.<sup>230</sup>

Este nuevo Tratado conjunta las disposiciones referentes al ELSJ en el Título V, el cual establece, en su artículo 67, que “la Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales”, el cual “garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará 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”.<sup>231</sup> Para ello en su artículo 77 precisa el establecimiento de un espacio donde se eliminen los controles de las personas en las fronteras interiores y se refuercen los controles exteriores.<sup>232</sup>

En relación con el derecho de asilo, en su artículo 78, determina que los Estados tendrán que seguir trabajando en el desarrollo de un sistema de asilo común que contemple, además de las Directivas y Reglamentos ya aprobados, la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos migratorios e identificar aquellas personas que pueden calificar como refugiados o beneficiarios de protección subsidiaria o temporal. Asimismo, en el artículo 80 se especifica que dicho sistema deberá cuidar el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros en caso de afluencia masiva.<sup>233</sup> Este último elemento pone de manifiesto la necesidad prever que la carga de solicitudes múltiples sea una responsabilidad compartida, y no meramente fronteriza.

Estos artículos, sustituyen al 61 y 63 de la versión anterior del TUE, y representan, junto con el artículo 18 y 19 de la CDFUE, la base jurídica del actual SECA.

- **Conclusión de la segunda fase del SECA**

Debido a que continuaban presentándose disparidades en el proceso de asilo que llevaban a cabo los Estados miembros, en 2007, la Comisión Europea presentó el *Libro Verde sobre el futuro del asilo en la UE*, a través del cual hizo un llamado a los Estados miembros para analizar las deficiencias y áreas de mejora de las disposiciones comunes en materia de asilo que hasta el momento se habían creado. La intención de tal informe era encaminar la segunda fase del SECA hacia la consecución de un *procedimiento de asilo único*, que garantizara un alto grado de protección a las personas que de verdad la necesitan, cuidando atender de forma justa y eficiente los casos que se estimara que no requerían dicha protección.<sup>234</sup>

---

<sup>230</sup> Parlamento Europeo, *Tratado de Lisboa*, <https://goo.gl/8jpXDP>. (Fecha de consulta: 5 de julio de 2016).

<sup>231</sup> Eur-Lex, *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, <https://goo.gl/MtxpQS>, (Fecha de consulta: 5 de julio de 2016).

<sup>232</sup> *Idem*.

<sup>233</sup> *Idem*.

<sup>234</sup> Eur-Lex, *Libro Verde sobre el futuro del asilo en la Unión Europea*, <https://goo.gl/xiGzqc> (fecha de consulta: 6 de julio de 2016).

El debate entre Jefes de Estado y Gobierno en torno a las anteriores cuestiones concluyó en la adopción del “Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo”, el 24 de septiembre de 2008, a través del cual los Estados miembros se comprometieron a “construir una Europa de asilo”,<sup>235</sup> enfatizando que la voluntad política ya no quedaría plasmada en papel, sino en acciones. Con tal Pacto la Unión trataba de romper con el paradigma de que la migración internacional es un problema, pues al tiempo que buscaba proteger a sus ciudadanos, asumía su responsabilidad con el derecho internacional de los refugiados, con sus valores fundamentales y con su tradición de acoger al perseguido.

En este sentido los Estados se comprometieron a crear la Oficina de Apoyo al Asilo, con la cual se pretendía facilitar la cooperación entre los Estados miembros para asimilar todos los procedimientos y jurisprudencias nacionales; brindar capacitación al personal fronterizo sobre los derechos y obligaciones de los solicitantes de protección internacional; y distribuir las solicitudes de asilo de forma justa y equitativa en caso de afluencia masiva.<sup>236</sup>

Tales compromisos fueron incorporados, posteriormente, en el Programa de Estocolmo establecido para el periodo 2010-2014, sin embargo, al analizar su agenda se visualiza una disyuntiva. Por un lado, la preocupación de la Unión por ser considerada como un estandarte del respeto y protección de los derechos fundamentales del ser humano —incluido el derecho de asilo—, y por el otro, su inquietud por protegerse de las amenazas exteriores a través del blindaje de sus fronteras exteriores. No obstante, a diferencia del Programa de la Haya, los objetivos de Estocolmo en cuanto al asilo eran más flexibles y estaban orientados a equilibrar el ámbito de los derechos humanos y el de la seguridad.

En el apartado referente al cuidado de las fronteras se enfatizaba que “el refuerzo de los controles fronterizos no debería impedir que las personas que tengan derecho a ello accedan a sistemas de protección y en especial las personas y grupos vulnerables”, para tal efecto, el Consejo Europeo solicitó a FRONTEX, y a la recién creada Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés), trabajar coordinadamente en la recepción de migrantes en las fronteras de los Estados miembros, a fin de detectar posibles refugiados dentro los flujos migratorios mixtos.

En abril de 2010, la Comisión presentó el *Plan de Acción del Programa de Estocolmo*, el cual estableció como fecha límite el año 2012 para presentar normas relativas para el establecimiento del procedimiento único y estatuto uniforme ya mencionados.<sup>237</sup> Un elemento a resaltar es que el Plan hacía nuevamente énfasis en la importancia de gestionar

---

<sup>235</sup> Parlamento Europeo, *Pacto Europeo sobre Asilo e Inmigración*, <https://goo.gl/SrdF6H> (fecha de consulta: 5 de julio de 2017).

<sup>236</sup> *Idem*.

<sup>237</sup> Eur-Lex, *COM(2010) 171. Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo*, <https://goo.gl/pQRiWB> (fecha de consulta: 7 de julio de 2017).

adecuadamente los flujos migratorios para beneficiar la economía y demografía de algunos países de la Unión. Esta insistencia puede comprenderse si se consideran los estragos que ocasionó la crisis económica y financiera por la que atravesaba el bloque desde 2008.<sup>238</sup>

#### **2.2.4 Consolidación del SECA**

En atención a los objetivos del Programa de Estocolmo, el entonces sistema de asilo fue revisado y modificado para responder de forma más adecuada ante flujos de refugiados masivos. A pesar de que se había establecido el año 2012 como fecha límite para concluirlo, la falta de consenso provocó que las nuevas Directivas y Reglamentos del SECA fueran aprobados hasta 2013, excepto la Directiva de requisitos, ya que fue adoptada en 2011.

##### **2.2.4.1 Directiva de Acogida**

La Directiva 2013/33/UE,<sup>239</sup> establece las condiciones de acogida que los Estados parte de la UE deben proporcionar a los solicitantes de protección internacional. Esta Directiva, como podrá observarse, recoge alguno de los derechos que el enfoque de seguridad humana señala en sus dimensiones, empero, el hecho de que se basen en un margen mínimo de cumplimiento, hace que las disposiciones carezcan de rigidez y sean muy generales.

- **Detención e internamiento**

La falta de una disposición en la anterior legislación que prohibiera la detención arbitraria de solicitantes de asilo, justificó, de alguna manera, que los Estados realizaran detenciones sistemáticas y cometieran violaciones graves a los derechos fundamentales de estas personas.<sup>240</sup> A fin de remediar esto, en la Directiva refundida de 2013 se determinó que “solicitar asilo” no podría ser considerado como un motivo de detención, tal acto solo podría llevarse a cabo si las autoridades estatales aludían a alguna de las siguientes cuestiones:

- a) Verificación de la identidad nacional.
- b) Determinación de los elementos en que se basa la solicitud de asilo cuando se considera que no se puede realizar de otra manera o cuando hay sospechas de una posible fuga del solicitante.
- c) Proceder al retorno del solicitante por no calificar como una persona necesitada de protección intencional.
- d) Que el solicitante represente una amenaza a la seguridad nacional y al orden público.
- e) Que el Reglamento Dublín determine su traslado a otro Estado miembro.

---

<sup>238</sup> Ibrahim Awad, “Crisis económica y migración en la región euromediterránea”, *Estudios de Política Exterior*, <https://goo.gl/1635CE> (fecha de consulta: 10 de julio de 2017).

<sup>239</sup> En vigor hasta el 22 de julio de 2015, fecha límite establecida para su adaptación a las legislaciones nacionales. Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2013/33/UE*, <https://goo.gl/rXTtA4> (fecha de consulta: 5 de julio de 2017).

<sup>240</sup> Amnistía Internacional, *Informe 2010. El estado de derechos humanos en el mundo* (Madrid, EDAI: 2010), pp. 59-60.



En caso de resultar procedente la detención, las autoridades tienen la obligación de informar al solicitante de protección internacional los motivos del arresto, así como sus derechos y obligaciones en el centro de internamiento (artículos 8-11).<sup>241</sup> Asimismo, la normativa señala que cuando las autoridades estatales detengan a un solicitante que muestre algún tipo de vulnerabilidad, estas deberán ser internadas en centros especializados de acuerdo a su condición.<sup>242</sup>

- **Condiciones de acogida**

Después de un largo debate, los Estados acordaron precisar y ampliar las siguientes condiciones de acogida:

- a) *Alojamiento digno*: la normativa, además de permitir hospedar a los solicitantes de asilo en centros de acogida, casas privadas, departamentos y hoteles, añade la posibilidad de acogerlos en locales instaurados en las fronteras o en zonas de tránsito. Durante el tiempo que residan en estos lugares, los solicitantes tienen derecho a la protección de la vida familiar y a comunicarse con sus parientes, asesores jurídicos y con representantes del ACNUR o de otras organizaciones de asistencia. Asimismo, la normativa establece que las autoridades estatales deben considerar los factores específicos de género y edad, así como la situación de vulnerabilidad de los solicitantes al momento de asignarles el lugar donde radicarán (artículo 18).
- b) *Atención sanitaria*: anteriormente, la asistencia médica por parte de los países estaba condicionada a que los solicitantes carecieran de recursos, la Directiva refundida retira esta especificación e impone como obligación de los Estados el “velar por que los solicitantes reciban la atención sanitaria necesaria, que incluya, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves” (artículo 17).
- c) *Empleo*: un punto destacable es la reducción del tiempo de espera para que los solicitantes puedan incorporarse al mercado laboral mientras se examina su solicitud. Anteriormente este plazo era de un año, gracias a esta Directiva el tiempo se redujo a nueve meses. A pesar de que algunos Estados se han ajustado a este nivel de tiempo, continúan generándose movimientos secundarios de refugiados, producto de la disparidad entre las legislaciones de los Estados miembros: mientras Hungría y Francia se limitan a cumplir con los nueve meses indicados, países como Italia, España y Suecia han reducido este tiempo de espera a seis y tres meses respectivamente (artículo 15).

---

<sup>241</sup> Los nuevos derechos que los solicitantes poseen en estos centros son: acceso al aire libre; permiso para comunicarse con sus abogados, organizaciones no gubernamentales y familiares; derecho a recibir asistencia legal y representación jurídica gratuita. Esta asistencia solo se otorga a aquellos solicitantes que no cuentan con recursos económicos. Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2013/33/UE ...*, op. cit., pp. 101-103.

<sup>242</sup> *Idem*.

d) *Educación*: la normativa establece, al igual que su antecesora, la obligación de los Estados de permitir a los menores no acompañados y a los hijos de los solicitantes de asilo, el acceso a la educación primaria y secundaria en las mismas condiciones que sus nacionales a más tardar tres meses después de la presentación de la solicitud de asilo. La mejora que realiza la Directiva de 2013 es que añade la posibilidad de que los Estados otorguen a las menores clases preparatorias —incluidos cursos de idiomas— para facilitar su acceso al sistema educativo y su participación en el mismo (artículo 14).<sup>243</sup>

El derecho de los solicitantes a circular libremente y la obligación de los Estados a procurar la unión familiar quedaron intactos (artículos 7 y 12 respectivamente), lo cual orilla a pensar que las autoridades comunitarias tenían total voluntad de crear una legislación integral que colocara en primer lugar la seguridad de los refugiados; sin embargo, esta sensación desaparece al constatar que esta Directiva mantiene la cláusula de seguridad interna de su antecesora, la cual establece que los Estados miembros podrán “condicionar la prestación de las condiciones materiales de acogida a la efectiva residencia de los solicitantes en un determinado lugar que será fijado por los Estados miembros”; esto permite a los países controlar de forma rigurosa la “libre circulación” y acciones de los solicitantes.<sup>244</sup>

- **Atención a personas vulnerables**

La atención a personas vulnerables es un tema central de esta regulación. Anteriormente no se especificaba qué tipo de personas eran consideradas como tales, lo cual provocó que en varias ocasiones se atentara contra sus derechos. Las personas incluidas por la normativa dentro de esta categoría son las siguientes: menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina (artículos 21 y 22).<sup>245</sup>

A pesar del énfasis que la regulación da a estas personas, realmente no se detallan las condiciones específicas de acogida a proporcionarles; esta flexibilidad de la ley deja margen amplio a los Estados para cometer omisiones en la atención.

- **Menores no acompañados**

La UE, en su afán de proteger el interés superior de los niños, a través de esta Directiva establece que los Estados deberán tomar en cuenta, al momento de acoger a menores de edad

---

<sup>243</sup> *Ibidem*, pp. 104-106.

<sup>244</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>245</sup> Respecto a las solicitantes que hayan sido víctimas de tortura o algún tipo de violencia, en la normativa se especifica que los Estados deberán garantizarles el acceso a tratamientos médicos y psicológico adecuados, los cuales deberán ser otorgados por personal plenamente capacitado (artículo 25). *Ibidem*, pp. 106-108.

y examinar su solicitud, las siguientes cuestiones: la posibilidad de reintegración familiar; su bienestar y desarrollo; su seguridad y protección; y su opinión, atendiendo su edad y grado de madurez. Asimismo, tendrán la obligación de garantizarles acceso a actividades de ocio en los locales y centros de acogida y, en caso de ser necesario, servicios de rehabilitación.<sup>246</sup>

#### **2.2.4.2 Directiva sobre requisitos**

En diciembre de 2011 el Consejo Europeo aprobó la Directiva 2011/95/UE, por la que se establecieron requisitos más precisos para el otorgamiento del estatuto de refugiado y del estatuto de protección subsidiaria.<sup>247</sup> A pesar de retomar la mayor parte de las disposiciones de su antecesora (Directiva 2004/83/CE), esta regulación incorporó nuevos elementos que prometían —siempre que todos los Estados adaptaran a la brevedad esta normativa a su legislación— mayor nivel de protección a los solicitantes.

Dicha regulación presenta cuatro elementos claves que orientan a las autoridades comunitarias a otorgar protección internacional a un nacional proveniente de un tercer país. El primero es el principio *non refoulement* que la Directiva retoma en su artículo 21; el segundo se refiere a las definiciones de “protección internacional”, “refugiado” y “protección subsidiaria”, bases para determinar si una persona reúne las características necesarias para ser considerado como necesitado de protección; el tercero, complemento del segundo, hace alusión a los motivos que obligan a los solicitantes a huir de sus países de origen y solicitar asilo en la UE; por último, el cuarto, trata del principio de reunificación familiar.

Desde la primera Directiva sobre requisitos de 2004, la UE definió como refugiado a toda persona se apegara a los criterios definidos en el artículo primero de la Convención de Ginebra de 1951 y a su Protocolo; por su parte, un beneficiario de protección subsidiaria fue definido como “aquel nacional de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se tienen motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir algún daño grave”.<sup>248</sup> Ambas definiciones son retomadas, sin alteración, en la Directiva de 2013.

Asimismo, en esta Directiva se puede ver la definición de “protección internacional”, la cual agrupa en un solo concepto el estatuto de refugiado y el de protección subsidiaria. Esta precisión asimila los derechos sociales de ambos estatutos, con excepción del permiso de residencia. La intención de tal precisión es equiparar la protección que reciben los

---

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>247</sup> En vigor hasta el 22 de diciembre de 2013, fecha en que en “teoría” todos los Estados miembros deberían haber llevado a cabo la transposición de la normativa comunitaria a su legislación nacional. Diario Oficial de la Unión Europea, Directiva 2011/95/ue del Parlamento Europeo y del Consejo, <https://goo.gl/W4hNTf> (fecha de consulta: 15 de julio de 2017).

<sup>248</sup> *Ibidem*, p. 14.

beneficiarios de protección subsidiaria con la que poseen los refugiados.<sup>249</sup> Este cambio de perspectiva se ajusta al objetivo planteado en el Programa de la Haya y de Estocolmo, acerca de establecer un estatuto uniforme de asilo válido en toda la Unión.

Respecto al tercer elemento, esta Directiva además de establecer que el estatuto de refugiado se concederá a todo nacional de tercer país que aluda a alguno de los motivos de persecución establecidos en el artículo primero de la Convención de Ginebra.<sup>250</sup> precisa que estos actos pueden ser cometidos tanto por actores estatales, como no estatales. Esta precisión es de gran importancia, pues se corrige una enorme laguna del derecho internacional de los refugiados.<sup>251</sup> Asimismo, especifica que el estatuto de protección subsidiaria se proporcionará a todo extranjero que haya huido de su país de origen porque corre peligro de muerte, de tortura, penas, tratos inhumanos o degradantes, debido a una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.

Respecto a la reunificación familiar, cabe resaltar que la Directiva determinó que también podrán acceder a protección “el padre, la madre u otro adulto que sea responsable del beneficiario de protección internacional, cuando dicho beneficiario sea un menor no casado”.<sup>252</sup> Por otro lado, a fin de evitar el abuso de este derecho e impedir que ingresen personas que puedan atentar contra la seguridad de la UE, la Directiva incorpora las cláusulas de exclusión señaladas en la Convención de Ginebra y añade que restringirá también el

---

<sup>249</sup> Con la finalidad de no discriminar, los siguientes derechos fueron atribuidos tanto para los refugiados como para los beneficiarios de protección subsidiaria: documentos de viaje sin estar condicionados a una emergencia (artículo 25); acceso al mercado de trabajo sin restricciones después de haber obtenido el estatuto (artículo 26); acceso a los procedimientos de reconocimiento de diplomas, certificados y otros títulos de formación extranjeros (artículo 28); acceso a vivienda en los mismos términos que los refugiados y los nacionales de terceros países con residencia legal en la UE (artículo 32.2); acceso a los programas de integración (artículo 34); asistencia médica sin restricción (artículo 30). Por el contrario, el permiso de residencia continuó teniendo diferencias; mientras que a los refugiados les permitían residir por un plazo de tres años con posibilidad de renovación, aquellos que recibían protección subsidiaria solo podían permanecer en territorio comunitario por un año, máximo dos si solicitaban ampliación del plazo. (artículo 24). *Ibidem*, pp. 21-22.

<sup>250</sup> Se debe recordar que la Convención considera como causas de persecución a la *raza* (color de piel, origen o pertenencia a un determinado grupo étnico); la *religión* (creencias teístas, no teístas y ateas, la participación o la abstención de participar en cultos formales en privado o en público, ya sea individualmente o en comunidad); la *nacionalidad* (comprendida como la pertenencia a un determinado país o nación, o bien por su identidad cultural, étnica o lingüística, sus orígenes geográficos o políticos comunes o su relación con la población de otro Estado); la *pertenencia a un determinado grupo social* (esta Directiva especifica que también se considerarán como grupos sociales aquellos determinados por aspectos relacionados el sexo o la identidad de género); y las *opiniones, ideas o creencias políticas*.

<sup>251</sup> Los actos de persecución que reconoce la Directiva son los siguientes: actos de violencia física o psíquica (incluidos los actos de violencia sexual); medidas legislativas, administrativas, policiales o judiciales que sean discriminatorias; procesamientos o penas que sean desproporcionados o discriminatorios; denegación de tutela judicial de la que se deriven penas desproporcionadas o discriminatorias; procesamientos o penas por la negativa a cumplir el servicio militar en un conflicto; actos dirigidos contra las personas por razón de su sexo o por ser niños. Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2011/95/ue...*, *op. cit.*, p. 16

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 13.

derecho a protección internacional a toda persona que “constituya un peligro para la comunidad o para la seguridad del Estado miembro en el que se encuentra”.<sup>253</sup>

#### **2.2.4.3 Directiva sobre Procedimientos**

La Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de protección internacional abarca cuestiones referentes al acceso del procedimiento y a sus diferentes etapas (primera instancia, recurso, reexamen). Asimismo especifica un conjunto de garantías para los solicitantes.<sup>254</sup> Si bien el objetivo de esta normativa era crear un procedimiento único que ayudara a limitar los movimientos secundarios de asilo, en la práctica aún no lograr concretarse, a pesar de que la normativa ha ampliado sus derechos.

- **Garantías de acceso a un procedimiento único**

A fin de facilitar el acceso al derecho de asilo en la UE, esta Directiva establece, en general, las siguientes garantías de acceso al procedimiento para obtener protección internacional:

- Presentación de solicitudes:* la normativa abre la posibilidad que la solicitud de asilo sea entregada a autoridades fronterizas o a las encargadas de la administración de los centros de internamiento, las cuales tendrán que registrar la solicitud en un plazo máximo seis días y brindar asesoramiento sobre futuros trámites; así como garantizar su derecho a recibir asesoría por parte de organizaciones humanitarias (artículo 6).
- Extradición a un tercer país:* con la finalidad de no transgredir el principio *non refoulement*, la Directiva especifica que ningún Estado podrá autorizar la extradición de un solicitante a un país de tránsito hasta contar con un fundamento de que dicho principio no está siendo violado (artículo 9).
- Derecho a la información:* permiso, tanto a los solicitantes, como a sus abogados, para obtener información sobre los requisitos y el estatus de la solicitud (artículo 12).
- Examen de las solicitudes;* la normativa especifica que, al realizar el examen de la solicitud, primero se determinará si el solicitante reúne los requisitos para que se le reconozca la condición de refugiado, en caso de no reunirlos, se procederá a realizar un análisis de la solicitud para verificar si es candidato a protección subsidiaria. También precisa que la evaluación deberá efectuar de forma individual, objetiva e imparcial (artículo 10).
- Entrevista personal:* especifica el derecho de los solicitantes a ser entrevistados para determinar la admisibilidad de su solicitud y los motivos en que se sustenta. Respecto a las solicitudes múltiples y la presentación de una solicitud *grupal*, la Directiva hace énfasis en realizar entrevistas individuales sin excepción, ya que cada caso tiene sus particularidades. Solo podrá omitirse cuando el solicitante se encuentre

---

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>254</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2013/32/UE*, <https://goo.gl/MiKQk2> (fecha de consulta: 20 de julio de 2017).

incapacitado por razones de salud.<sup>255</sup> Con la finalidad de velar por la tranquilidad y seguridad de los solicitantes, la normativa también establece que las personas responsables de las entrevistas no podrán usar uniforme militar ni de las fuerzas del orden. Asimismo, se permite que los solicitantes elijan ser entrevistados por una persona del mismo sexo (artículos 14, 15 y 16).

- f) *Asistencia y representación jurídica*; la Directiva establece que aquellos solicitantes que carezcan de recursos económicos tendrán derecho a recibir asistencia legal gratuita para los procedimientos de recurso (preparación de los documentos y participación en la audiencia), así como a recibir información sin costo sobre el procedimiento de primera instancia (artículos 19 y 20). No obstante, se aclara que en caso de la situación financiera del solicitante haya “mejorado” durante el proceso de examinación de su solicitud, el Estado podrá solicitarle un reembolso o que coopere con parte de los gastos de la asistencia.<sup>256</sup>

Las siguientes disposiciones fueron retomadas sin modificación, sin embargo, es indispensable mencionarlas para que el lector ubique los derechos que han sido infligidos por las autoridades estatales y comprendan la disparidad con la que aplica esta normativa:

- a) *Resoluciones*: la normativa específica que todas las resoluciones de informarán por escrito a los solicitantes en una lengua que comprenden; en caso de una decisión no favorable, se deberá informar las razones de hecho y de derecho (artículo 12).<sup>257</sup>
- b) *Obligaciones*: la normativa mantiene como obligaciones de los solicitantes el presentar su solicitud en el plazo que determinan los Estados miembro y toda la documentación que sustente su petición; informar su residencia actual y los cambios que pudieran suscitarse; dejar que las autoridades registren sus pertenencias, siempre en apego a sus derechos; dejarse tomar una fotografía para su expediente y acceder a que sus entrevistas sean grabadas.<sup>258</sup>

- **Procedimientos de primera instancia**

Con la finalidad de armonizar la duración del examen de las solicitudes de asilo en los Estados miembros, la normativa establece como límite seis meses para llevar a cabo esta tarea, excepto cuando el sistema de asilo se vea superado por la recepción de solicitudes múltiples o porque no se cuentan con los elementos suficientes para dar un dictamen; en tales casos el proceso podrá extenderse como máximo nueve meses más (artículo 32).

---

<sup>255</sup> Para tales casos, a fin de que sea respetado este derecho, la normativa estipula que se podrá disponer del personal de otros departamentos, los cuales deberán ser capacitados sobre las particularidades del proceso.

<sup>256</sup> Eur-Lex, *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo*, <https://goo.gl/XV4rPU>, (fecha de consulta: 20 de julio de 2017)

<sup>257</sup> El tiempo de resolución es determinado por cada Estado y varía considerablemente de una legislación a otra.

<sup>258</sup> Eur-Lex, *Directiva 2013/32/UE...*, *op. cit.*

Los Estados miembros podrán disponer que se acelere y/o se lleve a cabo en la frontera o en las zonas de tránsito el examen de una solicitud cuando la información brindada por el solicitante sea imprecisa o falsa; cuando se crea que proviene de un país de origen seguro; que se haya deshecho de mala fe de su documento de identidad o de viaje; que haya ingresado de forma irregular y no se haya presentado ante la autoridad migratoria para justificar tal hecho; que haya presentado la solicitud para retrasar su expulsión; que haya presentado su solicitud fuera de tiempo; que se haya negado a que le tomaran las huellas dactilares; o que sea considerado como una amenaza a la seguridad nacional o al orden interno (artículo 32).

- **Puntos sensibles**

Administrar los flujos de refugiados no es tarea fácil, principalmente cuando se tienen que atender miles de solicitudes en un lapso breve. Considerando esto, la UE ha tenido que diseñar mecanismos para frenar la llegada de solicitantes que no tienen fundamento para solicitar protección internacional, y que, según sus criterios, pueden acogerse bajo la protección de otro país, o bien, representan una amenaza a la estabilidad y seguridad de la sociedad de acogida. Es por ello que, desde la primera Directiva de procedimientos, la Unión ha tratado de instaurar una lista común de países de origen seguros y otra referente a los países seguros de tránsito.

Incorporar este objetivo en la actual Directiva ha provocado serias críticas, ya que se considera que, a través de estas prácticas, los países corren el riesgo de violar el principio de no devolución, deslindándose, por ende, de su responsabilidad con el derecho de los refugiados (artículos 35-39). Respecto a los procedimientos en frontera y zonas de tránsito, la normativa es muy flexible, ya que establece que los Estados pueden aplicar aquellos que crean convenientes, teniendo como límite cuatro semanas para determinar la admisibilidad de la solicitud; en caso de exceder el plazo, tienen la obligación de permitir a los solicitantes el ingreso a territorio comunitario.

Con relación a la posibilidad de afluencia masiva de solicitantes, los países podrán omitir tales procedimientos, siempre y cuando estos sean alojados en condiciones normales en las proximidades de la frontera o de la zona de tránsito (artículo 43). Como puede apreciarse, esta disposición deja a los Estados un gran margen de acción para desarrollar procedimientos que restrinjan la entrada de solicitantes a territorio comunitario y se deshagan de la carga que representa otorgar protección.

#### **2.2.4.4 Directiva sobre protección temporal en caso de afluencia masiva**

Como ya se había adelantado, esta Directiva es un dispositivo que la UE diseñó para enfrentar la llegada masiva de solicitantes de asilo que huyen de sus países de origen a causa de la guerra, de la violencia generalizada o de la violación sistemática de los derechos humanos. Sus objetivos son brindar protección inmediata y de carácter temporal y fomentar un esfuerzo

equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas, medidas con las que se pretende asegurar el respeto al principio *non refoulement*.<sup>259</sup>

Tal estatuto consiste en brindar protección a grupos de personas que atienden a los anteriores criterios por un año, con posibilidad a extenderse a dos. Durante este tiempo los Estados estarían obligados a otorgar un permiso de residencia y condiciones de acogida dignas (alojamiento, alimentación, atención médica, educación para menores de edad y adultos, formación profesional, acceso al trabajo y actividades recreativas). Para poder proporcionar estos derechos, la normativa señala que los Estados recibirán ayuda del Fondo Europeo para los Refugiados; en caso de que el flujo de refugiados superara las capacidades del Estado receptor, se procedería con la repartición de cargas entre todos los países comunitarios.<sup>260</sup>

Es necesario precisar, que esta regulación está orientada a facilitar y minimizar el tiempo que las autoridades designan al examen de las solicitudes, lo cual permite garantizar los derechos de los solicitantes. Desafortunadamente, esta Directiva nunca ha sido aplicada, debido a la resistencia de los Estados a repartir la responsabilidad de protección.

#### **2.2.4.5 El Sistema Dublín**

El Sistema Dublín tiene sus inicios en 1986, cuando la Comunidad Europea constituyó el “Grupo *ad hoc* Inmigración”, cuya misión se orientó a desarrollar un marco jurídico que se encargara de gestionar los flujos migratorios en la futura frontera comunitaria. El resultado de su trabajo fue la adopción, en 1990, del *Convenio Dublín* (en vigor hasta 1997), cuyo objetivo era determinar al Estado responsable de examinar cada solicitud de asilo, según las circunstancias de ingreso del solicitante.<sup>261</sup>

Dicho instrumento estableció las bases para administrar las solicitudes de asilo en la integración, considerando como primer criterio para designar al Estado responsable el examen de la petición al principio de unidad familiar, para después considerar los permisos de residencia, visados y el país de acceso a territorio comunitario.<sup>262</sup> Con tal procedimiento, se pretendía, en primer lugar, que los solicitantes se limitaran a presentar una solicitud y, que en caso de una resolución negativa, ésta fuera reconocida por todos los países miembros; en segundo lugar, reafirmar que es la Unión Europea, con base en los criterios del Convenio, quien designa al Estado responsable de examinar la solicitud y no los solicitantes; y en tercer

---

<sup>259</sup> Para la aplicación o suspensión de esta Directiva, los Estados tienen la obligación de consultar al ACNUR. Eur-Lex, *Directiva 2001/55...*, *op. cit.*

<sup>260</sup> Cabe destacar que esta Directiva es el primer instrumento de Derecho Internacional que aborda los desplazamientos en masa desde la perspectiva de su acogida territorial; sin embargo, al día de hoy, no se aplicado en la Unión Europea, a pesar de que existen motivos suficientes para ponerla en práctica.

<sup>261</sup> Es pertinente resaltar que este Convenio tenía carácter de convenio internacional, pues en el tiempo que fue creado aún no se constituía la UE ni se había definido al asilo como un asunto de competencia comunitaria. Asociación Europea de Defensa de los Derechos Humanos, *op. cit.*, (Fecha de consulta: 1 de julio de 2017).

<sup>262</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, Unión Europea, *Convenio Relativo a la Determinación del Estado Responsable del Examen de las Solicitudes de Asilo Presentadas en los Estados Miembros de las Comunidades Europeas* (Dublín, UE, 1990), <https://goo.gl/3otwJ2> (fecha de consulta: 7 de julio de 2017).



lugar, que los solicitantes de asilo pudieran ser transferidos al Estado miembro que les haya sido asignado, independientemente si estos están de acuerdo o no.

Es de esta manera como la UE intentaba impedir la generación de refugiados en órbita y del fenómeno *asylum shopping*. Sin embargo, la falta de una verdadera armonización de criterios sobre el procedimiento de acogida y de una concepción común respecto a quién podía ser un refugiado, determinó el fracaso del Convenio en sus primeros años de aplicación, siendo necesario reformarlo no una, sino dos veces. La primera modificación fue llevada a cabo en la primera fase de construcción del SECA, en 2003, como respuesta al compromiso político asumido en Tampere de incluir, a corto plazo, un procedimiento que determinara de forma más clara y viable al Estado responsable de examinar cada solicitud de asilo.

En este sentido, en 2003, el Consejo Europeo adoptó el *Reglamento (CE) N° 343/2003*,<sup>263</sup> mejor conocido como “Dublín II”, por el cual se deja la cooperación intergubernamental y se constituye un sistema comunitario para la administración de las solicitudes de asilo. Su contribución recae en la ampliación que realiza al principio de unificación familiar, ya que incorpora la posibilidad de hacer un solo análisis para varias solicitudes presentadas por diferentes personas pertenecientes a una sola familia, así como conceder protección a aquellas personas que puedan comprobar dependencia hacia un familiar que resida legalmente o que tuviera la condición de refugiado en la UE.

Tal Convenio incorporó también la posibilidad de analizar una solicitud presentada en la zona de tránsito internacional de un aeropuerto de un Estado miembro, cuya responsabilidad del examen recaería en dicho país. Asimismo, el Convenio estableció como obligación de los Estados brindar garantías para los menores de edad que solicitaran asilo, realizar entrevistas para determinar el criterio de responsabilidad y brindar información al solicitante sobre el proceso. A pesar de estas contribuciones, el reglamento seguía teniendo grandes lagunas, ya que omitía tanto las medidas que deberían llevarse a cabo para la devolución del solicitante a su país de origen o tránsito en caso una resolución negativa,<sup>264</sup> como aquellas que deberían aplicarse en caso de trasladar al solicitante al Estado que le correspondía atenderlo.

En 2008, el Parlamento Europeo presentó los resultados de la evaluación del Reglamento, los cuales evidenciaron que, en la práctica, el criterio de unidad familiar no solía ser aplicado en primer orden o incluso no era atendido, se prestaba mayor importancia al criterio de “primer país de ingreso”, lo cual estaba ocasionando una fuerte presión en los países fronterizos. Esta situación trajo como consecuencia que estos países incumplieran con su

---

<sup>263</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Convenio Dublín II*, <https://goo.gl/RuygfA> (fecha de consulta: 2 de julio de 2017).

<sup>264</sup> El procedimiento sobre retorno de nacionales de terceros países se encuentra en la Directiva [2008/115/CE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32008L0115). Dicha regulación se encuentra dentro del marco jurídico sobre inmigración, sin ninguna vinculación con el SECA, es por tal razón que no se profundizará en ella.

obligación de comunicar las entradas irregulares en su territorio a la base de datos EURODAC, ya que ello implicaba un incremento del número de solicitudes de asilo que examinarían.<sup>265</sup>

Esta disparidad en la aplicación del Convenio provocó, ya desde ese entonces, violaciones a los derechos de los solicitantes, detenciones injustificadas, prolongación de la evaluación de la solicitud, e incluso, que se diera asilo a personas que no lo requerían (inmigrantes económicos). Con base en esto, no debe sorprender que las solicitudes múltiples siguieran presentándose y que los refugiados en órbita no desaparecieran. La creación de “Dublín III” en 2013 surge, por ende, para tratar de emendar los errores del pasado y atender de forma práctica y eficiente el incremento de los solicitantes de asilo. Esta nueva Directiva, a pesar de mantener de forma general los mismos criterios para designar al Estado responsable de examinar las solicitudes de asilo, hace algunas precisiones para evitar abusos.

Asimismo, adhiere disposiciones referentes a la puesta en marcha de un mecanismo de alerta temprana, preparación y gestión ante afluencia masiva e insostenible de solicitantes de asilo; al aumento de la calidad del procedimiento para determinar al país responsable del examen de la solicitud (obligación de una entrevista personal a los solicitantes, con la finalidad de determinar al responsable del examen de la solicitud y asegurar la reunificación familiar); al procedimiento de traslado de internamiento de solicitantes; a la posibilidad de que estos presenten un recurso para revocar su traslado a un determinado país para su trámite y a su derecho a obtener información y protección de sus datos personales.<sup>266</sup>

Respecto al mecanismo de prevención de crisis, es necesario mencionar que no se realiza ninguna precisión sobre el “tipo” de planes a desarrollar, ni se enlistan criterios comunes con base en los cuales puedan accionar ante emergencias, la normativa deja a los Estados la libre elección de desarrollar mecanismos según sus consideraciones. A pesar de que estos planes necesitan ser consultados por la Comisión, el Consejo y el Parlamento comunitarios, es un hecho que cuando se trata de regular controles fronterizos, los derechos de las personas quedan en segundo término. Otra omisión grave es que no se fija un plazo para concluir el análisis de tal solicitud, a diferencia del anterior Reglamento que determinaba dos meses para llevarlo a cabo.

El mantenimiento de los mismos criterios para determinar al Estado responsable ha traído como consecuencia que el examen de la mayor parte de las solicitudes continúe estando a cargo de los países fronterizos, de esta manera, es como Dublín III se convierte en un espejismo, pues sus mecanismos no tienen intención de repartir de forma equitativa la

---

<sup>265</sup> Parlamento Europeo, *Informe sobre la evaluación del sistema de Dublín (2007/2262(INI))*, <https://goo.gl/xXR219> (fecha de consulta: 02 de julio de 2017).

<sup>266</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (UE) N o 604/2013 DEL*, <https://goo.gl/uZXRp2> (fecha de consulta: 26 de julio de 2017).

responsabilidad en momentos de emergencia humanitaria ni mucho menos proteger los derechos fundamentales de los solicitantes.

#### **2.2.4.6 El sistema EURODAC**

El objetivo inicial de este sistema era gestionar una base de datos que contuviera tanto información personal de los solicitantes, como sus huellas dactilares, a fin de ayudar a los Estados a conocer el país de ingreso y si dicho solicitante ya había pedido asilo en otro país miembro.<sup>267</sup> No obstante, en la nueva versión del Reglamento, aprobada en 2013,<sup>268</sup> se añadió como objetivo *adicional* el detectar a posibles “criminales” entre los solicitantes de protección internacional y restringir su acceso a la Unión y a un procedimiento de asilo. Este cambio tan radical está motivado por el incremento de los flujos de refugiados y por la necesidad de evitar el abuso de este derecho.

Anteriormente, la base de datos EURODAC solo podía utilizarse con fines de asilo, ahora, por el contrario, permite que las fuerzas de policía nacionales y la EUROPOL comparen las impresiones dactilares vinculadas a investigaciones criminales. Tal acción pretende ser legitimada enfatizando que solo se pondrá en práctica para prevenir actos de terrorismo y delitos graves, en casos concretos, y cuando existan motivos fundados; sin embargo, no se especifica un protocolo a seguir para evitar abusos de autoridad. Los datos que las autoridades están obligadas a recolectar son los siguientes:

1. Datos dactiloscópicos inmigrantes (a partir de los 14 años);
2. Estado miembro de origen, lugar y fecha de la solicitud de protección internacional;
3. Sexo;
4. Número de referencia atribuido por el Estado miembro de origen;
5. Fecha de toma de las impresiones dactilares;
6. Fecha de transmisión de los datos al Sistema Central;
7. Identificación de usuario del operador;
8. Fecha de llegada de la persona interesada tras un traslado

#### **2.2.4.7 EASO**

En 2010, a través del Reglamento 439/2010,<sup>269</sup> se estableció la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo era —y es— fungir como un centro especializado de asilo que ayude a mejorar la aplicación de las disposiciones del SECA en toda la Unión.<sup>270</sup> Actualmente, dicha Oficina centra sus esfuerzos en mejorar la cooperación

---

<sup>267</sup> Vigente a partir del 20 de julio de 2015.

<sup>268</sup> Eur-Lex, *Reglamento No. 603/2013*, <https://goo.gl/oHndQT> (fecha de consulta: 31 de julio de 2017).

<sup>269</sup> Eur-Lex, *Oficina Europea de Apoyo al Asilo*, <https://goo.gl/Y1sux6> (fecha de consulta: 29 de julio de 2017).

<sup>270</sup> Cabe destacar que el Consejo de Administración de la EASO está compuesto por representantes de los Estados miembros de la UE, de los países asociados (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), de la Comisión

entre los Estados miembros, en asesorar a las autoridades estatales en la adopción de la norma comunitaria sobre asilo y en ayudarles a gestionar situaciones de emergencia a través de apoyo técnico y operativo.<sup>271</sup>

Hablando específicamente de las acciones para gestionar la afluencia masiva de solicitantes de asilo, la EASO ha desarrollado un Sistema de Alerta Rápida y Capacidad de Respuesta, con miras a orientar a los Estados en el desarrollo de planes para enfrentar este tipo de situaciones. Tal sistema considera apoyo en los siguientes puntos:

- *Alerta temprana:* proporciona un análisis de las tendencias en materia de asilo y de los factores que inciden en la dinámica de atracción-repulsión («push/pull»), así como de los distintos escenarios de riesgo.
- *Preparación:* capacita a los Estados miembros sobre el análisis y la aplicación de la legislación europea y brinda información sobre los países de origen de los solicitantes, con la finalidad de prepararlo para enfrentar de forma más eficiente la afluencia masiva y constante de solicitantes.
- *Gestión de crisis:* proporciona apoyo a los Estados miembros sometidos a presiones especiales. Este apoyo se canaliza a través de medidas operativas como, por ejemplo, el despliegue de equipos de apoyo al asilo.<sup>272</sup>

El trabajo de la EASO ha contribuido, sin duda, a mejorar las prácticas referentes al asilo en la Unión, no obstante, el problema sigue estando en aquellos países que incumplen sus compromisos con el derecho comunitario y adoptan a criterios meramente nacionales para garantizar su seguridad nacional y justificar su cierre de fronteras a solicitantes de asilo.

## **Reflexiones segundo capítulo**

En las páginas anteriores, se ha expuesto el largo proceso de construcción del sistema de asilo común de la Unión Europea, caracterizado por tener una compleja arquitectura basada en normas mínimas y por ser un elemento indispensable para garantizar la seguridad del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia implantado por el Convenio Schengen.

Formar parte de tal Espacio ha significado para los Estados ceder parte de su soberanía para garantizar la libre circulación no solamente de los ciudadanos europeos, sino también de aquellos de extranjeros que cumplan con los permisos legales y administrativos para hacerlo. A pesar del fortalecimiento de las fronteras exteriores y de los controles impuestos para la

---

Europea y por un representante del ACNUR, lo cual permite considerar diferentes puntos de vista en el desarrollo de la agenda de trabajo de la Oficina.

<sup>271</sup> Unión Europea, *Oficina Europea de Apoyo al Asilo* (Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea, 2014), p. 2, <https://goo.gl/R4y1qi>, (fecha de consulta: 29 de julio de 2017).

<sup>272</sup> *Ibidem*, p. 3.

identificación y verificación del perfil y de los motivos de estancia de los foráneos, los Estados siguen mostrando resistencia a abrir sus puertas a los migrantes extracomunitarios por miedo a que estos cometan actos terroristas o incentiven el crimen organizado.

Es debido a esta percepción que la política de asilo común ha tenido un lento desarrollo, situación que ha orillado a la Comisión Europea a impulsar una serie de iniciativas para consolidarlo. Elevar al primer pilar los asuntos sobre asilo no solo ha evidenciado la preocupación por garantizar el acceso a este derecho en todos los países partes, sino también, la importancia que resulta para la seguridad de la Comunidad Europea que todos los países apliquen los mismos criterios de asilo. Pese a esta dicotomía de intereses, en 2013 el proyecto del SECA logró concretarse y dar un abanico de derechos a las personas que huyen de su país de origen para acceder a una vida lejos del miedo, la incertidumbre y la violencia que genera la persecución y la guerra.

Si bien no puede negarse el gran avance que significa el desarrollo de este Sistema para los derechos humanos y el derecho de asilo, ya que es la primera regulación regional de este tipo a nivel internacional, su análisis ha permitido comprobar la imprecisión y ambigüedad de sus normativas, debilidades que han traído graves consecuencias tras su aplicación. Desde sus primeras disposiciones, dicho Sistema, al estar basado en normas mínimas de cumplimiento, no ha logrado asegurar que todos los Estados miembros apliquen el mismo nivel de protección, ni los mismos derechos a los solicitantes de asilo y a las personas que han obtenido el estatus de refugiado o protección subsidiaria. A pesar de su reformulación y de la ampliación de los derechos y garantías, así como de la creación de la EASO, el problema sigue siendo el mismo, la interpretación reducida de las disposiciones por parte de sus ejecutores.

No obstante, parte de las deficiencias del SECA tienen su origen en la propia Convención de Ginebra y en su Protocolo. Al día de hoy, la UE continúa tomando como base la definición de refugiado que proporcionan estos instrumentos para determinar qué persona puede obtener esta condición; concepción que no contempla a personas que huyan de sus países debido a conflictos internos, a la violación de derechos humanos, a la violencia generalizada o, incluso, por el cambio climático y la hambruna. El margen tan acotado de tal definición ha provocado el surgimiento de los estatutos de protección temporal y subsidiaria; sin embargo, estas se limitan a otorgar derechos inferiores y su duración es mínima.

Asimismo, el hecho de que tales instrumentos no especifiquen obligaciones sobre las condiciones de acogida y los procedimientos de asilo, ha traído como consecuencia que la regulación comunitaria haya sido flexible en este tipo de normativas, trayendo como consecuencia disparidad en la atención y que los solicitantes tiendan a realizar movimientos secundarios. Por otro lado, es de destacar que si bien los criterios que establece el SECA contemplan derechos que enfatiza las dimensiones de la seguridad humana, estos terminan

siendo imprecisos y vagos al no contemplar las condiciones de vulnerabilidad en la que la mayoría de los migrantes se encuentran, así como los imprevistos y las violaciones a sus derechos que enfrentan en cada etapa del proceso de asilo por una diversidad de actores.

No obstante, quizás el mayor error de la Comisión Europea es haber apostado el éxito del SECA al Sistema Dublín, sin haberse logrado, previamente, la armonización total de los sistemas de asilo de los Estados miembros. A pesar de tener carácter obligatorio, el Reglamento no ha sido diseñado para lograr un reparto justo, eficiente y equitativo de las solicitudes de asilo, en especial cuando se tratan de flujos masivos. El principal criterio que asume para determinar el país responsable de examinar una petición, es el “país de primer ingreso”, ocasionando que la presión recaiga en los países fronterizos y que sus sistemas de asilo colisionen y los solicitantes se encuentren en situaciones precarias por un tiempo prolongado.

Por otro lado, la asignación de roles a FRONTEX y más recientemente, a la Agencia Europea de Gestión de Fronteras (EUROSUR), para vigilar el acceso de posibles refugiados y verificar su perfil, ha colocado en duda la voluntad de la UE por garantizar el derecho a obtener protección internacional bajo su jurisdicción, ya que tales prácticas se han interpretado como una manera de repeler la llegada de solicitantes y restringir este derecho. Su operación se ha caracterizado por ser agresiva e intimidante, así como por no realizar distinción entre refugiados e inmigrantes económicos. Asimismo, al ser uno de sus objetivos detectar y detener a delincuentes y terroristas, a menudo se interceptan a solicitantes de asilo en las fronteras o en alta mar considerando solamente su apariencia y origen, sin que se haya realizado una evaluación detenida de su caso.

Estas apreciaciones indican que existe una dicotomía de intereses en el desarrollo de la política común de asilo europea, las cuales se han hecho más evidentes ante la llegada masiva de refugiados en los últimos años a las fronteras exteriores de la UE. Las aportaciones de este capítulo, por tanto, permitirán comprender las estadísticas sobre concesión de protección internacional que se expondrán a continuación, así como la viabilidad con la que los migrantes forzosos han presentado su solicitud de asilo. Posteriormente, en el cuarto capítulo, con apoyo de la estructura y contenido del marco jurídico antes expuesto, se podrá verificar el grado de compromiso de los países parte para implementarlo y la relevancia que ha tenido en la respuesta restrictiva que los Estados han dado en esta crisis migratoria.

### 3. CRISIS DE REFUGIADOS: CIFRAS

Desde su constitución, la UE ha tenido que gestionar flujos masivos de refugiados provenientes de los países menos desarrollados de Europa del este y de otras regiones del mundo caracterizadas por su inestabilidad política, social y económica. A pesar de que los Estados partes no han sido los principales receptores de este tipo de migrantes a nivel mundial,<sup>273</sup> desde 2011 se ha detectado un crecimiento extraordinario de las solicitudes de asilo, tendencia que se encuentra directamente relacionada con lo atractivo que resulta el conjunto de derechos y beneficios sociales que ofrece el sistema de asilo de sus miembros y la proximidad que tiene el bloque con el África Subsahariana y Medio Oriente, regiones donde se han desatado altos niveles de violencia y se han prolongado una gran cantidad de conflictos.

Sin embargo, la llegada masiva y constante de solicitantes ha evidenciado que el sistema de asilo comunitario, que tanto trabajo, tiempo y recursos ha costado, es incapaz de gestionar de forma integral, ordenada y homogénea flujos de tal magnitud. Prueba de lo anterior es el recibimiento que algunos Estados han dado a estas personas, pues no ha sido tan solidario como los principios fundadores del bloque establecen, ni tan armonizado como su sistema de asilo indica, lo cual ha provocado que miles de personas busquen vías ilegales para acceder a su territorio con tal de presentar su solicitud de asilo, acciones que en muchas ocasiones los llevan a ser víctimas de abusos e incluso hasta la muerte.

Con la finalidad de tener evidencia del proceso de securitización que la UE ha estado llevando a cabo respecto a los flujos de refugiados, este capítulo tiene como objetivo exponer la situación de los solicitantes de asilo y de los refugiados extracomunitarios, señalando los efectos que han tenido en la cultura y economía de las sociedades de acogida. Con base en ello, dicho capítulo se ha estructurado en cuatro apartados.

En el primero, se expondrá la dinámica que tradicionalmente ha tenido este tipo de migración en Europa, datos que servirán para comparar la magnitud de la crisis de refugiados actual con las anteriores; en el segundo, se expondrá la evolución de los flujos de refugiados que han llegado a la UE de 2011 a 2016, señalando los momentos más críticos; en el tercero, se especificará a los países que han sufrido mayor presión migratoria, el origen de los solicitantes y sus características, así como el número de personas que se han beneficiado de protección durante el periodo estudiado; por último, en la cuarta parte se proporcionarán datos generales sobre los efectos que ha provocado esta migración en la UE, principalmente en aquellos países que más solicitantes han recibido y acogido.

---

<sup>273</sup> Irán y Pakistán, debido a su larga tradición de proporcionar refugio a los desplazados que generan sus vecinos, han albergado al mayor número de refugiados a nivel mundial desde la década de 1990; Alemania también se ha posicionado dentro los primeros cinco países que acogen a más refugiados en su territorio, y es debido a esto que la UE en algunos años ha sido considerada como la región que más migrantes forzosos recibe a nivel mundial (1996, 2002-2006, 2009). UNData, *Table with Data on Refugees*, <https://goo.gl/Uk5hg3>, (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2017).

### 3.1 Dinámica de los flujos de refugiados en Europa

La acogida de refugiados provenientes de otros continentes es una práctica que empezó a llevarse a cabo hasta después de la Segunda Guerra Mundial, ya que anteriormente Europa se caracterizaba por ser una emisora de migrantes, tanto económicos como forzosos.<sup>274</sup> Esto puede entenderse si se considera la falta de una legislación internacional sobre refugiados que obligara a los Estados a respetar el derecho de asilo sin importar la nacionalidad, raza o religión, pues a pesar de que tal derecho surgió desde la antigüedad, este solo beneficiaba a aquellos europeos que huían de su país y solicitaban protección ante otro país europeo.<sup>275</sup>

Durante la primera mitad del siglo XX, los conflictos armados que se desarrollaron en territorio europeo provocaron que miles de personas huyeran en busca de asilo fuera del continente, o bien, en aquellos países de Europa donde la guerra y la persecución no se habían hecho presentes aún.<sup>276</sup> La Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa originaron las primeras crisis de refugiados, causando entre 1914 y 1922, alrededor de cinco millones; un año después, la segregación de pueblos entre Grecia y Turquía originó el desplazamiento de 1,7 millones de individuos.<sup>277</sup> En 1945, al término de la Segunda Guerra Mundial, había casi 50 millones de personas desplazadas a nivel internacional, la mayor parte proveniente del viejo mundo. Gracias a tal cifra, la crisis de desplazamiento de aquella época se consideró por décadas como la más alarmante en la historia de la humanidad.<sup>278</sup>

En la década de 1950, una vez más la dirección de los flujos migratorios en Europa se modificaron como consecuencia de la demanda de mano de obra que Europa Occidental requería para incentivar el desarrollo industrial, indispensable para poder reconstruir el continente después de la SGM y lograr el objetivo implantado por el Tratado de Roma de 1957, relativo a instituir una Comunidad Económica Europea que pudiera competir en el nuevo orden mundial.<sup>279</sup> Asimismo, a partir de esta década —tal como se vio en el capítulo anterior—, los Estados de Europa Occidental desarrollaron un vasto marco jurídico sobre

---

<sup>274</sup> Colin Bundy, “Migrantes, refugiados, historia y precedentes”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. RMF51 (enero 2016): pp. 5-6, <https://goo.gl/1g6moh> (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2017).

<sup>275</sup> Las primeras prácticas de asilo de las que se tiene registro fueron llevadas a cabo por las antiguas civilizaciones griega y romana, aunque con un carácter religioso, ya que sus sacerdotes aseguraban protección dentro de los templos a todas aquellas personas que huían de la justicia. Más tarde, con el surgimiento del Estado moderno, este derecho adquirió un carácter político y territorial, del cual podían gozar aquellos que huían de la persecución, siempre y cuando lo solicitaran a través de una institución diplomática. Carlos Alberto Prieto Godoy, “Ejercicio del derecho de asilo en la normativa comunitaria y nacional” (tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2011), pp. 1-12 y Alba Coello M., “El asilo frente a Convenciones”, *Revista AFESE*, vol. 40 núm. 40 (2003): pp. 1-14.

<sup>276</sup> Véase un panorama general de las concesiones de asilo que realizaron los países europeos neutrales durante la SGM en Enciclopedia del Holocausto, *Escape del territorio europeo ocupado por los alemanes*, <https://goo.gl/TTZlxK> (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2017).

<sup>277</sup> Bundy, “Migrantes, refugiados, historia y precedentes...”, *op. cit.*, pp. 5-6.

<sup>278</sup> ACNUR, *El desplazamiento forzado en el mundo supera los 50 millones de personas*, <https://goo.gl/JqdEjk> (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2017).

<sup>279</sup> Stephen Castles, “Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas Mundiales”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales: Las Migraciones Internacionales 2000*, núm. 165 (septiembre 2000): p. 23.



derechos humanos, con la finalidad de evitar violaciones sistemáticas a los derechos de las personas en caso de que la guerra volviera a presentarse y desatara nuevos movimientos de población.

Este conjunto de normas, aunado a la estabilidad económica que poco a poco fueron adquiriendo los Estados, posicionaron a esta región como un lugar seguro para vivir, tanto para los ciudadanos europeos, como para los extranjeros que deseaban mejorar su calidad de vida o solicitar protección internacional. Fue de esta manera que Europa dejó de ser una expulsora de migrantes para convertirse en una receptora de inmigrantes económicos y solicitantes de asilo provenientes de otros continentes.

En un principio, debido al crecimiento industrial, los europeos vieron con buenos ojos permitir el ingreso de migrantes a su territorio, pues su incorporación al mercado laboral ayudaba a reducir costos y tiempo de producción. Respecto a los solicitantes de asilo, cabe decir que desde la década de 1950 hasta principios de la década de 1970, el número de solicitantes fue mínimo, por tanto, las pocas solicitudes que se recibían eran aceptadas prácticamente sin objeción.<sup>280</sup>

Sin embargo, la crisis económica de 1973 —generada como consecuencia del aumento de los precios del petróleo a nivel mundial— terminó con tal recibimiento. A partir de tal fecha, la política migratoria de los países europeos se volvió cada vez más restrictiva y selectiva, provocando que el número de solicitantes de protección internacional se incrementara, pues la legislación de asilo de aquella época era más flexible que la de extranjería, y las personas que migraban por razones económicas veían en el asilo la opción más viable para ingresar al mercado laboral europeo.<sup>281</sup>

A pesar del evidente abuso del sistema de asilo, este no representó un verdadero problema para los dirigentes europeos hasta la década de 1990, periodo en el que los flujos de refugiados se diversificaron e incrementaron de forma exponencial como consecuencia de una serie de acontecimientos que modificaron el *status quo* del sistema internacional. Es por ello que el último cuarto del siglo XX a menudo suele considerarse como la “era de las migraciones”.<sup>282</sup>

Al contrario de lo que se pensaba acerca de que el fin de la Guerra Fría favorecería la cooperación internacional y la instauración de regímenes democráticos, cuestiones indispensables para evitar el desarrollo de guerras civiles y el establecimiento de la paz internacional, el nuevo orden mundial del final de la década de 1980 no logró evitar el surgimiento de movimientos nacionalistas al interior de los países en desarrollo, por el

---

<sup>280</sup> María Teresa Gil Bazo, “Respuestas del derecho internacional ante la transformación del régimen de asilo en Europa”, *Revista Migraciones*, núm. 1 (1997): pp. 219-220.

<sup>281</sup> *Idem*.

<sup>282</sup> Marek Okolski, “Últimas tendencias y principales temas de las migraciones internacionales: perspectivas de Europa Central y del Este”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 165 (2000): p. 78, <https://goo.gl/t39Xev> (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2017).

contrario, durante los años noventa se acentuaron las diferencias culturales y económicas que existían no solamente entre países, sino también entre los diferentes grupos étnicos que los conformaban.

Lo anterior culminó en guerras internas caracterizadas por su alto grado de violencia y por la violación sistemática de los derechos fundamentales de la población civil. Este fue el caso de las ex repúblicas yugoslavas, cuyas diferencias generaron el desplazamiento de miles de personas hacia la UE, poniendo a prueba la capacidad del bloque para gestionar de forma conjunta la llegada masiva de solicitantes de asilo en un tiempo relativamente corto. Es necesario mencionar que la crisis de refugiados de los años noventa no se debió únicamente a la desintegración de Yugoslavia, desde años previos a este hecho, la Unión ya había comenzado a recibir a un número importante de solicitantes de asilo, lo cual auguraba que la última década del siglo XX no estaría exenta de crisis humanitarias.

De 1989 a 1993, el grupo de refugiados más numeroso asentado en la UE correspondía a las personas provenientes de Irán, debido a la inestabilidad en ese país como una secuela de la guerra que sostuvo con Irak durante los años ochenta y del éxodo de kurdos iraquíes que provocó la Guerra del Golfo de 1991.<sup>283</sup> Asimismo, el surgimiento de nuevos Estados al desintegrarse la URSS, la pobreza extrema y guerra en algunos estados de África Subsahariana y la prolongación de regímenes autoritarios en algunos países asiáticos como Sri Lanka, contribuyeron al incremento del número de solicitantes de asilo y, en consecuencia, al aumento del número de refugiados en el recién creado territorio comunitario.

En el Gráfico 1 se muestra evidencia de lo anterior. En 1989, la UE tenía bajo su protección a casi un millón de personas provenientes de alrededor de ochenta países; al final de 1990, esta cifra había aumentado 17% como consecuencia del incremento de las solicitudes de asilo provenientes del este de Europa, África y Asia.<sup>284</sup> Empero, fue el año 1992 el que puso a prueba la capacidad de respuesta de la Unión, ya que los países miembros recibieron en total 672,400 solicitudes de asilo, un aumento del 32% respecto al año anterior y del 130 % respecto a 1989.<sup>285</sup> Esta situación impulsó a los Estados a endurecer sus controles fronterizos, a fin de evitar el ingreso de solicitantes y que su sistema de asilo colapsara.

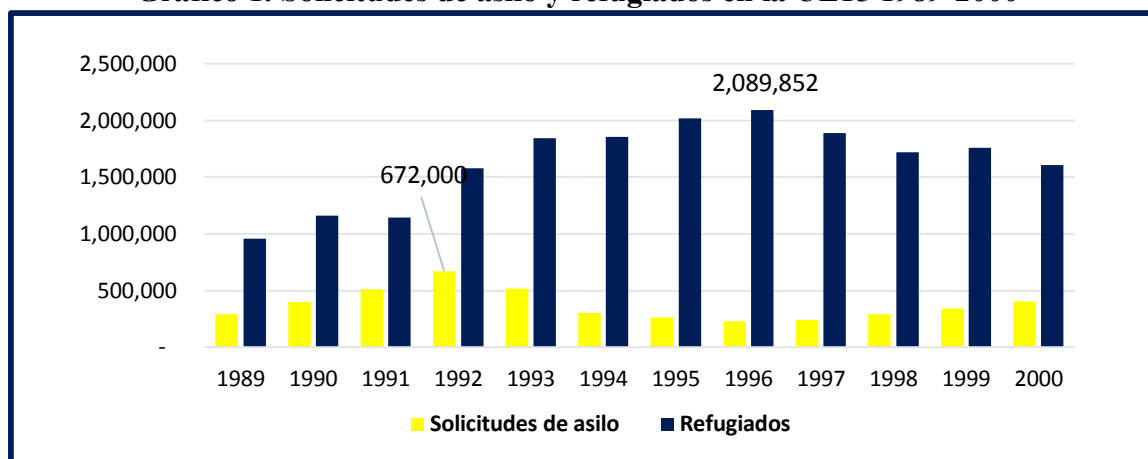
---

<sup>283</sup> ACNUR, “Guerra y acción humanitaria: Irak y los Balcanes”, *La situación de los refugiados en el mundo, 2000: 50 años de acción humanitaria*, (España: ICA Editorial, 2000), pp. 234-239.

<sup>284</sup> Eurostat, *Eurostat Yearbook 2001 y 2002*, (Reino Unido: Eurostat, 2002), p.80, <https://goo.gl/JPoEGx> (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2017).

<sup>285</sup> *Idem*.

**Gráfico 1. Solicitudes de asilo y refugiados en la UE15 1989-2000**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Eurostat Yearbook 2001 y 2002*, 2002 y UNData, *Table with Data on Refugees*, 2017.

A pesar de que a partir de 1994 el número de solicitudes de asilo tuvo un descenso importante como consecuencia del cierre de fronteras (- 42%), la resolución positiva de las solicitudes pendientes de años anteriores generó que el número personas reconocidas como refugiadas alcanzara la cifra de 2,089,852 en 1996, la mayor cifra registrada hasta ese momento en territorio europeo.<sup>286</sup> Asimismo, las nacionalidades de los refugiados se diversificaron aún más; de ser 74 en 1990, habían pasado a ser 134 en 1996, lo cual hacía más difícil el proceso de integración y evidenciaba la gravedad de la situación de desplazados forzosos tanto a nivel regional como a nivel mundial (véase principales nacionalidades de origen en el Anexo II).<sup>287</sup>

De 1994 hasta final del siglo, los bosnios se convirtieron en el grupo más grande de refugiados que se encontraban bajo protección de la UE. En 1996, había 510,690 refugiados bosnios, cifra que representaba el 24% del total de los refugiados en el bloque, el volumen más grande registrado en esta década.<sup>288</sup> Respecto a los principales Estados receptores, cabe decir que el número de personas acogidas no fue equitativo en todos los países miembros, ya que el asilo no era un derecho de competencia comunitaria aún, estaba basado en la legislación nacional de cada país, por tanto, los criterios para conceder refugio variaban considerablemente de un Estado a otro. Es por ello que no debe sorprender que Alemania haya acogido al mayor número de personas desde el inicio de la crisis de refugiados (véase evolución de los principales países receptores durante la década en cuestión en el Anexo III).<sup>289</sup>

En 1989, el país germánico tenía bajo su protección a 628,500 personas, cifra que representaba el 65% del total de los refugiados asentados en suelo comunitario. Cuatro años después, como consecuencia del incremento de las solicitudes en 1992, había 1,418,000—la cifra más alta que albergó este país durante la década—, equivalente al 77% del total en la

<sup>286</sup> *Idem.*

<sup>287</sup> *Idem.*

<sup>288</sup> *Idem.*

<sup>289</sup> *Idem.*

UE, siguiéndole Francia con 166,269 (9%), Reino Unido con 80,230 (4%), Italia con 50,2768 (3%) y Dinamarca con 44,564 (2%).<sup>290</sup>

Este crecimiento desproporcional provocó que, a partir de 1994, Alemania limitara sus concesiones de asilo y endureciera sus controles fronterizos con la finalidad de que el resto de los Estados se vieran obligados a aceptar un porcentaje más elevado de refugiados. Sin embargo, dichas medidas no lograron cambiar el criterio del resto de los Estados miembros, pero sí influyeron en la elección del país de asilo de los solicitantes, lo cual ayudó a que las solicitudes presentadas en toda la UE disminuyeran 8% en promedio de 1994 a 1998.<sup>291</sup> En el país germánico hasta 1996 se registró una disminución considerable, ya que el número de refugiados se redujo a 1,266,000, 61% del total de la Unión, (véase Anexo III).<sup>292</sup>

Es necesario aclarar que, además del cambio de preferencia de los solicitantes, la disminución de refugiados en la UE se debió a que algunas personas que gozaban de este estatuto fueron regresando poco a poco a su respectivo país de origen y a que nuevos Estados se habían adherido al bloque, los cuales representaban un destino atractivo para los solicitantes. El caso más representativo es el de Suecia, quien se encontraba entre los primeros cinco países con más refugiados en su territorio entre los años 1995 y 2000 (véase Anexo III).<sup>293</sup>

Desafortunadamente, la anterior tendencia duró poco tiempo, ya que la llegada del siglo XXI trajo consigo nuevos flujos migratorios, los cuales aumentaron el abanico de nacionalidades de los refugiados en territorio comunitario, así como la preferencia de los destinos, las rutas y los medios de entrada; no obstante, en magnitud, no pueden compararse con los suscitados en los años noventa.

El movimiento independentista de Kosovo, aunado a la guerra contra el terrorismo en Medio Oriente, incentivó la movilidad humana hacia la Unión en los primeros dos años del siglo XXI, sin embargo, a partir de 2003, se visualizó un cambio en esta tendencia. De 2002 a 2006, el número de solicitudes de asilo recibidas en la UE disminuyó 46%; en este último año se recibieron únicamente 196,536 solicitudes, lo cual ayudó a que el número de refugiados en la Unión disminuyera a 1,363,542, la cifra más baja desde 1991 (comparar Gráfico 2 con Gráfico 1).

Los principales países receptores continuaron siendo Alemania, Francia y Reino Unido, aunque a diferencia de la década anterior, el país germánico no ocupó el primer lugar de preferencia entre los solicitantes: en 2002 y 2003, el Estado británico ocupó la primera

---

<sup>290</sup> *Idem.*

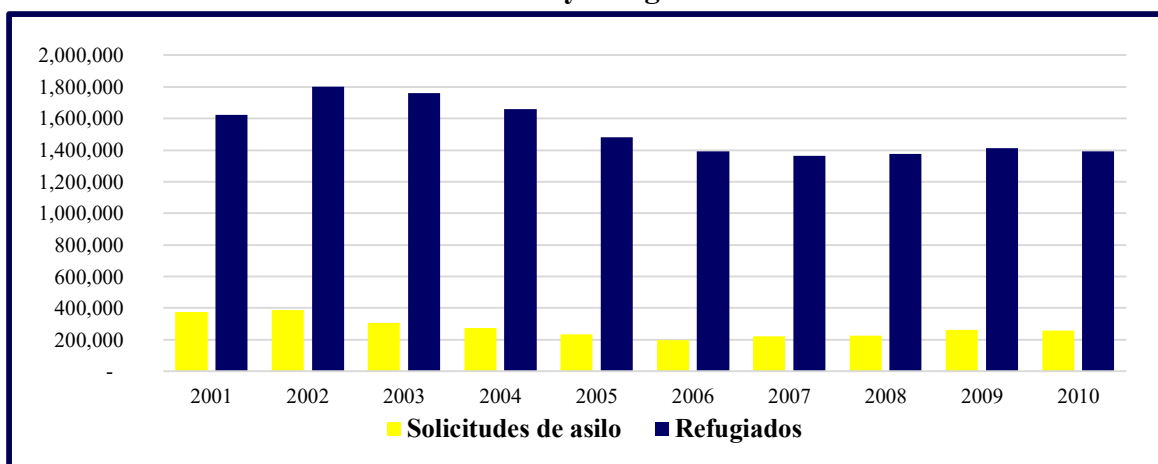
<sup>291</sup> Eurostat, *Eurostat Yearbook...op. cit.*

<sup>292</sup> UNData, *Table with Data on Refugees..., op. cit.*

<sup>293</sup> *Idem.*

posición, mientras que Francia, a partir de 2004, hasta 2011, recibió el mayor número de solicitantes de asilo.<sup>294</sup>

**Gráfico 2. Solicitudes de asilo y refugiados en la UE15 2001-2010**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Eurostat Yearbook 2001 y 2002, 2002 y UNData, Table with Data on Refugees, 2017*.

De 2007 a 2010, el crecimiento de las solicitudes fue de 7% en promedio, porcentaje mínimo que desde la perspectiva de la UE no representaba peligro ni alertaba sobre la dramática crisis humanitaria que en 2011 iniciaría y pondría a prueba, una vez más, la capacidad de gestión y habilidad de las autoridades comunitarias para mantener la unidad, la confianza y el prestigio del bloque respecto a ser el principal promotor de los derechos humanos y del Derecho Internacional de los Refugiados.

### 3.2 Evolución de los flujos de refugiados 2011-2016

#### 3.2.1 Inicio del Caos

A finales de 2011, el ACNUR informó que habían 15.2 millones de refugiados a nivel mundial,<sup>295</sup> de los cuales 1.3 millones se encontraban bajo protección de la UE.<sup>296</sup> Respecto a las solicitudes de asilo, a escala mundial se contabilizaron 895,000, de las cuales el 35% (309,040) estaban registradas en países de la UE; de estas el 85% correspondía a nuevas peticiones (27% más que el año previo), mientras que el 15% restante aludía a solicitudes presentadas por segunda ocasión.<sup>297</sup>

<sup>294</sup> Eurostat, *Asylum and Dublin Statistics*, <https://goo.gl/FHgWRG> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2017).

<sup>295</sup> En su informe del año 2011, el ACNUR anunció que habían 42.5 millones de personas desplazadas a nivel mundial, de tal cifra, 15.2 millones eran refugiados, 26.4 desplazados internos y 895,000 personas se encontraban en espera del dictamen de su solicitud de asilo. Con 1.7 millones de refugiados, Pakistán fue el país con más refugiados en su territorio durante ese año; en segundo lugar, se encontraba Irán con 886, 500; en tercero la República Árabe Siria con 750,000 y en cuarto Alemania con 571,000. Sin embargo, si se hubiera considerado todos los refugiados asentados en territorio comunitario como si pertenecieran a una sola entidad, la UE hubiera ocupado el segundo lugar de la lista con poco más de 1.3 millones. ACNUR, *Tendencias Globales 2011*, (Suiza, ACNUR: 2012), pp. 5-12, <https://goo.gl/wW45LW> (fecha de consulta 11 de septiembre de 2017).

<sup>296</sup> *Idem*.

<sup>297</sup> Cuando una solicitud es rechazada, el solicitante puede presentar una segunda, siempre y cuando esté bien fundamentada; existen casos en los que los solicitantes presentan más de dos pero en diferente país Eurostat,

Francia, Alemania e Italia fueron los Estados que más peticiones recibieron durante este año, entre los tres acumularon casi el cincuenta por ciento del total de las solicitudes presentadas en el bloque (18%, 17% y 13% respectivamente).<sup>298</sup> Tanto a nivel internacional como a nivel de la UE, Afganistán fue el principal país productor de refugiados;<sup>299</sup> para el caso específico del bloque, las solicitudes afganas incrementaron 35%, el nivel más alto desde 2002.<sup>300</sup> Rusia, Pakistán, Irán y Serbia fueron los otros Estados que más refugiados generaron hacia la comunidad europea, los cuales, con el país afgano, representaban el 35% de las solicitudes de asilo (véase Gráfico 3).

**Gráfico 3. Origen de los solicitantes de asilo a nivel mundial y comunitario en 2011**



Fuente: Elaboración propia con base en UNCHR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex*, 2017.

No obstante, es fundamental hacer hincapié que el incremento de las solicitudes de asilo provenientes de Afganistán no constituyeron motivo de alarma para la UE, pues desde mucho tiempo atrás este país había estado generando cantidades importantes de refugiados. Las peticiones que realmente llamaron su atención fueron aquellas que produjo el fenómeno de la “Primavera Árabe”,<sup>301</sup> pues desde el inicio de las revueltas en Túnez, Egipto y Libia, el

*The number of asylum applicants registered in the EU27 rose to 301,000 in 2011*, <https://goo.gl/da7VWq> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2017).

<sup>298</sup> Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex*, <https://goo.gl/Rvkh5T> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2017).

<sup>299</sup> EASO, *2011 Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union and on the Activities of the European Asylum Support Office*, (Luxemburgo: EASO, 2012), p. 9.

<sup>300</sup> *Idem*.

<sup>301</sup> Las causas que dieron origen a dicha convulsión son diversas y prescindibles en este trabajo de investigación; la mención de los conflictos en Medio Oriente y Norte de África tiene la intención únicamente de indicar la fecha en la que se registró un aumento significativo de los flujos de refugiados y la razón por la que se eligió el 2011-2016 como periodo de análisis de esta investigación. No obstante, me limitaré a decir que el origen de las solicitudes de asilo en la UE se modificó según el desarrollando los conflictos en los países que conforman

número de solicitantes de asilo provenientes de estos tres países, y de otros pertenecientes a África Subsahariana, se incrementó de forma acelerada.

De acuerdo con la EASO, después del derrocamiento del régimen de Ben Alí, en Túnez, miles de personas aprovecharon el vacío de poder para huir a Europa en busca de refugio. Tan solo durante el primer cuatrimestre de 2011, se registraron 2470 solicitudes tunecinas en la UE, 2000% más que en 2010, año en el que la media era tan solo de 35 solicitudes.<sup>302</sup> Aunque tal cifra representaba solamente la mitad de los solicitantes afganos (5765),<sup>303</sup> y no constituía problema para los Estados del centro y norte de Europa, en Italia la situación fue diferente, pues el 88% de estas solicitudes fueron presentadas en su territorio.<sup>304</sup> Esta cantidad saturó de inmediato sus centros de acogida y evidenció que no tenía la capacidad ni los recursos para enfrentar la llegada masiva de refugiados.<sup>305</sup>

Esto se evidencia en los 24,000 tunecinos que llegaron a costas italianas en el primer semestre del año,<sup>306</sup> cifra nunca antes vista en un periodo tan breve que orilló al entonces primer ministro, Silvio Berlusconi, a pedir ayuda financiera y técnica a las autoridades comunitarias, ya que los nuevos flujos migratorios no respondían a un fenómeno cotidiano ni pasajero, sino al inicio de un éxodo sin precedentes.<sup>307</sup> Asimismo, el mandatario pidió al resto de los países miembros que asumieran su responsabilidad en la gestión de tal migración, ya que desde su perspectiva, proteger las fronteras externas era una competencia común y no individual de los países fronterizos.<sup>308</sup>

Sin embargo, la ayuda de las autoridades comunitarias se limitó a enviar personal de FRONTEX para patrullar el Mediterráneo, interceptar a los migrantes en el mar y llevarlos a los centros de acogida. El resto de los Estados europeos no brindaron apoyo significativo, por el contrario, se opusieron a cooperar en la gestión de tal migración debido a dos razones: en primer lugar, a que desde su punto de vista, se trataba de una cuestión de competencia exclusivamente italiana que se derivaba de su ubicación geográfica; en segundo lugar, a la errónea percepción que tenían acerca de que los migrantes que ingresaban eran de tipo

---

dichas regiones; al principio la mayoría de los refugiados provenían de Túnez, Egipto y Libia, después las revueltas se propagaron a países de Medio Oriente, por lo que empezaron a llegar a las fronteras comunitarias refugiados de Siria, Bangladesh, Yemen y Omán.

<sup>302</sup> <sup>302</sup> EASO, 2011 *Annual Report...*, *op. cit.*

<sup>303</sup> Eurostat, *Number of asylum applicants on rise during the first quarter of 2011*, (Luxemburgo: Eurostat, 2011), p. 1.

<sup>304</sup> *Idem.*

<sup>305</sup> La capacidad del centro de acogida de Lampedusa de ese entonces era de 800 personas. RTVC, *Italia pide ayuda a la UE para solventar la crisis humanitaria*, (15 de febrero de 2011), <https://goo.gl/mMfh1h>, (fecha de consulta: 16 de octubre de 2017).

<sup>306</sup> EASO, 2011 *Annual Report...*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>307</sup> RTVC, *Italia pide ayuda a la UE...* *op. cit.*

<sup>308</sup> En el caso particular del derecho de asilo, se debe recordar que, de acuerdo con el Reglamento Dublín, el país de ingreso es el factor principal —después de el de reunificación familiar— para determinar al Estado responsable de examinar una solicitud de asilo, lo cual ponía a Italia en una situación crítica, ya que prácticamente la legislación comunitaria dejaba en manos de los países sureños la responsabilidad total de contener a la migración extracomunitaria.

económico o posibles delincuentes, no refugiados, los cuales querían internarse en los países más desarrollados de la Unión para aprovecharse de sus sistemas de seguridad social, quitar el trabajo a sus nacionales o cometer actos delictivos.

El estallido de la guerra civil en Libia complicó aún más el panorama, pues al igual que en el caso de Túnez, la falta de una autoridad estatal que controlara la migración hacia la UE terminó con la tradicional función que había tenido ese país desde 2000: la de fungir de estado tapón para frenar a los flujos migratorios que tenían como destino al continente europeo.<sup>309</sup> Tal situación, a pesar de la inseguridad y violencia, impulsó a miles de ciudadanos libios, a refugiados sirios y a aquellos migrantes provenientes de África oriental (Sudán, Eritrea y Somalia) y occidental (Costa de Marfil, Ghana, Togo, Benín, Nigeria y Camerún) a emprender el tormentoso viaje hacia tierras más prósperas, no teniendo más remedio que recurrir a traficantes de personas para que los ayudaran a pasar la zona de guerra y el Mar Mediterráneo para poder llegar a las islas italianas.

En marzo, Lampedusa se encontraba sobrepoblada por migrantes provenientes no solo de Túnez sino también de Libia, hecho que originó la protesta de los poco más de 5000 ciudadanos italianos que yacían en la isla, los cuales bloquearon las entradas y exigieron a las autoridades la reubicación o el retorno de dichos migrantes a su respectivo país de origen.<sup>310</sup> Esta situación obligó al gobierno italiano a llegar a un acuerdo con el nuevo gobierno de Túnez para controlar la migración, a abrir centros de internamiento en otras regiones del país para reubicar a los inmigrantes, y a autorizar premisos de residencia temporales con la finalidad de que los migrantes disfrutaran de la libertad de circulación que ofrecía el Espacio Schengen y lograran, así, solicitar asilo en otros países del norte de Europa.

Empero, tales permisos ocasionaron una tensión diplomática con el gobierno francés, ya que este último procedió a cerrar sus fronteras para impedir la llegada de trenes con refugiados

---

<sup>309</sup> A pesar de que el control de los flujos migratorios había sido parte tradicional de la política exterior del gobierno libio para satisfacer ciertos intereses, es a partir del año 2000 cuando empieza a cooperar más arduamente con la UE para frenar los flujos migratorios a cambio de financiamiento que ayudara a incentivar el desarrollo del país. El gobierno italiano ha sido uno de los principales promotores de este tipo de acuerdos, debido a la constante presión migratoria que padece debido a su posición geográfica. Un ejemplo de lo anterior, es el “Tratado de amistad, asociación y cooperación entre Italia y Libia de 2008”, a través del cual Silvio Berlusconi y Muammar Gaddafi, mandatarios de esos países en aquel tiempo, acordaron que el Estado libio se encargaría de controlar la migración irregular hacia Italia a cambio de un sustancioso financiamiento que ayudara al desarrollo de la economía del país africano, además de recursos para mejorar su capacidad de gestión de los flujos refugiados, incluyendo los estándares de derechos humanos que se debían implementar al interactuar con población migrante. Sin embargo, este último punto no fue acatado, pues según datos de Amnistía Internacional y Human Rights Watch, la violación de los derechos fundamentales de los migrantes en Libia no disminuyó con tal acuerdo, cuestión que al país comunitario no pareció afectarle siempre y cuando se cumpliera con el principal objetivo del acuerdo. Urs Fruehauf, “EU-Libya Agreements on Refugees and Asylum Seekers: The Need for a Reassessment, *Perspectives*, núm. 2 (mayo 2011): pp. 243-247, <https://goo.gl/ZPBz7A> (fecha de consulta: 13 de octubre de 2017) y Human Rights Watch, *Italia/Libia: Migrantes describen devoluciones forzadas y abusos*, <https://goo.gl/gTW2Yb>, (fecha de consulta: 13 de octubre de 2017).

<sup>310</sup> Miguel Mora, “Los habitantes de Lampedusa estallan contra la llegada de migrantes”, *El País*, 29 de marzo de 2011, <https://goo.gl/4cDbFo> (fecha de consulta: 14 de octubre de 2017).

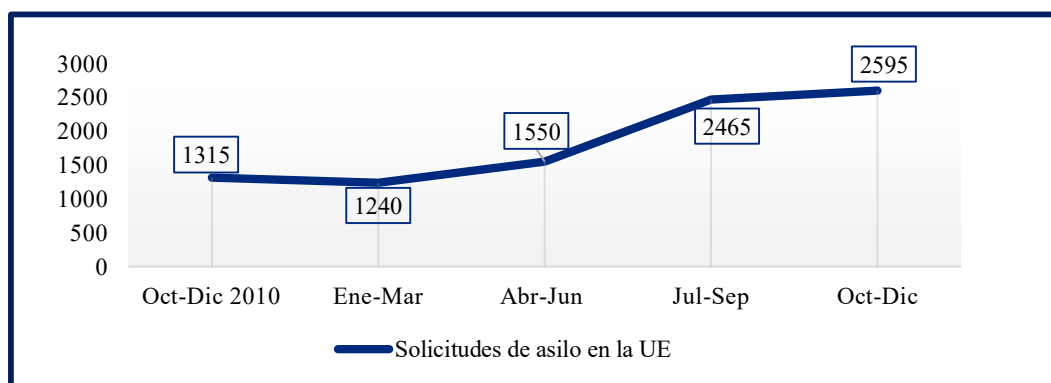


norafricanos provenientes de Italia, acción que fue respaldada por la Comisión Europea con base en el argumento de que dicho Espacio había sido diseñado para los ciudadanos europeos, no para migrantes que carecían de recursos económicos para vivir en la Unión. En respuesta, el gobierno de Berlusconi siguió permitiendo a los migrantes transitar libremente con la finalidad de que abandonaran su territorio y prosiguieran hacia los países nor-europeos.<sup>311</sup>

Malta, debido a su ubicación geográfica, también fue otro de los Estados afectados por los disturbios y falta de una autoridad gubernamental en los países norafricanos. De 2010 a 2011, las solicitudes de asilo aumentaron 1186% (1720 solicitudes más);<sup>312</sup> los solicitantes provenían principalmente de países de África Subsahariana (Somalia, Eritrea, Nigeria, Costa de Marfil y Etiopía), quienes convirtieron la tempestad en una oportunidad para salir del continente, lejos de la pobreza extrema, de los regímenes autoritarios y de la guerra.<sup>313</sup>

Durante el segundo semestre de 2011, las solicitudes de asilo tunecinas disminuyeron drásticamente, las provenientes de Libia se mantuvieron constantes y las de países de Medio Oriente se incrementaron debido a la intensificación de los conflictos en esa región. Sin embargo, a diferencia de los primeros dos flujos ya comentados, estos últimos ingresaron por Grecia para continuar por la ruta de los Balcanes y llegar, finalmente, a los países más desarrollados del bloque ubicados en el centro y norte de Europa. De enero a diciembre, el número de sirios que presentó su petición de asilo aumentó 109%,<sup>314</sup> esto trajo como consecuencia que en 13 Estados miembros se posicionaran entre las diez principales nacionalidades de origen de los solicitantes, e incluso que escalara hasta la posición número 9 a nivel comunitario (véanse Gráfico 4 y Cuadro 5).

**Gráfico 4. Evolución de las solicitudes sirias en 2011**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: first, second and third quarter 2011, 2012*.

<sup>311</sup> “Francia suspende los trenes desde Italia para frenar la entrada de migrantes”, *El Mundo*, 17 de abril de 2011, <https://goo.gl/DBW9kY> (fecha de consulta: 14 de octubre de 2017) y Nelson Gustavo Specchia, “Conflicto entre Italia y Francia por los migrantes africanos”, *Nelson Gustavo Specchia (blog)*, (18 de abril de 2011), <https://goo.gl/Z3nCGh> (fecha de consulta: 14 de octubre de 2017).

<sup>312</sup> EASO, *2011 Annual Report ...*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>313</sup> *Ibidem*, p.24.

<sup>314</sup> Eurostat, *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: first, second and third quarter 2011* (Luxemburgo: Eurostat, 2012), p. 5.

**Cuadro 5. Países de la UE que más solicitudes de asilo sirias recibieron en 2011**

Países donde los sirios se encuentran incluidos en el Top-10 de las principales nacionalidades de los solicitantes de asilo		
País	Solicitudes	Posición
Alemania	2634	5
Dinamarca	428	3
Austria	423	10
Grecia	352	8
Chipre	187	2
Malta	122	4
Finlandia	109	7
España	97	10
Hungría	91	4
Bulgaria	85	3
Rumania	36	10
Letonia	16	5
Eslovenia	10	7

Top 10 Principales nacionalidades de los solicitantes de asilo en la UE		
Posición	País	Solicitudes
1	Afganistán	27595
2	Rusia	18240
3	Serbia	13920
4	Paquistán	14995
5	Irak	14945
6	Irán	11810
7	Somalia	11720
8	Kosovo	9675
9	Siria	7850
10	Bangladesh	7720

Fuente: Elaboración propia con base en datos de UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, 2012.

A nivel estatal, Alemania fue el país que más solicitantes de asilo sirias recibió, las cuales constituyeron el quinto grupo más numeroso después de los afganos, serbios, iraquíes e iraníes.<sup>315</sup> Aunque la magnitud de las solicitudes sirias en Chipre, Dinamarca y Bulgaria no pueden compararse con las del país germánico, debe recalcarse que en estos países alcanzaron a posicionarse entre los tres primeros lugares, lo cual demostraba que la situación en Siria estaba alcanzado altos niveles de violencia. No obstante, los países miembros parecían escépticos respecto a la problemática de desplazamiento que se estaba desarrollando en ese país, pues al término de 2011 había solamente 879 refugiados sirios más que en 2010, es decir, de las 7850 personas que presentaron su solicitud, solo el 11% había logrado obtener el estatuto de refugiado.<sup>316</sup>

Es necesario hacer hincapié que es posible que el número de refugiados que llegaron a Europa, tanto los originarios de Medio Oriente como los de África, pudo haber sido mayor al que indica las fuentes oficiales, ya que muchas personas que pudieron haber requerido protección pudieron pasar de forma desapercibida mezclándose dentro los flujos mixtos de población por temor a ser interceptados por las autoridades comunitarias y devueltos a su respectivo país de origen.

De acuerdo con datos de FRONTEX, durante el año en cuestión, el número de cruces ilegales interceptados se incrementó un 35.5 % (140,980 personas) en comparación con 2010 (104,051 personas); tales cruces se registraron principalmente en dos puntos: en el Mediterráneo central, área que absorbió el 50% de los ingresos irregulares, y en el Mediterráneo oriental, el cual absorbió el 33%.<sup>317</sup> Durante los años subsecuentes, las entradas

<sup>315</sup> UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries* (Suiza: ACNUR, 2012), pp. 44-45.

<sup>316</sup> UNData, *Table with Data on Refugees...*, op. cit.

<sup>317</sup> EASO, *2011 Annual Report ...*, op. cit., p. 14.

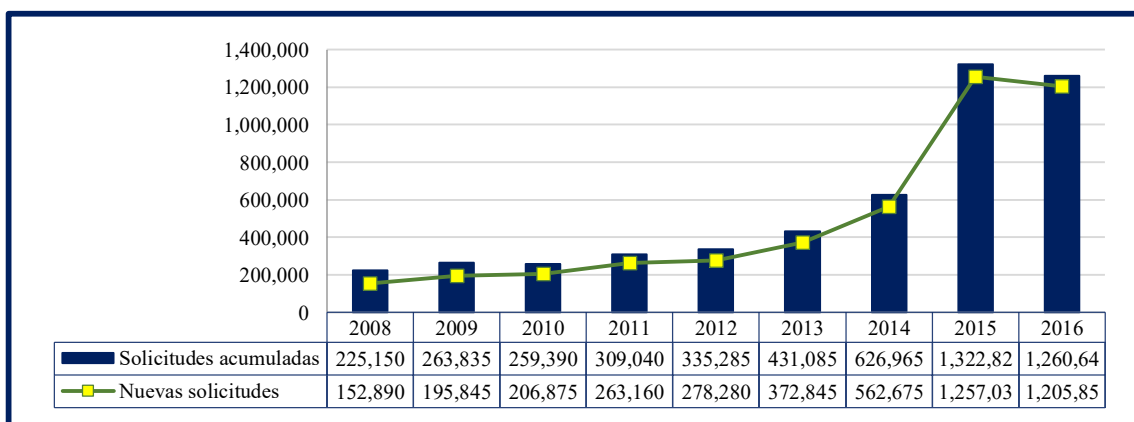
clandestinas continuaron aumentando debido a la negativa de los Estados miembros a otorgar asilo por medios legales y al endurecimiento de los controles fronterizos que implementaron para frenar la llegada masiva de refugiados a su territorio.

### 3.2.2 Intensificación de los flujos de refugiados hacia la UE

Durante el periodo 2012-2016, los flujos de refugiados siguieron incrementándose en la UE como consecuencia de la prolongación de la guerra civil en Siria, del surgimiento, o resurgimiento de antiguos conflictos entre autoridades gubernamentales, disidentes y grupos extremistas en Medio Oriente y África, o bien, debido a la intensificación de la violación de los derechos humanos en países con regímenes autoritarios. Tales desplazamientos, tuvieron un efecto catastrófico para el bloque europeo, pues el elevado número de solicitantes de protección internacional detonó el colapso de su sistema de asilo y, al propio tiempo, la fractura de los pilares comunitarios y la pérdida de confianza en el proyecto europeo.

En el Gráfico 5 se puede apreciar el crecimiento que tuvieron las solicitudes de asilo de 2008 a 2016, siendo 2011 el primer año en que se detectó un incremento anormal en el número de solicitantes (+27%), tal como se especificó en el apartado anterior. En 2012, por el contrario, se registró un pequeño aumento que no excedió el 6%, sin embargo, este porcentaje resultó engañoso, pues a pesar de una disminución evidente de refugiados desde el norte de África, la cifra de solicitantes sirios creció de forma acelerada debido a que las revueltas en Siria se habían convertido en una violenta guerra civil,<sup>318</sup> lo cual significaba que el número de desplazados provenientes de este país podría incrementarse en cualquier momento, situación que se confirmó en años posteriores.<sup>319</sup>

**Gráfico 5. Solicitudes de asilo en la UE28 2008-2016**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Eurostat Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex, 2017*.

<sup>318</sup> Cabe mencionar que la violencia y devastación en Siria provocó tres dinámicas de desplazamiento: migración forzada interna, flujos de refugiados al exterior e inseguridad para los refugiados que años atrás el gobierno sirio había acogido. Véase más detalladamente CEAR, *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2013* (Madrid: CATARATA, 2013), p.23.

<sup>319</sup> Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants...*, op. cit.

Asimismo, durante dicho año Grecia comenzó a sufrir mayor presión migratoria debido a que los solicitantes de asilo habían elegido al país helénico como la nueva ruta de entrada hacia el bloque, lo cual era consecuencia del endurecimiento de los controles fronterizos y marítimos que el gobierno italiano había puesto en marcha. Sin embargo, Grecia, en lugar de convertirse en un pasaje directo al derecho de asilo, se transformó prácticamente en una cárcel para los solicitantes, ya que no contaba con la infraestructura y recursos para una acogida masiva, por tanto, si presentar la solicitud era una odisea, obtener asilo en este país era prácticamente imposible.

A lo anterior debe sumarse el hecho de que, a diferencia del país italiano, el gobierno griego no facilitaba el tránsito hacia el norte de Europa, ya que corría el riesgo de que se pusiera en práctica el reglamento Dublín y se le asignara el examen de un gran número de solicitudes de asilo. Con base en tal percepción, el gobierno griego prefería retener a los solicitantes hasta que desistieran y decidieran, por sí mismos, regresar a su país de origen o al de tránsito.<sup>320</sup>

En 2013, se presentaron 431,085 solicitudes de asilo, un incremento de 34%, el más grande —hasta ese año— desde que la Eurostat empezó a realizar el registro de las peticiones de asilo en 2008.<sup>321</sup> Tal cantidad representó el 82% del continente y posicionó al bloque como la región industrializada con más refugiados a nivel mundial.<sup>322</sup> Cabe mencionar que este volumen fue consecuencia directa del aumento del 109% de las solicitudes sirias, lo cual provocó que los controles fronterizos se endurecieran —aún más— en Italia y Grecia, generando que Bulgaria se convirtiera en la ruta alternativa de los solicitantes.<sup>323</sup>

A pesar del significativo aumento de las solicitudes de asilo en los años mencionados, en 2014, tanto a escala mundial, como a nivel UE, se presentaron niveles históricos, por lo que se consideró este año como el verdadero inicio de la crisis de desplazamiento forzado del siglo XXI. De acuerdo con datos del ACNUR, el saldo de desplazados a final de dicho año superó los 50 millones por primera vez desde la SGM,<sup>324</sup> récord logrado gracias a los casi cinco millones de desplazados que la guerra civil en Siria había generado hasta ese momento. A tal cifra se sumaban los millones que habían generado conflictos permanentes como el de Afganistán y los regímenes autoritarios en África Subsahariana.<sup>325</sup>

Para el caso particular de la UE, el número de solicitantes de asilo también presentó un crecimiento importante, el bloque recibió 51% más solicitudes que en 2013, llegando hasta la cifra de 626,675, cantidad que representaba el 80% de toda Europa y el 43% a nivel

---

<sup>320</sup> CEAR, *Informe 2013...*, *op. cit.*, p. 39

<sup>321</sup> EASO, *Annual Report Situation of Asylum in the European Union 2013* (Malta: EASO, 2014), pp. 7 y 13.

<sup>322</sup> ACNUR, *Tendencias de asilo 2013. Niveles y tendencias en países industrializados* (Suiza: ACNUR, 2014), p.3.

<sup>323</sup> CEAR, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014*, (Malta: EASO, 2015), p. 46.

<sup>324</sup> ACNUR, *Tendencias globales 2014* (Suiza: ACNUR, 2015), p. 3.

<sup>325</sup> *Idem.*

mundial;<sup>326</sup> esta cifra posicionó al bloque, una vez más, como la región industrializada con más peticiones de asilo.<sup>327</sup> A partir de ese año, todos los Estados miembros empezaron a experimentar aumento en la llegada de inmigrantes que requerían protección internacional, ya no se trataba de un problema de los países sureños, se había convertido en un grave problema comunitario que necesitaba medidas urgentes para impedir la llegada masiva de personas extracomunitarias.

En 2015, la migración forzada a escala mundial alcanzó niveles más graves, debido a la intensificación de la violencia y la persecución en las regiones ya mencionadas. Al término del año se contabilizaron 65.3 millones de personas en esa situación.<sup>328</sup> El número de refugiados, por su parte, se elevó a 21.3 millones, 9% más, mientras que las solicitudes de asilo a nivel mundial crecieron 78%, elevándose a 3.2 millones.<sup>329</sup> De estas, la UE recibió 1,322,820, cantidad que representaba el 41% del total y que se había incrementado 111% respecto al año anterior y 328% respecto a 2011.<sup>330</sup> De tal cifra, el 95% correspondieron a nuevas solicitudes, la mayor parte realizadas por sirios.<sup>331</sup>

En el siguiente gráfico puede observarse la evolución de las solicitudes de asilo durante el año en cuestión. Durante los primeros meses, la llegada de refugiados sigue la misma tendencia que en años anteriores; a partir de abril, debido al mejoramiento de las condiciones climáticas, el número de personas que llegó a las fronteras y costas de la UE aumentó sustancialmente. Sin embargo, en comparación con años previos, en mayo el patrón cambió, ya que el número de solicitantes continuo creciendo hasta alcanzar su clímax en octubre, mes en el que los Estados miembros recibieron más de 185,000 solicitudes de asilo, la mayor cifra recibida en un mes desde que se empezaron a realizar estos registros en 2008, disminuyendo drásticamente al mes siguiente, hasta llegar a la cifra de 115,000 solicitudes en diciembre.<sup>332</sup>

---

<sup>326</sup> Comisión Europea, *Asylum in The EU* (2015), <https://goo.gl/wpNkjc> (fecha de consulta: 17 de noviembre de 2017).

<sup>327</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>328</sup> ACNUR, *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2015: forzados a huir*, (España: ACNUR, 2016), p. 2.

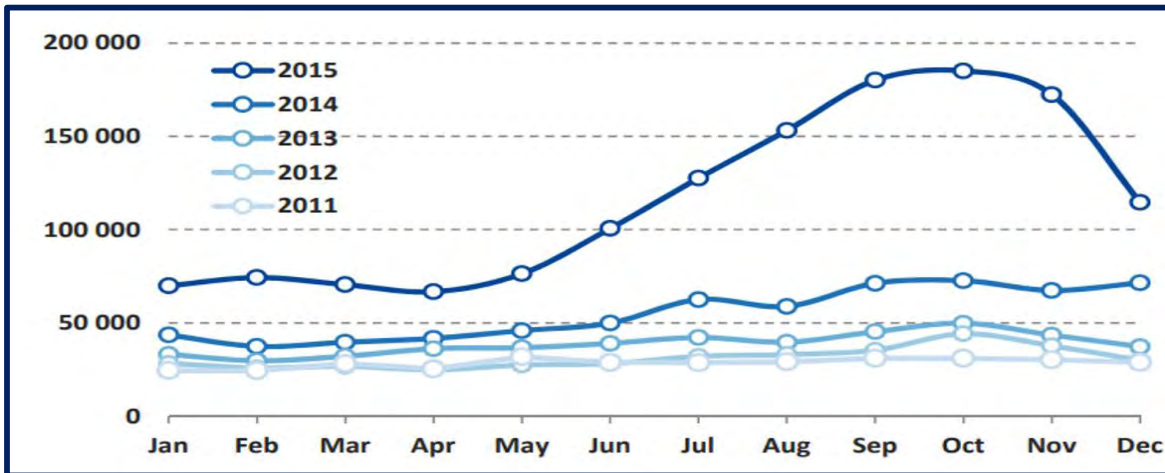
<sup>329</sup> ACNUR, *El desplazamiento de población por guerras y persecución alcanza el nivel más alto jamás registrado*, <https://goo.gl/xt8fKe> (fecha de consulta: 17 de noviembre de 2017).

<sup>330</sup> Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants...*, *op. cit.*

<sup>331</sup> EASO, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015*, (Malta: EASO, 2016), p. 8.

<sup>332</sup> *Ibidem*, p. 9.

**Gráfico 6. Evolución mensual de las solicitudes de asilo de 2011-2015 en la UE**



Fuente: EASO, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015*, 2015.

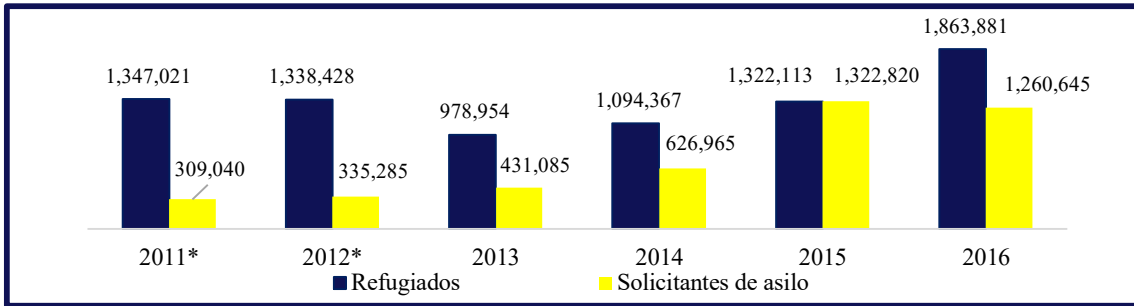
Grecia e Italia, debido a su ubicación geográfica, fueron los Estados con mayor presión migratoria durante ese año, ya que a su territorio ingresaron 857,363 y 153,842 migrantes respectivamente; dentro de esta migración se encontraban tanto personas necesitadas de protección como migrantes económicos. La razón por la que los flujos migratorios de entrada fueron más abundantes en Grecia que en Italia tiene su explicación en la proximidad que tiene el país helénico con Medio Oriente, pues durante este año, como se verá en apartados más adelante, el número de solicitantes provenientes de esta región tuvo un aumento extraordinario, mientras que los flujos migratorios provenientes de África disminuyeron considerablemente.

Respecto al caso italiano, de acuerdo con datos de Eurostat, solamente 83,245 personas solicitaron asilo durante ese año, equivalente al 54% del total de arribos. Se puede deducir, por tanto, que el 46% restante se dirigió a otros Estados miembros para solicitar refugio, trabajar en la clandestinidad, o bien, fueron detenidos y deportados a su respectivo país de origen. El caso griego resulta más preocupante, ya que solo 11,370 personas solicitaron asilo, lo cual puede estar relacionado con la tendencia que tenía este país —y sigue teniendo— a denegar cualquier tipo de protección y a demorar en el análisis de las peticiones.<sup>333</sup>

A finales de 2015, como se puede observar en el Gráfico 7, el número de refugiados en la UE había aumentado 21% respecto a 2014, esto significaba que 227,746 personas habían obtenido el estatuto de refugiado, lo cual era consecuencia directa del enorme crecimiento que había tenido las peticiones de asilo durante ese año y el anterior.

<sup>333</sup> Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants...*, *op. cit.* y OIM, *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond*, <http://migration.iom.int/europe/> (fecha de consulta: 18 de noviembre de 2017).

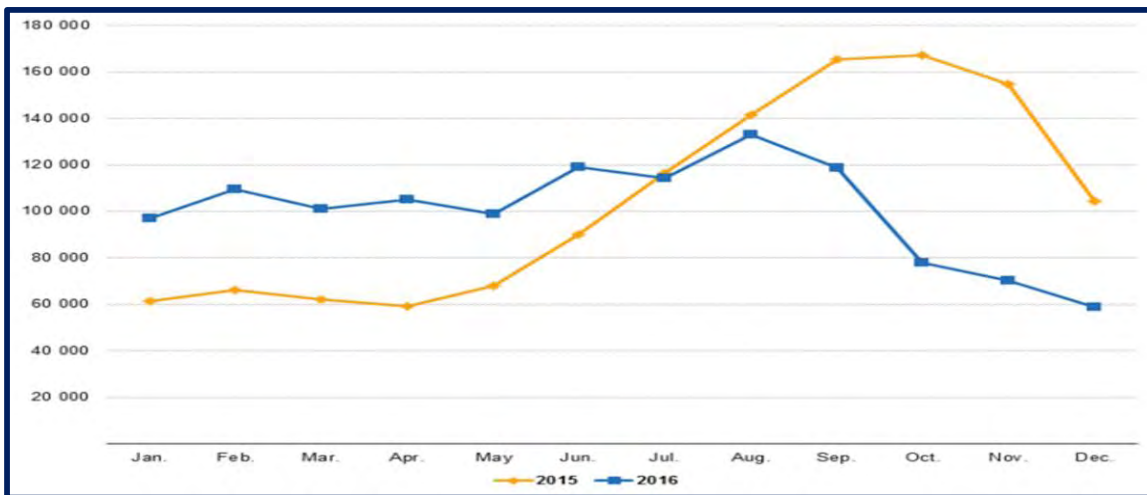
**Gráfico 7. Refugiados y solicitantes de asilo en la UE28 2011-2016**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Asylum and first time asylum*, 2017 y Eurostat, *Final decisions on applications by citizenship*, 2017.

Durante 2016, la llegada de solicitantes se mantuvo constante hasta agosto, después de este mes comenzó a reducirse de forma significativa, aunque no por ello el número total de refugiados se comportó de la misma manera, pues a finales del año había casi dos millones de personas que vivían en la UE gracias a dicho estatuto. El número total de refugiados a finales de tal año había aumentado 41% respecto al año anterior y 90% desde 2013, alcanzando la cantidad de 1,863,881, lo cual equivalía a decir que por cada millón de habitantes había 3,252 personas bajo este estatuto, cantidad que no se había registrado desde la crisis de refugiados de la década de 1990.<sup>334</sup>

**Gráfico 8. Comparación de las solicitudes de asilo recibidas en 2015 y 2016**



Fuente: Eurostat, *Asylum quarterly report 2016*, 2017.

A pesar de la reducción del 5% de las solicitudes presentadas durante 2016, la cifra continuó siendo significativa, aunque no puede equiparse con la registrada en 2015. En total, los Estados miembros recibieron durante este año 1,260,645 peticiones, de las cuales el 96% provenían de nuevos candidatos, en su mayoría sirios,<sup>335</sup> quienes tuvieron que luchar contra

<sup>334</sup> UNData, *Table with Data on Refugees...*, *op. cit.*

<sup>335</sup> Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants...*, *op. cit.*

las barreras que las autoridades comunitarias y griegas impusieron en el Mediterráneo para obstaculizar su llegada.

De acuerdo con datos de FRONTEX, en 2016 el número total de inmigrantes que llegaron a Europa por las dos rutas marítimas principales —Mediterráneo Central y Oriental— disminuyó casi dos tercios en comparación con el año anterior. Respecto a las llegadas a territorio griego, según estimaciones de dicha agencia, el número de inmigrantes que arribaron disminuyó 79%;<sup>336</sup> de 10,000 personas que llegaban diariamente a territorio helénico en octubre de 2015, se redujo a 74 personas en marzo de 2016.<sup>337</sup>

Dicha disminución fue consecuencia de la entrada en vigor del acuerdo de cooperación que la UE firmó con Turquía a principios del año para maximizar la vigilancia de las fronteras comunes y frenar la llegada de inmigrantes a las islas griegas, cuyos resultados fueron positivos de acuerdo con las cifras antes mencionadas. Sin embargo, al cerrarse prácticamente la ruta oriental, los migrantes decidieron ingresar por la ruta del Mediterráneo Central, saturando, una vez más, los centros de acogida italianos,<sup>338</sup> aunque la respuesta del gobierno trasalpino de esa época fue más solidaria a la que dio el gobierno de Silvio Berlusconi.

### **3.2.3 Principales países receptores de solicitantes de asilo**

Tradicionalmente, los migrantes que han llegado a territorio europeo y han requerido protección internacional se han dirigido ante las autoridades de aquellos países que se han hecho merecedores del adjetivo “solidario”, debido a que en ellos el proceso para solicitar asilo, y los requisitos para conseguirlo, son más accesibles. Es por ello que no debería sorprender que el volumen de las peticiones de asilo registradas en la UE haya variado considerablemente de un Estado a otro,<sup>339</sup> concentrándose en Alemania, Francia o Suecia, países que desde la década de 1990 han mostrado gran interés por acoger a aquellas personas que requieren protección.

Sin embargo, de 2011 a 2016, la anterior tendencia se ha alterado, pues mientras algunos Estados se han convertido en potenciales receptores de solicitantes, otros han adoptado una postura más negativa respecto al derecho de asilo. Asimismo, es necesario mencionar que la presión que ejercieron los flujos de refugiados fue diferente en cada Estado miembro. Mientras en algunos el volumen de las solicitudes fue evolucionando prácticamente a la par del agravamiento del conflicto sirio, creciendo con el paso de los años hasta alcanzar niveles

---

<sup>336</sup> FRONTEX, *Fewer migrants at EU borders in 2016*, <https://goo.gl/5SkduX> (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2017).

<sup>337</sup> Comisión Europea, *La UE y la crisis migratoria*, <https://goo.gl/EAMUhg> (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2017).

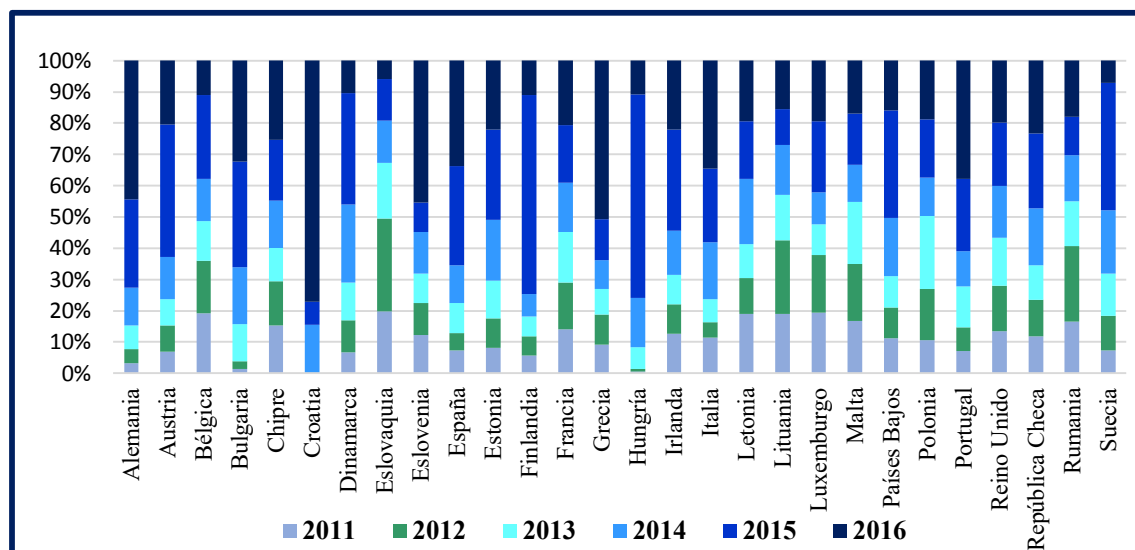
<sup>338</sup> *Idem*.

<sup>339</sup> Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants...*, *op. cit.*



exorbitantes en 2015 y disminuir, finalmente, en 2016, para otros países como Alemania, Italia y Grecia, el momento más crítico se suscitó en este último año. Caso distinto para Lituania y Letonia, cuyos aumentos se presentaron entre 2011 y 2012 (véase Gráfico 9).

**Gráfico 9. Distribución de solicitudes de asilo por año en la UE28**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex*, 2017.

La explicación de la anterior disparidad no debe buscarse únicamente en las causas que han provocado el desplazamiento masivo de personas hacia el bloque, pues la presión que padecen algunos Estados es resultado de la falta de compromiso de todos los miembros con el Sistema Europeo Común de Asilo para responder de forma homologada con los criterios que dicta dicho sistema. Esto ha traído como consecuencia que la mayor parte de las personas que requieren protección hayan presentado su solicitud en países del centro y norte de Europa, reconocidos por sus altos índices de resoluciones positivas y por proporcionar estándares de vida más altos para quienes obtienen el tan ambicionado estatuto de refugiado.

Si se habla de montos acumulados, Alemania recibió la cantidad más grande de solicitantes de asilo de 2011 a 2016; durante dicho periodo, atendió a 1,556,475 personas, el 74% solamente entre 2015 y 2016.<sup>340</sup> Tal cantidad, representa el 40% a nivel comunitario, muy por encima de Suecia o Francia, cuyo total de solicitudes recibidas representan solamente el 10% y 9% respectivamente.<sup>341</sup>

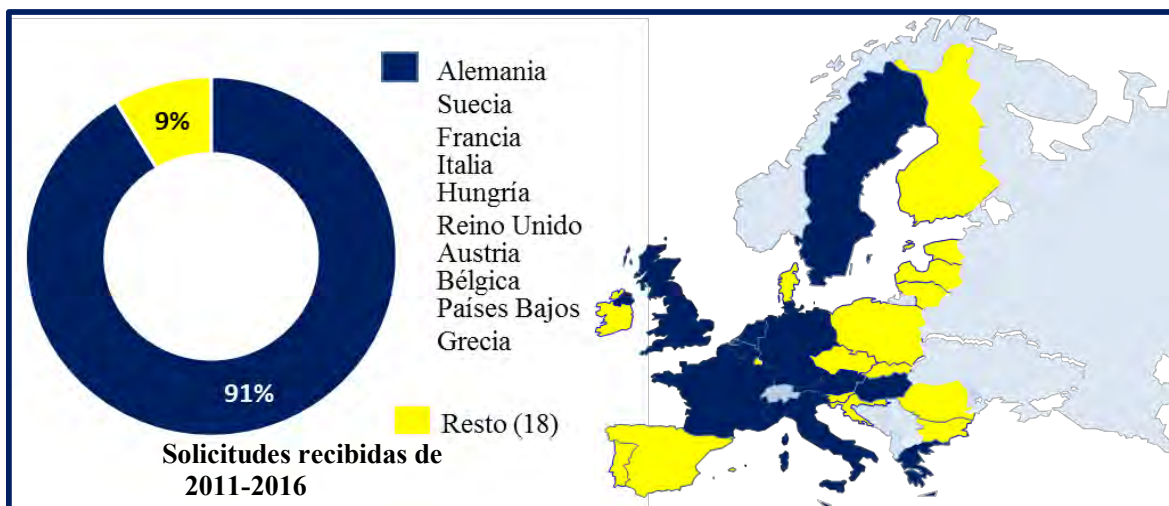
En consonancia con lo anterior, el Gráfico 10 precisa a los diez Estados que acumularon el mayor número de nuevas solicitudes, los cuales, incluyendo a los tres mencionados,

<sup>340</sup> *Idem.*

<sup>341</sup> *Idem.*

recibieron el 91% a nivel de la UE;<sup>342</sup> a la par, en el mapa puede corroborarse que son los países del centro y norte los preferidos por los desplazados para presentar su petición de asilo.

**Gráfico 10. Top-11 Países que recibieron más solicitudes de asilo en la UE 2011-2016**



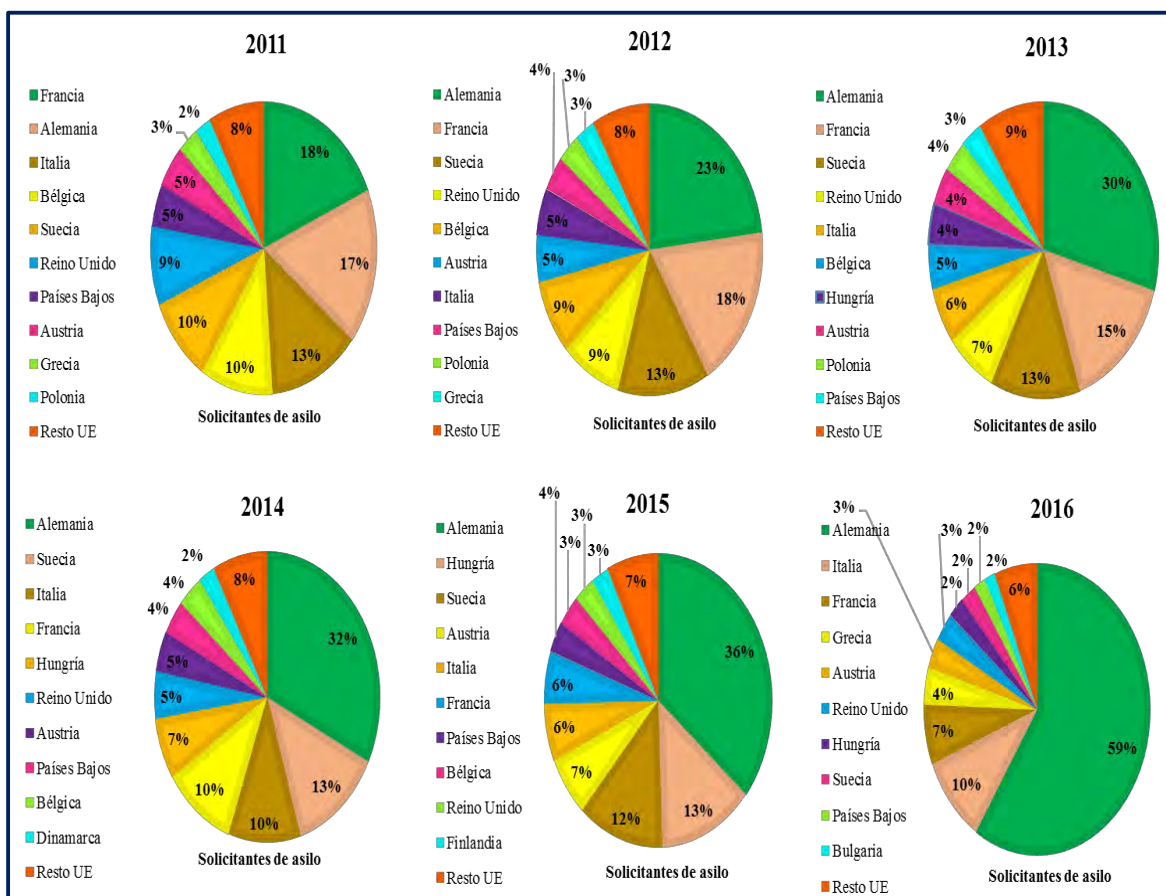
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex*, 2017.

La razón por la que Grecia, Italia y Hungría se encuentran en este top-ten se debe a su ubicación geográfica, ya que, al ser países fronterizos, y formar parte del Espacio Schengen, reciben grandes volúmenes de solicitantes de asilo. A tal posición debe agregarse que en muchos casos el Reglamento Dublín les obliga a realizar el examen de las peticiones que han sido presentadas en otros países, debido a que carecen de lazos familiares en ellos y no queda más remedio que aplicar el criterio “primer país de ingreso” para asignar la responsabilidad de analizar la solicitud.

La tendencia anterior puede comprobarse también en las cifras anuales sintetizadas en el Gráfico 11, en el cual puede observarse que año tras año, de 2011 a 2016, poco más del 90% de las peticiones de asilo fueron recibidas solamente por 10 Estados miembros de los 28 que conforman el bloque; de ese porcentaje, más de la mitad fue recibida en tres países, entre los cuales destaca Alemania, país que se ha posicionado en todos los años como el que más solicitantes ha acogido —con excepción de 2011—, siguiéndole Francia, Suecia, Italia y Hungría, quienes han alternado el segundo y tercer lugar durante dicho periodo.

<sup>342</sup> *Idem*.

**Gráfico 11. Principales receptores de solicitantes de asilo en la UE28 (datos anuales)**<sup>343</sup>



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex*, 2017.

Si bien el país germánico está acostumbrado a recibir grandes volúmenes de solicitantes de asilo, el tamaño de los contingentes que llegaron a sus fronteras de 2014 a 2016 sobrepasaron todas sus capacidades logísticas hasta colapsar sus centros de acogida. En 2014, el número de peticiones fue de 202,645, cantidad que casi triplicaba la recibida por Suecia, segundo país que recibió más solicitantes durante este año en la comunidad. En 2015 la presión fue mayor, pues 476,510 personas presentaron su solicitud (+135%). 2016 fue el año más crítico para Alemania, ya que recibió 745,155 peticiones (+56%), cifra que representaba el 59% del total recibido por el bloque y superaba el volumen total de solicitantes que había recibido la Unión durante la década de 1990 (600,000 solicitudes).<sup>344</sup>

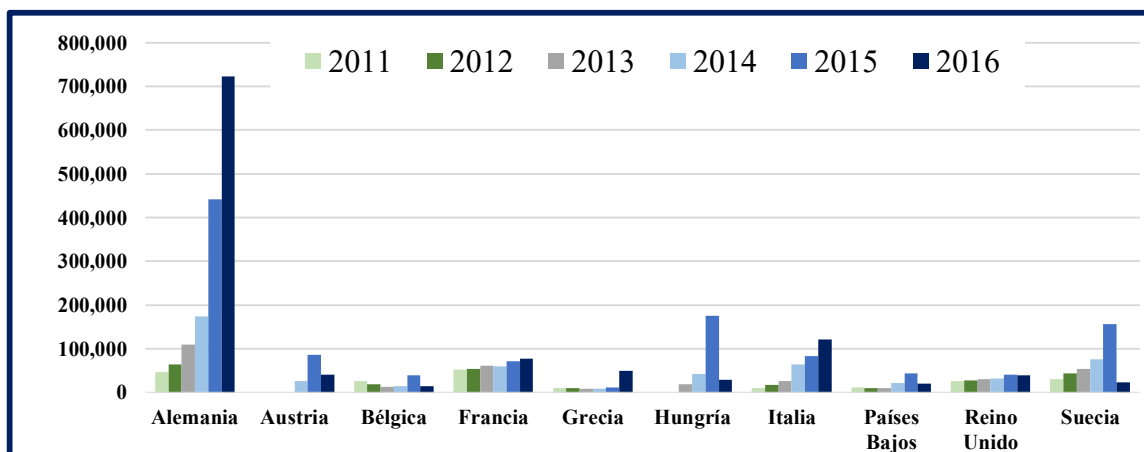
A pesar de que el volumen de peticiones de asilo que el resto de los Estados miembros recibió no puede equipararse al admitido por Alemania, esta no es razón suficiente para omitir que en cada uno de ellos se presentaron incrementos importantes en algún momento del periodo de análisis, los cuales afectaron la forma en que sus respectivos gobernantes gestionaron este

<sup>343</sup> El Gráfico contempla tanto a las solicitudes nuevas como a las presentadas por segunda ocasión.

<sup>344</sup> Eurostat, *Asylum and first time ...*, op. cit.

tipo de migración (véanse datos completos en el Anexo IV). En este sentido, es oportuno especificar en el siguiente Gráfico la evolución que las solicitudes de asilo tuvieron para aquellos Estados considerados como los principales receptores.

**Gráfico 12. Evolución de las solicitudes de asilo 2011-2016**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex*, 2017.

A pesar de que en Francia el número de peticiones de asilo nunca superó la cantidad de 85,000, ni representó más del 18% del total de la Unión,<sup>345</sup> fue uno de los Estados que más solicitudes de asilo recibió, cuyo volumen anual fue incrementándose en promedio 8.2%, determinado por las restricciones que el gobierno francés impuso a este derecho.<sup>346</sup>

Suecia es otro de los Estados en que tradicionalmente los migrantes piden protección internacional, prueba de ello es que de 2011 a 2015 se encontró entre los cinco países que más solicitantes recibieron; tan solo durante este último año, gestionó 162,450, el 97% de estas provenientes solamente de nuevos solicitantes. Sin embargo, dicha cantidad culminó por desbordar el sistema de acogida sueco, dando motivos a las autoridades para restringir este derecho, medida que tuvo efecto en 2016, año en que se contabilizaron 28,790 solicitudes, una disminución del 82% respecto al año anterior.<sup>347</sup>

El caso húngaro resulta interesante debido al crecimiento extraordinario del volumen de las solicitudes de asilo que se registró de 2013 a 2015, el cual superó al registrado en Grecia, otro de los países fronterizos más afectados por esta crisis de desplazamiento. Entre 2011 y 2012, Hungría recibió en promedio 1788 solicitudes, un año después alcanzaron la cantidad de 18,895, 777% más, el incremento más importante en todo el bloque que posicionó a este país, por primera vez desde su incorporación a la UE, entre los diez Estados que más peticiones recibieron.

<sup>345</sup> *Idem.*

<sup>346</sup> *Idem.*

<sup>347</sup> *Idem.*

Dicho incremento fue debido a que un gran número de sirios y kosovares eligieron a este país como nueva ruta de acceso a la UE.<sup>348</sup> En los años siguientes, el número de personas que solicitaron protección continuó creciendo hasta llegar a 177,135 en 2015, cantidad que representaba el 12% del bloque y posicionó a este país como el segundo receptor más importante. Sin embargo, tal incremento provocó que el gobierno húngaro cerrara prácticamente sus fronteras a este tipo de migrantes durante 2016, pues solo 29,430 personas lograron presentar su petición (-83%).<sup>349</sup>

Italia, por su parte, de ser el tercer país que más solicitudes recibió en 2011, cayó hasta la séptima posición en 2012, debido a que el número de peticiones disminuyó 57%, el decremento más alto en todo el bloque, lo cual estuvo relacionado con las prácticas de contención a la migración que el gobierno italiano empezó a llevar a cabo durante este año.<sup>350</sup> Empero, el crecimiento de los flujos de refugiados, la aplicación sistemática del Reglamento Dublín, el aumento de las restricciones en las fronteras orientales y el naufragio y muerte de 300 personas en el Mediterráneo en 2013, fueron las causas que ocasionaron que en años posteriores este país volviera a posicionarse entre los tres países que más solicitudes de asilo recibían, superando la cantidad de 122,960 en 2016, cantidad que representó el 10% del total registrado en la Unión.<sup>351</sup>

A pesar de que desde 2012 Grecia se convirtió en la principal ruta de acceso para los refugiados que provenían de Medio Oriente, las solicitudes de asilo que recibió de tal año hasta 2014, no superaron las diez mil, motivo por el que no se encontraba entre los cinco principales receptores. Fue en 2015 y 2016 cuando el volumen de peticiones presentó una severa intensificación: durante el primer año, las solicitudes crecieron 40%, alcanzando la cifra de 11,370, mientras que en el segundo, el país reportó haber recibido 46,000 solicitantes, 287% más que el año anterior.<sup>352</sup> Esta última cifra ocasionó que el Estado griego se convirtiera en cuarto país con más solicitudes durante 2016, y que figurara en el top-ten de los Estados con más peticiones acumuladas (Gráfico 10).

Austria y Reino Unido, tuvieron incrementos escalonados de 2011 a 2015, registrando disminuciones en el volumen de las solicitudes hasta 2016, debido al endurecimiento de su respectiva política de asilo. Con relación al caso austriaco, debe resaltarse que el volumen de solicitantes más alarmante se presentó en 2015, pues a sus fronteras llegaron 88,160 personas que requerían protección, 214% más que el año anterior, razón que posicionó a este país en el cuarto lugar a nivel comunitario.<sup>353</sup> En el país británico, a pesar de registrar la misma

---

<sup>348</sup> *Idem.*

<sup>349</sup> *Idem.*

<sup>350</sup> *Idem.*

<sup>351</sup> *Idem.*

<sup>352</sup> *Idem.*

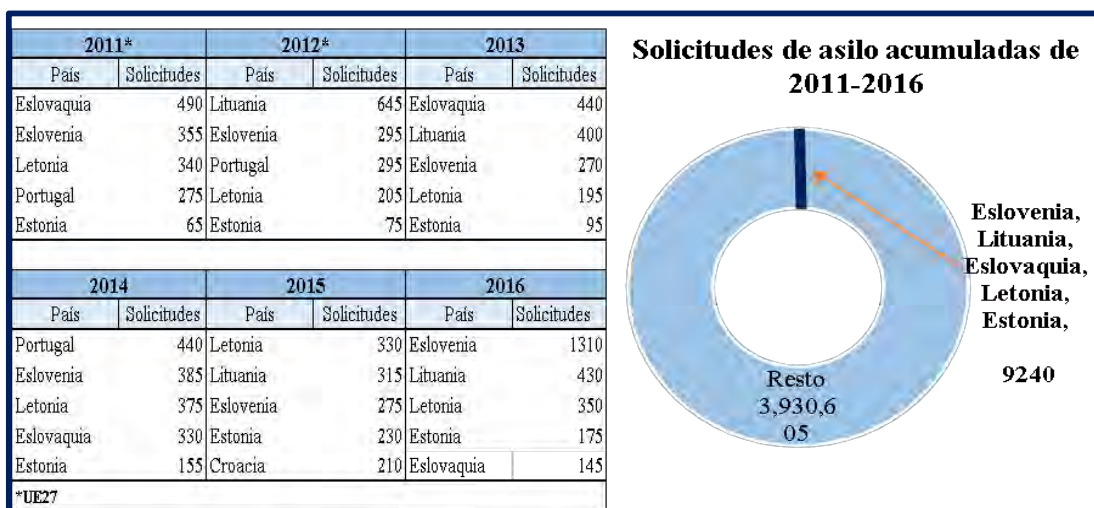
<sup>353</sup> *Idem.*

tendencia que Austria, la magnitud de las solicitudes recibidas fue muy inferior, pues no superó las cuarenta mil en 2015, año en que se registró la cifra más elevada.<sup>354</sup>

Bélgica y Países Bajos, por el contrario, registraron disminuciones en los solicitantes durante 2012 y 2013, reactivando el crecimiento de las peticiones en 2014 y alcanzando su clímax en 2015, año en que aumentaron 97% y 84%, porcentajes que equivalían a 44,660 y 44,970 peticiones. Sin embargo, la magnitud de este crecimiento alarmó a sus respectivos gobiernos, lo cual generó restricciones al sistema de asilo y, por ende, disminución en las peticiones.<sup>355</sup>

Eslovenia, Lituania, Eslovaquia, Letonia y Estonia, por su parte, han sido los países que menos solicitudes de asilo han recibido, cuyo volumen no supera la cantidad de 1000, representando, por ende, menos del 1% a nivel comunitario (Véase Gráfico 13). Cabe mencionar que estos cinco Estados poseen tres características en común, las cuales pueden ayudar a comprender que los migrantes no recurran a ellos para solicitar protección: la primera es que son considerados como países que no tienden a otorgar protección; la segunda es que tienen un desarrollo económico bajo; y la tercera es que son Estados de reciente adhesión al bloque, por tanto, no están comprometidos con uno de los principales valores de la Unión: el ser solidarios con quienes necesitan asilo.

**Gráfico 13. Países que reciben menos solicitudes de asilo en la UE28**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex, 2017*.

### 3.2.4 Origen de los solicitantes de asilo

De acuerdo con datos del ACNUR, desde 2011 por lo menos 15 conflictos han emergido, o resurgido en distintas regiones del mundo,<sup>356</sup> los cuales, aunados a conflictos permanentes

<sup>354</sup> *Idem*.

<sup>355</sup> *Idem*.

<sup>356</sup> De estos quince, ocho se han suscitado en África (Costa de Marfil, República Centroafricana, Libia, Malí, noreste de Nigeria, Sudán del Sur y Burundi); tres en Oriente Medio (Siria, Irak y Yemen); uno en Europa



como el afgano o el somalí —por mencionar algunos—,<sup>357</sup> han sido los responsables del crecimiento exorbitante de los flujos de refugiados hacia la UE en los últimos años, así como de la diversificación de las nacionalidades de los solicitantes, las cuales superaron las 150 en 2016, cantidad que no se había visto en crisis de desplazamientos pasadas.<sup>358</sup> En el Cuadro 6 se puede observar a los diez países que se convirtieron en los principales productores de solicitantes de asilo hacia la UE de 2011 a 2016, los cuales representaron más del 45% del total de las solicitudes registradas.

**Cuadro 6. Origen de los solicitantes de asilo en la UE 2011-2016**

Top 10 países de origen 2011*				Top 10 países de origen 2012*				Top 10 países de origen 2013			
Posición	País	Solicitudes	%	Posición	País	Solicitudes	%	Posición	País	Solicitudes	%
1	Afganistán	27,595	9%	1	Afganistán	26,255	8%	1	Siria	50,470	12%
2	Rusia	18,240	6%	2	Siria	23,515	7%	2	Rusia	41,270	10%
3	Serbia	13,920	5%	3	Rusia	23,365	7%	3	Afganistán	26,290	6%
4	Paquistán	14,995	5%	4	Paquistán	19,295	6%	4	Serbia	22,380	5%
5	Irak	14,945	5%	5	Serbia	18,920	6%	5	Paquistán	20,885	5%
6	Irán	11,810	4%	6	Somalia	12,795	4%	6	Kosovo	20,175	5%
7	Somalia	11,720	4%	7	Irán	12,775	4%	7	Somalia	18,655	4%
8	Kosovo	9,675	3%	8	Irak	11,575	3%	8	Eritrea	14,665	3%
9	Siria	7,850	3%	9	Georgia	10,570	3%	9	Irán	12,785	3%
10	Bangladesh	7,720	2%	10	Kosovo	10,155	3%	10	Nigeria	11,625	3%
	Resto	170,570	55%		Resto	166,065	50%		Resto	191,885	45%
<b>Total</b>		<b>309,040</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>		<b>335,285</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>		<b>431,085</b>	<b>100%</b>

Top 10 países de origen 2014				Top 10 países de origen 2015				Top 10 países de origen 2016			
Posición	País	Solicitudes	%	Posición	País	Solicitudes	%	Posición	País	Solicitudes	%
1	Siria	119,000	19%	1	Siria	362,775	27%	1	Siria	334,875	27%
2	Afganistán	37,855	6%	2	Afganistán	178,230	13%	2	Afganistán	182,975	15%
3	Eritrea	36,250	6%	3	Irak	121,535	9%	3	Irak	127,065	10%
4	Kosovo	34,115	5%	4	Kosovo	66,885	5%	4	Paquistán	47,620	4%
5	Paquistán	20,550	3%	5	Albania	65,935	5%	5	Nigeria	46,230	4%
6	Serbia	20,095	3%	6	Paquistán	46,400	4%	6	Iran	40,195	3%
7	Nigeria	18,895	3%	7	Eritrea	33,095	3%	7	Eritrea	33,390	3%
8	Albania	16,145	3%	8	Nigeria	29,915	2%	8	Albania	29,115	2%
9	Irak	14,845	2%	9	Iran	25,360	2%	9	Rusia	23,055	2%
10	Somalia	14,805	2%	10	Ucrania	20,830	2%	10	Somalia	18,970	2%
	Resto	309,215	49%		Resto	371,860	28%		Resto	377,155	30%
<b>Total</b>		<b>626,965</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>		<b>1,322,820</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>		<b>1,260,645</b>	<b>100%</b>

\* UE27

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex, 2017*.

Hasta antes de 2011, la República Árabe Siria era el segundo país que más refugiados acogía a nivel mundial; en 2013, debido a la prolongación de la guerra civil y a la extrema violencia en su territorio, se convirtió en la principal productora de refugiados (5.4 millones hasta

(Ucrania) y tres en Asia (Kirguistán, así como varias regiones de Myanmar y Pakistán) ACNUR, *El desplazamiento de población por guerras y persecución alcanza el nivel más alto jamás registrado*, <https://goo.gl/xt8fKe> (fecha de consulta: 28 de diciembre de 2017).

<sup>357</sup> ACNUR, *Desplazamiento forzado a nivel mundial llega a su punto más alto en décadas*, <https://goo.gl/2JprGr> (fecha de consulta: 28 de diciembre de 2017).

<sup>358</sup> Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex 2016*, <https://goo.gl/LEZrFY> (fecha de consulta: 28 de diciembre de 2017).

2017).<sup>359</sup> A pesar de que Jordania y Líbano son los países que más solicitantes de asilo sirios reciben a escala mundial, cada vez es más frecuente que los desplazados busquen refugio en destinos más lejanos y prósperos como la UE,<sup>360</sup> tendencia que puede comprobarse en el cuadro anterior, el cual señala el crecimiento que las peticiones sirias han tenido en el bloque.

En 2011, los volúmenes de las solicitudes sirias representaban 3% a nivel comunitario, ocupando la posición número nueve entre los grupos más grandes de solicitantes; un año después, era el segundo grupo más voluminoso, debido a que las llegadas habían aumentado 200% respecto al año anterior.<sup>361</sup> No obstante, fue a partir de 2013 cuando los solicitantes sirios se convirtieron en el contingente más importante, posición que sigue manteniendo al día de hoy y que llegó a representar 27% de los solicitantes en 2015 y 2016,<sup>362</sup> encontrándose, al mismo tiempo, en la primera posición en 15 países miembros (consúltese Anexo V).

Si se considera el total de peticiones que los Estados miembros han recibido de 2011 a 2016, Siria es el país que más solicitantes de asilo ha generado hacia la UE, los cuales representaron el 22% del total recibido por el bloque,<sup>363</sup> volumen enorme para un solo grupo si se considera que el resto de los solicitantes provenía de más de cien países diferentes. Los principales destinos de este contingente fueron Alemania (56%), Suecia (12%) y Hungría (8%).<sup>364</sup> Los peticionarios provenientes de Afganistán, Rusia, Paquistán, Irak e Irán, por su parte, son considerados como flujos tradicionales, que, a pesar de que su volumen no ha dejado crecer en los últimos años, el porcentaje que representan a nivel comunitario no supera el 15%.<sup>365</sup>

Con respecto al alto volumen de solicitudes provenientes de países de los Balcanes, cabe mencionar que este se ha convertido en un gran malestar para la UE, ya que a pesar de que no cumplen con los requisitos que dicta el SECA para obtener algún tipo de protección, continúan presentando su solicitud, lo cual representa una pérdida de tiempo y recursos. Entre los solicitantes que se encuentran en esta situación se puede mencionar a los albaneses y kosovares, los cuales se posicionan dentro de los diez grupos más voluminosos que han pedido asilo en el bloque europeo, y cuyo porcentaje de reconocimiento es menor a 10%.<sup>366</sup>

---

<sup>359</sup> ACNUR, *Emergencia en Siria*, <https://goo.gl/f3z76p> (fecha de consulta: 28 de diciembre de 2017).

<sup>360</sup> Al respecto, puede consultarse el artículo de María González-Úbeda Alférez, “Refugiados sirios en Líbano y Jordania: la solidaridad y sus límites”, *Real Instituto El Cano*, ARI 35/2017 (abril 2017): pp. 1-12, <https://goo.gl/TV2ydi> (fecha de consulta: 29 de diciembre de 2017).

<sup>361</sup> Eurostat, “Asylum Quarterly Report 2011-2016”, *Asylum and Manage Migration*, <https://goo.gl/5ocTSG> (fecha de consulta: 28 de diciembre de 2017).

<sup>362</sup> *Idem*.

<sup>363</sup> Eurostat, “Asylum Quarterly Report 2011-2016...”, *op. cit.*

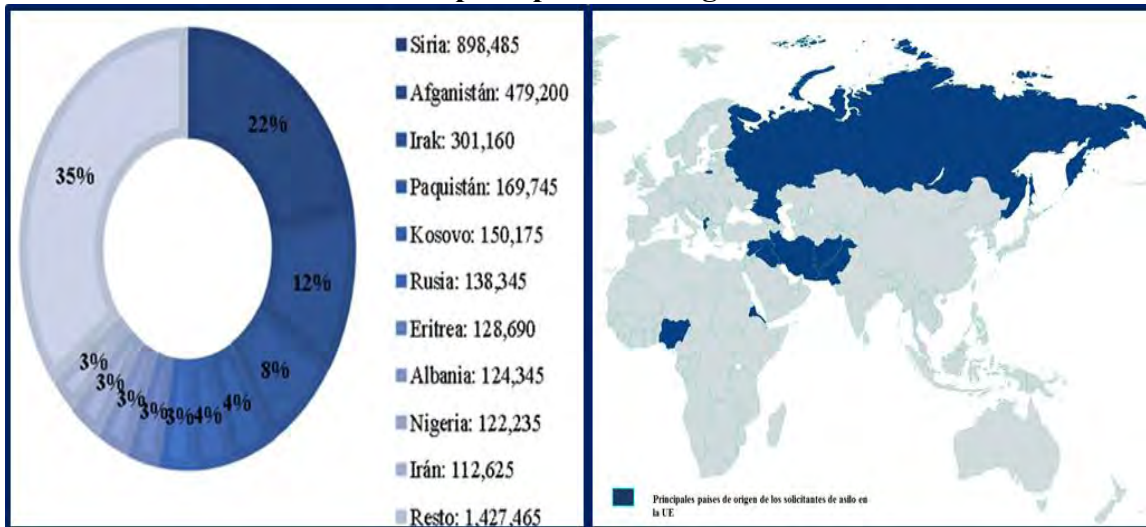
<sup>364</sup> *Idem*.

<sup>365</sup> *Idem*.

<sup>366</sup> *Idem*.



**Gráfico 14. Principales países de origen de los solicitantes**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex*, 2017.

Los conflictos en África, a menudo ignorados, como en el caso de la República Centroafricana, Sudán del Sur, Somalia, Nigeria, la República Democrática del Congo, Eritrea y Costa de Marfil, por mencionar algunos, también han generado altos niveles de desplazamiento desde 2014 hacia la UE, principalmente en aquellos países europeos que colindan con el Mediterráneo Central y en aquellos que tienen un alto desarrollo económico. No obstante, han sido los solicitantes nigerianos y eritreos los que mayor presión han ejercido, representando cada uno 3% del total de las solicitudes que la UE ha recibido hasta 2016. Los principales países receptores han sido Italia, Irlanda y España para el caso nigeriano, y Alemania, Suecia y Reino Unido para el eritreo.<sup>367</sup>

- **Sexo y edad de los solicitantes**

Más del 70% de las solicitudes de asilo que los Estados miembros de la UE recibieron de 2011 a 2016, provinieron de personas de sexo masculino. En lo que se refiere a la edad de los solicitantes, entre el 70% y el 80% han sido menores de 35 años; por su parte, las solicitudes presentadas por menores de 18 años representaron entre el 25% y 35% anualmente; es decir, de las casi cuatro millones de nuevas solicitudes que la Unión ha recibido en seis años, 1.8 millones aproximadamente corresponde a este grupo de edad.<sup>368</sup>

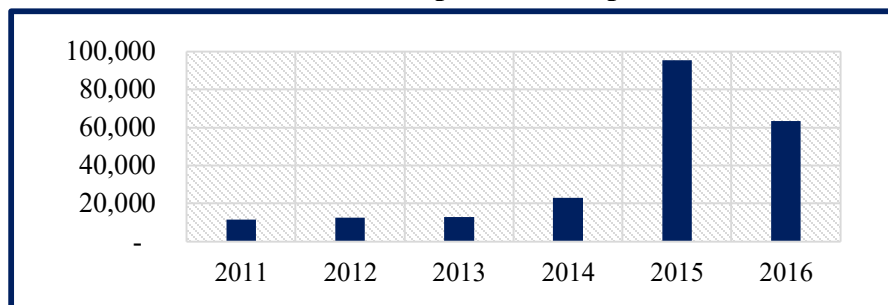
El alto número de niños y niñas que solicitaron asilo en la UE confirma una vez más, la gravedad de esta crisis de desplazamiento y hace un llamado urgente a las autoridades comunitarias a implementar más vías legales para evitar que este grupo de población perezca en el camino o sea cooptado por los traficantes de personas.

<sup>367</sup> *Idem.*

<sup>368</sup> Eurostat, *Estadísticas de asilo*, <https://goo.gl/xp76bj> (fecha de consulta: 5 de febrero de 2018).

En el siguiente Gráfico se muestra el increíble aumento de menores no acompañados que han llegado a la UE para solicitar asilo. El aumento más grave se presentó en 2015, año en el que 95,985 niños pidieron protección, un aumento del 300% respecto al año inmediatamente anterior; los principales receptores fueron Suecia, Alemania, Hungría y Austria, que acumularon el 70% de estas solicitudes.<sup>369</sup> De estos el país con la tasa más alta de reconocimiento fue Suecia, ya que de las solicitudes que examinó en más del 70% la resolución fue positiva.<sup>370</sup>

**Gráfico 15. Evolución de las solicitudes presentadas por menores no acompañados**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex*, 2017.

### 3.2.5 Estatus de solicitudes de asilo

Las estadísticas anteriormente señaladas sin duda reflejan la magnitud del problema que los flujos de refugiados han representado para la UE, así como el esparcimiento de la violencia en un gran número de países; sin embargo, son los índices de acogida los que permiten comprender por qué poco más del 90% de los solicitantes de asilo se han concentrado en tan solo 10 países miembros.

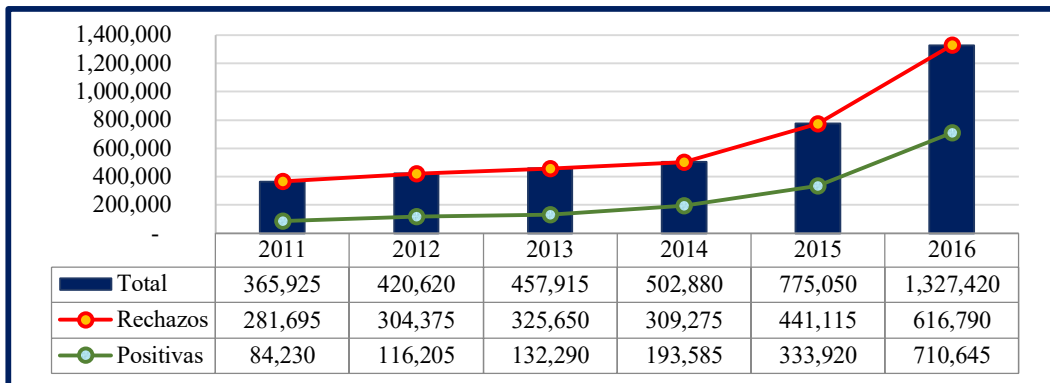
De acuerdo con datos de Eurostat, de 2011 a 2016, la UE emitió 3,849,780 dictámenes sobre peticiones de asilo, de los cuales el 56% resultaron negativos y el 44% positivos.<sup>371</sup> No obstante, si se revisa el volumen de dictámenes anuales, se puede constatar que la tendencia de los Estados miembros a emitir decisiones positivas creció con el paso de los años hasta superar a las negativas en 2016 con poco más de noventa mil resoluciones (véase Gráfico 16); tal crecimiento se encuentra directamente relacionado con el aumento de los solicitantes sirios, a los cuales la mayor parte de los Estados miembros decidieron otorgarles algún tipo de protección.

<sup>369</sup> *Idem*.

<sup>370</sup> Europa sin refugio, *Lo que dicen los datos*, <http://europasinrefugio.org/datos.html> (fecha de consulta: 5 de febrero de 2018).

<sup>371</sup> Eurostat, *First instance decisions on applications by citizenship, age and sex annual aggregated data* <https://goo.gl/cfTsaJ> (fecha de consulta: 7 de enero de 2018) y Eurostat, *Final decisions on applications by citizenship, age and sex Annual data*, <https://goo.gl/cfTsaJ> (fecha de consulta: 7 de enero de 2018).

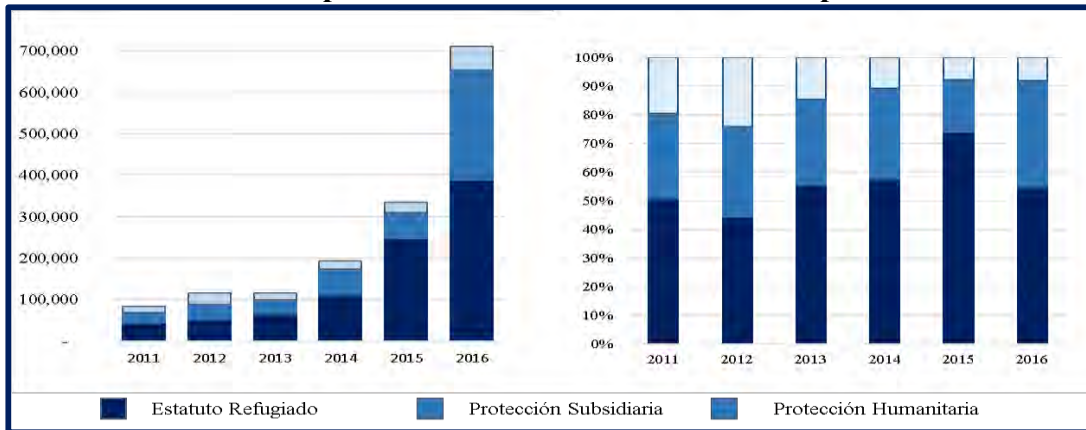
**Gráfico 16. Resoluciones de asilo anuales emitidas por la UE28**



Fuente: Elaboración propia con base de datos de Eurostat, *First instance and Final decisions on applications by citizenship, age and sex annual aggregated data, 2017*.

Asimismo, cabe mencionar que de las 1,570,875 personas que lograron obtener protección durante estos seis años, el 58% obtuvo el estatuto de refugiado, el 31% el estatuto de protección subsidiaria y el 11% el de protección humanitaria.<sup>372</sup> La tendencia a reconocer la condición de refugiado también fue aumentando año tras año, oscilando entre el 44% y el 74% del total de resoluciones (véase Gráfico 17);<sup>373</sup> este último porcentaje fue registrado en 2015, siendo los principales beneficiarios los solicitantes sirios y eritreos.<sup>374</sup>

**Gráfico 17. Estatutos de protección internacional concedidos por la UE\* 2011-2016**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *First instance and Final decisions on applications by citizenship, age and sex annual aggregated data, 2017*.

No obstante, si se revisa el total de decisiones positivas y negativas por Estado miembro, se puede corroborar que no ha sido una tarea fácil para los solicitantes encontrar un país que esté realmente dispuesto a recibirlos y concederles protección, ya que solamente en seis países el volumen de dictámenes positivos fue mayor a 50%, mientras que en trece más del 70% de sus decisiones fueron negativas (véase Gráfico 18).<sup>375</sup>

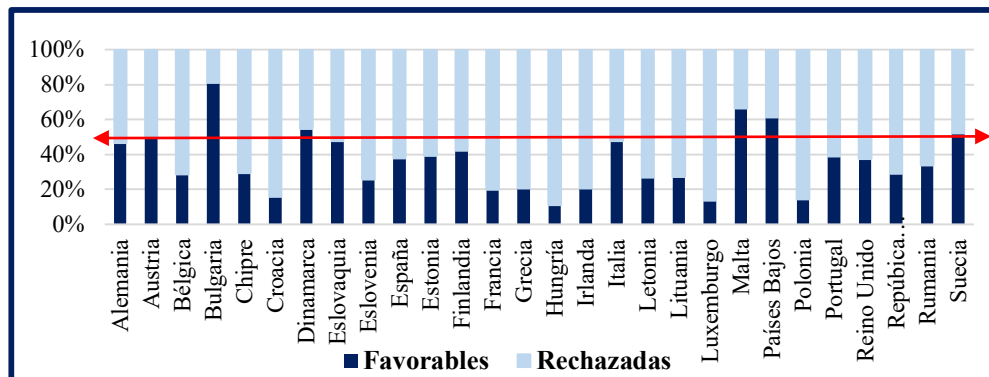
<sup>372</sup> *Idem.*

<sup>373</sup> *Idem.*

<sup>374</sup> Eurostat, "Asylum Quarterly Report 2011-2016....", *op. cit*

<sup>375</sup> Eurostat, *First instance decisions...*, *op. cit.* y Eurostat, *Final decisions on applications...*, *op. cit.*

**Gráfico 18. Resoluciones de asilo favorables y rechazadas por país miembro (montos acumulados de 2011-2016)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *First instance and Final decisions on applications by citizenship, age and sex annual aggregated data, 2017*.

Entre los seis Estados que más solicitudes favorables han emitido se encuentran Austria, Países Bajos y Suecia, considerados entre los países que más solicitantes reciben, cuya tendencia a otorgar protección se incrementó año tras año paralelamente a la presión que ejercían los migrantes sobre su respectivo sistema de asilo. A pesar de que volumen de peticiones que el gobierno neerlandés atendió fue inferior al de otros dos países, es de destacar que su porcentaje de decisiones favorables fue el tercero más alto a nivel comunitario, pasando de 39% en 2012 a 79% en 2016.<sup>376</sup> El primer y segundo lugar corresponden a Bulgaria y Malta, países fronterizos que a pesar estar sujetos a la llegada constante de grandes contingentes de migrantes a su territorio, han decidido otorgar protección si lo requieren.

Si bien el volumen total de resoluciones positivas que generó Alemania no superó el 50%, es necesario mencionar que el porcentaje de estas fue aumentando de forma gradual hasta representar el 59% en 2016, además debe darse crédito a este país por el gran número de solicitudes que examinó, el cual supera por mucho al de aquellos países con mayores niveles de aceptación. Esta tendencia también se puede observar en Francia, aunque contrario al caso alemán, las resoluciones de este tipo en ningún año superaron el 27%.<sup>377</sup>

Si se considera el total de dictámenes emitidos por Italia y Grecia, se podrá constatar que mientras en el primero casi el 50% de las decisiones culminaron en el otorgamiento de algún tipo de protección, en el país helénico el panorama no ha sido tan reconfortante, ya que más del 80% de las decisiones fueron negativas,<sup>378</sup> razón por la cual al día de hoy la mayor parte de los migrantes que ingresan por la ruta del Mediterráneo Oriental evitan presentar su solicitud en este país y continúan su camino hacia el norte de Europa.

<sup>376</sup> *Idem.*

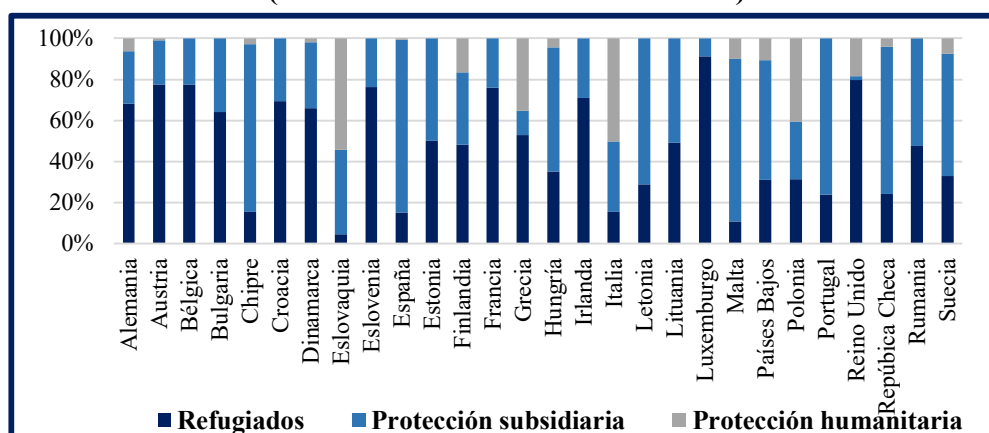
<sup>377</sup> *Idem.*

<sup>378</sup> *Idem.*

Si Grecia es considerada como un país en el que conseguir asilo es *complicado*, en Hungría es prácticamente imposible, ya que desde que empezó a sufrir los estragos de la crisis de refugiados en 2013, la posibilidad de obtener protección internacional en ese país ha sido de tan solo 8%.<sup>379</sup> Otros de los Estados miembros cuya tendencia a negar protección internacional ha superado el 70% de sus resoluciones emitidas, son Polonia, Luxemburgo, Croacia, Irlanda, Eslovenia, Lituania y Letonia, países caracterizados por recibir bajos volúmenes de solicitantes.<sup>380</sup>

Respecto al tipo de estatuto concedido, en doce Estados poco más del 50% de las personas que obtuvieron un dictamen favorable consiguieron la condición de refugiado; entre estos destacan Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Grecia y Reino Unido, todos incluidos entre los países que más solicitantes recibieron a nivel comunitario (véase Gráfico 19). Esto ha ocasionado que el número de personas con este estatuto se haya incrementado considerablemente en los últimos años, pasando de 1,347,021 en 2011 a 1,863,881 en 2016.<sup>381</sup> Suecia, Países Bajos, Hungría e Italia, por el contrario, otorgaron otros estatutos: los tres primeros protección subsidiaria y la última protección humanitaria.<sup>382</sup>

**Gráfico 19. Tipo de estatutos otorgado por país miembro de la UE (montos acumulados de 2011-2016)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *First instance and Final decisions on applications by citizenship, age and sex annual aggregated data, 2017*.

<sup>379</sup> *Idem*.

<sup>380</sup> *Idem*.

<sup>381</sup> En el Anexo VI puede observarse la evolución que han tenido las nacionalidades de los refugiados en la Unión Europea de 2011-2016; entre las que vale la pena destacar se encuentra la siria, pues a pesar de que en 2011 solo había 16,739 sirios con la condición de refugiado, al final de 2016 había 619,648; se habían convertido en el grupo más grande con tal estatuto en el bloque.

<sup>382</sup> Es necesario aclarar que el estatuto de protección por razones humanitarias no se encuentra especificado en la normativa comunitaria, alude a un estatuto otorgado por los países de acuerdo a su legislación de asilo nacional cuando los solicitantes no se apegan estrictamente a los estatutos de protección subsidiaria y refugiados y requieren de asistencia urgente, por tanto, este tipo de protección suele ser más limitada, razón por la que los países miembros prefieren proporcionarla.

La tendencia a otorgar alguno de los estatutos anteriores ha sido mayor para aquellas personas que provienen de Siria y Eritrea, cuya probabilidad de que su petición resulte positiva ha sido del 96% y del 85% respectivamente (véase Cuadro 7).<sup>383</sup>

**Cuadro 7. Tasas de reconocimiento en la UE28**

Tasas de reconocimiento de las principales nacionalidad de origen de los solicitantes de asilo en la UE								
País de origen	Total de dictámenes (2012-2016)	Decisiones Positivas		Estatuto de Refugiado	Estatuto Protección Subsidiaria	Protección humanitaria	Decisiones Negativas	
Siria	304,980	292,450	96%	51%	48%	1%	12,530	4%
Eritrea	52,100	45,100	87%	64%	35%	1%	7,000	13%
Somalia	39825	27420	69%	32%	18%	28%	12405	31%
Irak	79990	50685	63%	71%	25%	4%	29305	37%
Afganistán	121,200	69,195	57%	36%	33%	31%	52,005	43%
Irán	39860	21880	55%	73%	5%	4%	17980	45%
Nigeria	38795	8335	21%	20%	24%	67%	30460	79%
Paquistán	67565	12740	19%	49%	23%	28%	54825	81%
Rusia	60485	11340	19%	74%	15%	11%	49145	81%
Albania	49250	2895	6%	33%	37%	30%	46355	94%
Kosovo	40480	2260	6%	49%	27%	23%	38220	94%
Serbia	64635	1300	2%	62%	8%	30%	63335	98%

Respecto al año 2016, solo se consideraron los datos del último trimestre, ya que no se localizó el resto.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, Eurostat, “Asylum Quarterly Report 2011-2016”, 2016.

En el caso específico de los solicitantes sirios, cabe mencionar que durante los primeros años de la crisis de desplazamiento la mayoría de los Estados miembros les otorgaron protección subsidiaria, debido a que sus motivaciones se apegaban más a este estatuto. Sin embargo, el agravamiento de la guerra civil en Siria generó más violencia e intensificó la persecución por parte de actores estatales y no estatales, hechos que llevaron a reconsiderar a las autoridades europeas otorgar el estatuto de refugiado de forma prolongada. Es por ello que del total de resoluciones favorables que se han emitido para este grupo, de 2011 a 2016, el 54% ha obtenido la condición de refugiado, la mayoría durante el año 2015 por parte de los gobiernos de Alemania y Países Bajos.<sup>384</sup>

Por otro lado, cabe resaltar el caso de los eritreos, ya que el 64% de los que obtuvieron un dictamen favorable les fue autorizado el estatuto de refugiado, principalmente por parte de Alemania y Suecia; mientras que a 35% les fue concedido protección subsidiaria, en su mayoría por parte de Países Bajos.<sup>385</sup>

Los solicitantes provenientes de Irak y Somalia son otros cuya probabilidad de obtener protección ha sido de las más altas (63% y 69% respectivamente); para ambos la condición que principalmente se les ha reconocido es la de refugiado (71% y 32%). Los solicitantes

<sup>383</sup>Eurostat, “Asylum Quarterly Report 2011-2016...., *op. cit.*

<sup>384</sup> *Idem.*

<sup>385</sup> *Idem.*

afganos, sin duda, han generado presión en el sistema de asilo comunitario, sin embargo, su tasa de reconocimiento no ha sido superior en ningún año a 63%, otorgándoles tanto el estatuto de refugiado —principalmente en Alemania— como el de protección subsidiaria.<sup>386</sup> Los solicitantes provenientes de los Balcanes (Serbia, Kosovo, Macedonia y Albania), son los que tuvieron los índices de reconocimiento más bajos, pues más del 90% de las solicitudes fueron rechazadas.<sup>387</sup>

### 3.2.6 Rutas para llegar a la UE

De acuerdo con Joaquín Arango, especialista en temas migratorios, la experiencia enseña que cuando se cierra una ruta migratoria, se abre otra alternativa;<sup>388</sup> esta teoría se ha podido corroborar con más fuerza desde 2011, ya que a pesar del endurecimiento de los controles fronterizos en la UE, los solicitantes no han dejado de acceder a su territorio. Si bien la migración irregular siempre ha representado un malestar para el bloque europeo, y más aún desde que entró en funcionamiento el Espacio Schengen, el volumen de personas que ha recurrido a rutas clandestinas para solicitar asilo nunca ha sido tan grande como el que se ha registrado en los últimos años, lo cual es una consecuencia directa de la negativa de los Estados a proporcionar vías legales de acceso a este tipo de migración.

Hasta final de 2016, Frontex había identificado ocho rutas que los migrantes, tanto voluntarios como forzosos, habían estado utilizando para acceder al bloque de forma irregular; de estas, cinco son marítimas y tres terrestres (véase Mapa 2), cuya preferencia ha variado de acuerdo con la vigilancia que los Estados han impuesto en sus límites territoriales y marítimos. A pesar de que algunas de ellas han sido cerradas, otras se han reactivado con más fuerza en los últimos años, volviéndose más peligrosas por el volumen de personas que las utilizan y por el nefasto equipo que los traficantes les proporcionan para transitarlas. Para fines de este estudio, vale resaltar las siguientes cinco rutas, ya que son las que más afluencia han tenido:

#### • Rutas Marítimas

a) *Ruta del Mediterráneo Central (de Libia hacia Malta y a las islas italianas de Lampedusa y Sicilia)*: A pesar de ser considerada como la ruta más peligrosa y mortífera hacia la UE,<sup>389</sup> actualmente es la vía más utilizada por los migrantes; tan solo durante 2016, de las 180,000 personas que llegaron a Italia por mar (cifra récord), el 90% viajó en bote desde Libia.<sup>390</sup> Tradicionalmente, esta ruta ha sido empleada por personas

---

<sup>386</sup> *Idem.*

<sup>387</sup> *Idem.*

<sup>388</sup> Joaquín Arango, “Europa: el año de los refugiados”, *Anuario CIDOB de la inmigración, 2015-2016* (diciembre 2016): p. 50.

<sup>389</sup> De acuerdo con datos del ACNUR, de los más de 5,000 muertos que se reportaron en el Mar Mediterráneo en 2016, el 90% había empleado la ruta del Mediterráneo Central hacia Italia. ACNUR, *Refugiados en aumento: Italia y España dos rutas en aumento*, <https://goo.gl/8WgVez> (fecha de consulta: 15 de enero de 2018).

<sup>390</sup> ACNUR, *Refugiados en aumento: Italia y España dos rutas en aumento*, <https://goo.gl/8WgVez> (fecha de consulta: 15 de enero de 2018).



provenientes de África Subsahariana, sin embargo, con el cierre de la ruta del de los Balcanes y la entrada en vigor del acuerdo de la UE con Turquía en 2016, refugiados provenientes de Siria, Afganistán e Irak, principalmente, se vieron obligados a acceder a la Unión a través de esta ruta.<sup>391</sup>

b) *Ruta del Mediterráneo Oriental (de Turquía a las islas griegas, principalmente a Lesbos)*: A partir de 2012, esta ruta comienza a tener mayor auge gracias a la cercanía que el país helénico tiene con los conflictos suscitados en Medio Oriente. En 2015, de acuerdo con datos de FRONTEX, esta ruta se convirtió en la principal vía de acceso a la Unión, debido, en gran parte, a la llegada masiva de solicitantes de asilo sirios. Un año más tarde, el acuerdo que la UE firmó con Turquía para contener a los flujos migratorios cerró prácticamente la posibilidad de entrar al bloque por las islas griegas, orillando a los refugiados y traficantes a buscar rutas alternativas más peligrosas; a pesar de tales medidas, 161,000 personas lograron acceder al bloque por esta ruta en 2016.<sup>392</sup>

c) *Ruta del Mediterráneo Occidental*: Esta ruta recoge los flujos que provienen del oeste africano (Marruecos, Argelia, Mauritania, Senegal, Gambia) y tienen como destino final España o bien, sus ciudades Ceuta y Melilla, ambas ubicadas al norte del continente africano.<sup>393</sup> A pesar que el número de migrantes que la utiliza es muy inferior al de las mencionadas anteriormente, a partir de 2015, FRONTEX registró un aumento en el número de migrantes, principalmente de Siria, pues se ha convertido en una alternativa para los refugiados sirios que parten generalmente de Turquía.<sup>394</sup>

#### • Rutas terrestres

d) *Ruta de los Balcanes occidentales*: Esta ruta conectaba a Grecia con Austria y Hungría a través de Macedonia, Serbia, Croacia y Eslovenia; a pesar de que esta vía de acceso era más larga y el riesgo a ser interceptado por las patrullas fronterizas era mayor, representaba una gran oportunidad para aquellas personas que no podían costear el viaje a través del Mediterráneo, ya que la mayor parte del viaje era realizada a pie.<sup>395</sup> Sin embargo, durante el primer semestre de 2016, las autoridades de los países antes citados culminaron por sellar sus fronteras para evitar que miles de personas utilizaran a su territorio como país de tránsito hacia la UE.<sup>396</sup>

---

<sup>391</sup> “Los refugiados sirios vuelven a la peligrosa ruta italiana para llegar a Europa, *Eldiario.es*, 13 de mayo de 2016, <https://goo.gl/bu4HFp> (fecha de consulta: 15 de enero de 2018).

<sup>392</sup> OIM, *Mixed Migration Flows in the Mediterranean...*, *op. cit.*

<sup>393</sup> Alberto Ares, “La emergencia de los refugiados en Europa: algunas preguntas y respuestas”, *Alberto Ares (blog)*, (enero 2016), p. 15, <https://goo.gl/qeoUxj> (Fecha de consulta: 16 de enero de 2018).

<sup>394</sup> Belén Picazo y Gabriela Sánchez, “Ocho rutas de refugiados que puede abrirse después del pacto de la UE-con Turquía”, *Eldiario.es*, 23 de marzo de 2016, <https://goo.gl/kMABIw> (fecha de consulta: 16 de enero de 2018).

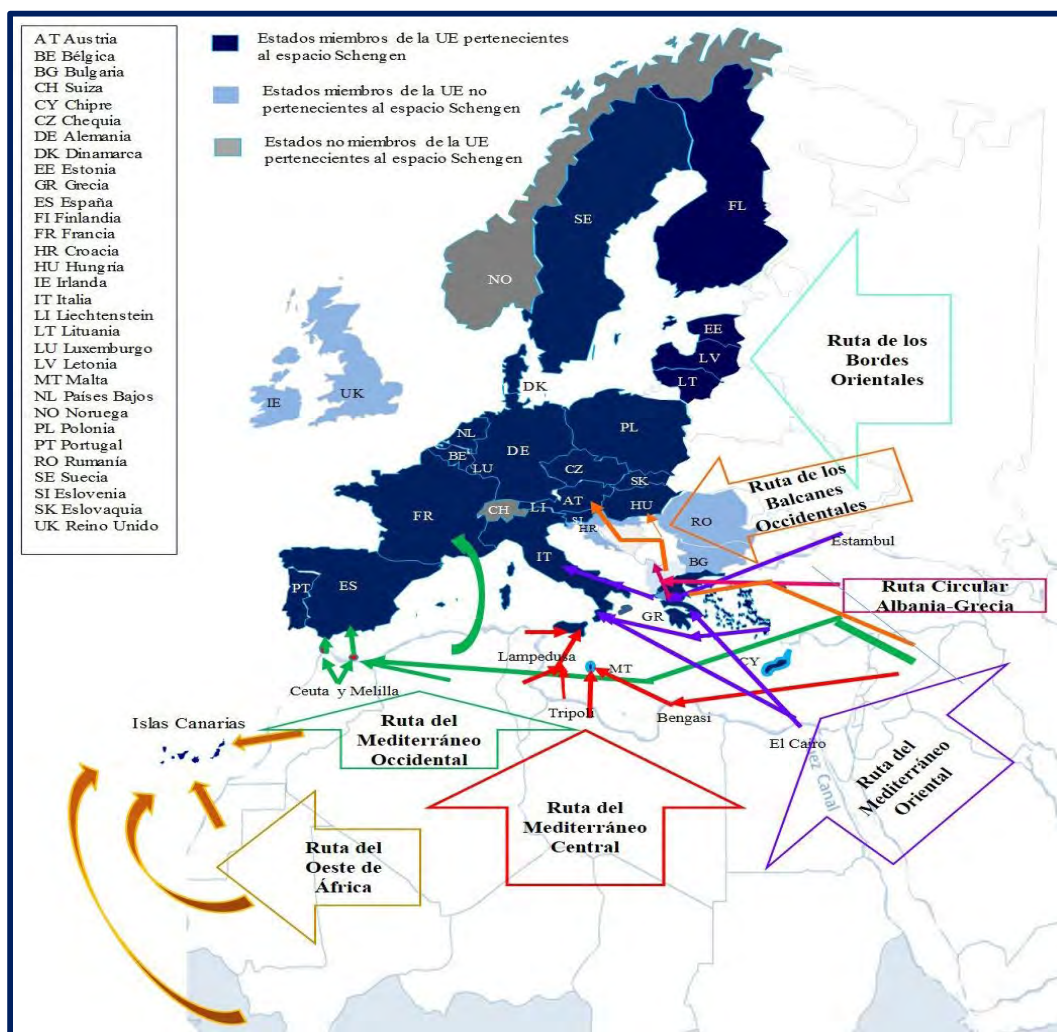
<sup>395</sup> Alejandro Salamanca, “La ruta de los Balcanes: cambios en la política fronteriza europea”, *El Orden Mundial*, <https://goo.gl/Fcr1P3>, (fecha de consulta: 16 de enero de 2018).

<sup>396</sup> ACNUR, *Refugiados y migrantes se enfrentan a un riesgo creciente en la ruta de los Balcanes*, (12 de junio de 2015), <https://goo.gl/zQJrjL> (fecha de consulta: 16 de enero de 2018).



e) *Ruta de los Bordes Orientales*: Estonia, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía, componen la frontera oriental de la UE. En los últimos años esta ruta se ha convertido en un potencial acceso al derecho de asilo para algunas personas que huyen de los conflictos y el extremismo en Medio Oriente o, incluso, de la región del Cáucaso y de Asia Central, debido a que el control fronterizo en esta zona no es tan estricto y su costo es similar al de las rutas marítimas.<sup>397</sup> Dentro de esta vía se incluye la “ruta polar”, también denominada “ruta del Ártico”, la cual abarca hasta el norte de Rusia para poder ingresar a la Unión por Finlandia o Noruega; no obstante, es necesario mencionar que el clima extremo, aunado a la imposibilidad de transitar a pie, son factores que han hecho que los refugiados desistan de utilizarla.<sup>398</sup>

**Mapa 2. Rutas migratorias hacia la UE**



Fuente: *Elaboración propia con base en datos de FRONTEX, Migratory Routes Map, 2017.*

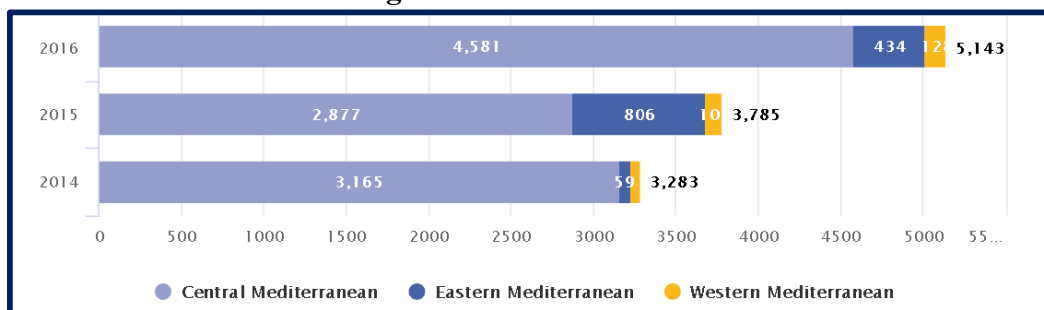
<sup>397</sup> *The Wall Street Journal*, recogió en agosto de 2015 el testimonio de un profesor que ingresó a la UE a través de la Ruta del Ártico pagando US \$2,400.00, una cantidad similar a la que pueden llegar a cobrar los traficantes que operan la mucho más corta –pero más peligrosa– ruta marítima hacia Italia o Grecia. Arturo Wallace, “Los refugiados que entran a Europa por el círculo polar ártico”, *BBC Noticias*, 13 de octubre de 2015, <https://goo.gl/uvr17F> (fecha de consulta: 16 de enero de 2016).

<sup>398</sup> Picazo y Sánchez, “Ocho rutas de refugiados...”, *op. cit.*

### 3.2.6.1 Riesgos en las rutas marítimas

Si bien es comprensible que las personas que desean huir de los conflictos armados y de la violencia recurran a cualquier medio con tal de conseguir protección en un país extranjero, no puede negarse que el número de muertes suscitadas en el Mar Mediterráneo en los últimos años han demostrado que el precio de intentarlo ha resultado ser más elevado de lo que habían pensado. De acuerdo con estimaciones de la Organización Internacional de las Migraciones, de 2014 a 2016, 12,112 personas murieron en dicho mar tratando de llegar a las fronteras de la UE;<sup>399</sup> esta cifra representa el 47% de las muertes registradas de 2000 a 2013.<sup>400</sup>

**Gráfico 20. Muertes registradas en el Mar Mediterráneo 2014-2016**



Fuente: OIM, *Missing Migrants*, 2018.

**Gráfico 21. Muertes mensuales en el Mediterráneo de 2014-2018**



Fuente: OIM, *Missing Migrants*, 2018.

En 2016, el número de muertes en el mar Mediterráneo alcanzó un nuevo récord, más de cinco mil personas naufragaron y perecieron en su intento de llegar a la UE debido a las condiciones climáticas, a el mal estado de las embarcaciones y a los abusos de los traficantes de personas, quienes han cobrado enormes cantidades por el viaje sin darles ninguna garantía de éxito de llegar con vida a su destino.<sup>401</sup> Cabe destacar que el 90% de los fallecidos viajó

<sup>399</sup> OIM, *Missing Migrants*, <https://goo.gl/1SiDFm>, (fecha de consulta: 18 de enero de 2018).

<sup>400</sup> Daniele Grasso, “Trece años de inmigración: más de 23.000 muertos por intentar alcanzar Europa”, *El Confidencial*, 31 de marzo de 2014, <https://goo.gl/uBTTZU> (fecha de consulta: el 18 de enero de 2018).

<sup>401</sup> Regularmente, los traficantes de personas suelen hacinar a la gente a bordo de barcos o botes neumáticos que no son aptos para navegar, con motores poco fiables y, a menudo, sin el combustible suficiente para llegar a Europa, los cuales terminan dejándolos a la mitad del camino muy lejos del rango de las patrullas fronterizas para que les puedan prestar auxilio. El costo promedio del viaje oscila entre los US \$1000.00 y US \$2000.00.

desde el Norte de África hacia las islas italianas, es decir, una muerte por cada 40 personas que cruzaron, cifras con las que el ACNUR ha sustentado que la Ruta del Mediterráneo Central es la más mortífera del mundo.<sup>402</sup>

La relativa corta distancia entre Libia y la isla italiana de Lampedusa (300 km) ha impulsado a muchas personas a tomar el riesgo de dirigirse hacia territorio libio, sin embargo, tan solo el hecho de llegar a este país africano y lograr embarcarse hacia la UE resulta una odisea, ya que los migrantes, sin importar edad y género, han llegado a ser despojados de sus pertenencias e incluso han sido víctimas de numerosos abusos contra sus derechos humanos, sufriendo violencia física, violencia de género, trabajo forzoso y explotación sexual.<sup>403</sup> De acuerdo con datos de la UNICEF, los niños son uno de los grupos más afectados, pues el 77% de estos han informado a las organizaciones humanitarias haber sufrido algún tipo de maltrato.<sup>404</sup>

Por su parte, los refugiados que han recurrido la ruta del Mediterráneo Oriental tampoco se ven exentos de los peligros, pues al igual que en Libia, el camino que realizan desde Turquía no es nada gratificante, ya que las condiciones en las que viajan son deplorables. Asimismo, es necesario mencionar que las personas que utilizan esa ruta también se exponen a malos tratos, en especial los infantes y adolescentes, quienes, según la UNICEF, se encuentran cuatro veces más en peligro de ser víctimas de traficantes de personas al utilizar esta ruta.<sup>405</sup>

Si bien las mafias operan desde los países africanos, es innegable que entre más restricciones los Estados miembros de la UE impongan para acceder a su territorio, los refugiados recurrirán a rutas más peligrosas y a los servicios de las mafias sin importar el precio o qué tan peligrosa resulte la travesía, pues lo que se encuentra en juego es su propia supervivencia.

### **3.2.6.2 Riesgos en territorio europeo**

A pesar de que las rutas terrestres hacia la UE, como la de los Balcanes, son menos mortales que las que implican cruzar el Mar Mediterráneo, no pueden menospreciarse los obstáculos y peligros a los que los solicitantes de asilo se enfrentan al utilizarlas, ya que además de correr el riesgo de ser víctimas de las mafias, son perseguidas por las autoridades comunitarias e incluso por sus ciudadanos para interceptarlos y frenar su entrada a la Unión.

---

Patricia Ruiz, “Tortura y abusos sexuales a migrantes en Libia, el precio para llegar a Italia”, *Eldiario.es*, 2 de julio de 2016, <https://goo.gl/fga9iL> (fecha de consulta: 18 de enero de 2018).

<sup>402</sup> ACNUR, *De acuerdo con informe del ACNUR, refugiados y migrantes enfrentan grandes riesgos mientras intentan llegar a Europa*, <https://goo.gl/MiPD2i> (fecha de consulta: 19 de enero de 2018).

<sup>403</sup> ACNUR, *Libia: Refugiados e inmigrantes, cautivos de los traficantes en deplorables condiciones*, <https://goo.gl/ZRwyb7> (fecha de consulta: 19 de enero de 2018).

<sup>404</sup> UNICEF, *Mediterráneo, una ruta de abuso para 3 de cada 4 niños migrantes*, <https://goo.gl/fTmTuw> (fecha de consulta el 19 de enero de 2018).

<sup>405</sup> *Idem*.

Adicionalmente, la policía de los países de tránsito suelen intimidarlos y sobornarlos a cambio de no devolverlos su lugar de origen y dejarlos reanudar su camino hacia los Estados del centro y norte de Europa, o bien, en los casos menos afortunados, los detienen y recluyen en centros de internamiento por largos periodos en condiciones deplorables sin importar su edad, su género o su condición de salud como si fueran delincuentes, negándoles, por tanto, la posibilidad de solicitar asilo y a recurrir a asistencia legal.<sup>406</sup>

Al respecto, Amnistía Internacional ha denunciado en numerables ocasiones las violaciones sistemáticas a los derechos humanos que las autoridades serbias y húngaras han llevado a cabo en los últimos años, entre las que resaltan las devoluciones “en caliente”, las detenciones ilegales, la persecución con perros y las agresiones físicas.<sup>407</sup>

### **3.3 Efectos de los refugiados en las sociedades de acogida**

La llegada de refugiados, al igual que la de inmigrantes de tipo económico, tiene efectos en la sociedad que los acoge. A pesar de que su incorporación se desarrolla a través de procesos administrativos diferentes, coinciden en el sentimiento de incertidumbre que generan respecto a los cambios que pueden generar en la cultura, economía y el orden público. Esto se ha hecho más evidente con el incremento de los flujos de refugiados y con la insistencia de algunos actores respecto al estrecho vínculo que existe entre los refugiados y la inseguridad en la Unión.

Si bien existen casos en los que los refugiados se han visto involucrados en actos criminales, las estadísticas demuestran los casos son menores a los que se perciben, pues es más común que estos migrantes sufran atentados contra su persona. Asimismo, los datos constatan que no son los responsables del desempleo y no puede considerarse como transgresores a la cultura europea, pues representan una minoría y han tratado de integrarse a la sociedad que los acoge. Tal aseveración puede constatarse en los siguientes datos.

- **Cifras de atentados terroristas en la UE 2011-2016**

Uno de las afirmaciones que suele ser común entre los discursos de algunos líderes políticos europeos es acerca de que el número de atentados terroristas ha crecido desde la llegada de los refugiados al continente, sin embargo, las cifras refutan tal afirmación. El continente europeo, y en particular, la región de la UE, es considerada como una de las zonas más pacíficas para vivir y en la que menos atentados terroristas ocurren (véase Gráfico 22), prueba de ello es que de 2011 a 2016, se han suscitado solamente nueve ataques con víctimas, cantidad que resulta ridícula si se compara con el número de ataques que padecen otras regiones del mundo.<sup>408</sup>

---

<sup>406</sup> Amnistía Internacional, *Balcanes: Refugiados y migrantes golpeados por la policía, abandonados en un limbo legal y defraudados por la UE*, <https://goo.gl/yfhfq1> (fecha de consulta: 20 de enero de 2018).

<sup>407</sup> *Idem*.

<sup>408</sup> En 2016, los Estados que más atentados terroristas sufrieron a nivel mundial fueron Iraq, Afganistán, Nigeria, Siria y Paquistán, los cuales, curiosamente, son los que más refugiados han generado a nivel mundial y hacia la UE. Institute for Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2017*, (Sydney: IE&P, 2017), pp. 10 y 21.

**Gráfico 22. Ataques terroristas por región 2000-2016**



\*MENA: Acrónimo en inglés que hace referencia a Medio Oriente y Norte de África

Fuente: Institute for Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2017, 2017*.

De acuerdo con el *Global Terrorism Index 2016*, elaborado por el Institute for Economics & Peace, Medio Oriente es la cuna del terrorismo y, al mismo tiempo, es la región más afectada por este problema.<sup>409</sup> Es por ello que no debe sorprender que paralelamente al incremento de la violencia en esta zona, crezca también el número de solicitantes de asilo en los países limítrofes y en la UE, destino por excelencia para una permanencia a largo plazo.

A pesar de que los Estados miembros no son los más afectados por este tipo de acciones, en los últimos años la lucha contra el terrorismo ha encabezado la agenda de seguridad comunitaria, e incluso, a nivel internacional, los atentados en esta parte del mundo han tenido mayor atención que aquellos que se han generado en países en desarrollo. Asimismo, es necesario mencionar que cada vez es más frecuente que las autoridades y ciudadanos asocien a los solicitantes de asilo y a los refugiados, especialmente aquellos que profesan el Islam, con terroristas, lo cual es consecuencia del mal manejo de la información, pues como ya se ha mencionado, estas personas huyen de la violencia.

En la siguiente tabla, se especifican los atentados ocurridos en la UE en los últimos años, así como el origen de sus autores, quienes, en su mayoría, se caracterizan por ser ciudadanos europeos que radicaban en la Unión desde hace años, algunos de ellos desde su nacimiento. No obstante, el hecho de provenir de familias originarias de países con gobiernos radicales o donde predominan los grupos extremistas, ha sido motivos suficientes para relacionar a todos los inmigrantes económicos y peticionarios de asilo con potenciales terroristas.

<sup>409</sup> *Idem.*

**Cuadro 8. Atentados terroristas en la UE de 2011-2016**

Año	Fecha	País	Ciudad	Descripción del suceso	Origen del o de los atacantes
2011	02/11/2011	Francia	París	Las oficinas de Charlie Hebdo en París fueron atacadas con bombas incendiarias después de que la revista satírica publicase una caricatura del profeta Mahoma en su portada. No se reportaron heridos.	Francés
2012	19/03/2012	Francia	Toulouse	Tiroteo que dejó mató a tres escolares judíos, un rabino y tres paracaidistas. El autor afirmó estar vinculado a Al Qaeda.	Francés
	18/07/2012	Bulgaria	Burgos	Explosión en un autobús de turistas en el aeropuerto de la ciudad de Burgas. Mirieron nueve personas —siete de ellos turistas israelíes— y alrededor de treinta personas resultaron heridas.	Israelís
2013	22/05/2013	Gran Bretaña	Londres	Dos extremistas inspirados por Al-Qaeda atropellaron al soldado británico Lee Rigby en una calle de Londres, y después lo mataron con armas blancas.	Británico, descendiente de nigerianos
2014	24/05/2014	Bélgica	Bruselas	Cuatro personas fueron asesinadas en el Museo Judío de Bruselas.	Francés, descendiente de argelinos
2015	07/01/2015	Francia	París	Un asalto a las oficinas de la revista satírica Charlie Hebdo en París dejó doce muertos. El grupo Al Qaeda reivindicó la responsabilidad por el ataque, que dijo fue una venganza por la publicación de caricaturas del profeta Mahoma. La persecución de los autores los dos días siguientes dejó ocho muertos más.	Francia, descendiente de argelinos
	14/02/2015	Dinamarca	Copenhague	Tiroteo en debate sobre la libertad de expresión y la blasfemia, que incluía un homenaje a la revista satírica francesa Charlie Hebdo que cobró la vida de dos personas y dejó varios heridos.	Danés, descendiente de palestinos
	13/11/2015	Francia	París	Terroristas vinculados al grupo extremista Estado Islámico (ISIS) atacaron la sala de conciertos Bataclan y otros puntos en París, capital de Francia, matando a 130 personas y dejando poco más de 300 personas heridas.	Franceses, belgas y sirios
2016	22/03/2016	Bélgica	Bruselas	Dos ataques con bombas se registran en Bruselas y Bélgica. El primero en el aeropuerto de Bruselas, donde estallaron dos artefactos explosivos; el segundo en una de las estaciones del metro de la capital belga. Las explosiones dejaron una treintena de muertos y alrededor de cuarenta heridos, algunos de ellos graves..	Belgas, descendientes de marroques
	14/07/2016	Francia	Niza	Un camionero embistió a personas en el Paseo Marítimo de los Ingleses en el que se congregaban miles de personas para asistir a los fuegos artificiales del Día de la Bastilla en Niza, matando a 86 personas y dejando cerca de 50 heridos.	Tunecino
	19/12/2016	Alemania	Berlín	Un camión secuestrado atraviesa un mercado de Navidad en Berlín, matando a doce personas.	Tunecino

**Fuente:** Elaboración propia con base en varias fuentes periodísticas (Europol, ABC Internacional, El País, La Vanguardia, El Mundo, El Periódico, El Diario.es, El Clarín)

- **Crecimiento del Islam**

Si acoger a un gran número de personas no europeas resulta una carga, el hecho de que sean musulmanes complica más el panorama, pues erróneamente el islam ha sido asociado con terrorismo. Adicionalmente, algunos mandatarios europeos consideran que la llegada masiva de solicitantes que profesan esta religión pone en riesgo las “tradiciones cristinas” del continente,<sup>410</sup> sin embargo, al día de hoy, el número de personas que la profesan en la UE representa solamente el 5% del total de la población.<sup>411</sup>

De acuerdo con un estudio realizado por Pew Research Center, Francia y Alemania son los Estados que tienen el volumen más grande de población musulmana. A mediados de 2016, había 5.7 millones de musulmanes en Francia (8.8% de la población del país) y 5 millones de musulmanes en Alemania (6.1%). Chipre, por su parte, es el Estado en el que este grupo

<sup>410</sup>El más claro ejemplo es del mandatario de Hungría, Viktor Orban, quien ha declarado abiertamente que los solicitantes musulmanes ponen en peligro las condiciones cristianas del continente europeo. “Hungría critica a la UE por negar que los refugiados son una amenaza”, *El Mundo*, 15 de marzo 2016, <https://goo.gl/wTQ7Sa> (fecha de consulta: 5 de febrero de 2018).

<sup>411</sup> Conrad Hakett, “5 facts about the Muslim population in Europe”, *Pew Research Center*, <https://goo.gl/jSWe4j> (fecha de consulta: 05 de febrero de 2018).

de población constituye la mayor parte de su población.<sup>412</sup> A pesar de que las cifras anteriores demuestran que esta religión se encuentra muy lejos de dominar Europa, cabe resaltar que 2010 a 2016, el número de personas que profesan esta religión ha aumentado 1%, lo cual se debe, en gran parte a la migración que ha llegado durante dicho periodo.

De acuerdo con estimaciones de dicho Centro, alrededor de 1.3 millones de musulmanes recibieron (o se espera que reciban) el estatus de refugiado, mientras que 2.5 millones de musulmanes llegaron a Europa por razones distintas a la solicitud de asilo (ofertas de empleo o estudio). Otro de los factores del aumento ha sido por nuevos nacimientos, ya que durante estos últimos años se registraron 2.9 millones. Respecto al cambio de religión, el instituto resalta que son más las personas que dejan de practicar el islam (160,000 durante el periodo de estudio) que las que se convierten a esa religión.<sup>413</sup>

- **Índices de criminalidad**

A pesar de que en la UE los niveles de delincuencia han estado disminuyendo desde 2003,<sup>414</sup> la difusión que se la ha dado en los últimos años a los crímenes cometidos por inmigrantes ha hecho parecer que la delincuencia se ha incrementado por su llegada. La errónea interpretación que han realizado algunos medios de comunicación y grupos de poder — militantes de partidos de extrema derecha principalmente— respecto a las estadísticas sobre criminalidad han provocado, desafortunadamente, que se catalogue a los Estados que reciben más solicitantes de asilo como inseguros. Los casos más notorios han sido los de Alemania y Suecia.

En el caso alemán, puede citarse como ejemplo la violación de mil mujeres en la provincia de Colonia en diciembre de 2015, hecho abominable que sin pruebas concluyentes fue adjudicado únicamente a los solicitantes de asilo, acusación que dos meses después fue desmentida cuando el gobierno alemán dio a conocer que de los 58 detenidos solo 3 eran refugiados, el resto eran ciudadanos europeos.<sup>415</sup>

Al contrario de lo que pudiera pensarse, la seguridad en el país germano ha aumentado en los últimos años. De acuerdo con el director del Instituto de Investigaciones Criminológicas de Baja Sajonia, Christian Pfeiffer, desde el año 2000, los asesinatos se han reducido 40%; dentro de esta reducción se encuentra la violencia con connotaciones sexuales, delito que actualmente presenta el nivel más bajo desde hace años y suele atribuirse a los extranjeros.<sup>416</sup>

Respecto a los delitos cometidos por migrantes, incluidos refugiados y solicitantes de asilo, la Oficina Federal de Investigación Criminal de Alemania (BKA) dio a conocer que, de enero

---

<sup>412</sup> *Idem.*

<sup>413</sup> *Idem*

<sup>414</sup> Eurostat, *Estadísticas sobre delincuencia*, <https://goo.gl/SXBWNf> (fecha de consulta: 30 de enero de 2018).

<sup>415</sup> “Solo tres de los 58 hombres detenidos por los abusos sexuales de Nochevieja en Colonia son refugiados”, *Eldiario.es*, 16 de febrero de 2016, <https://googl/qZUugp> (fecha de consulta: 30 de enero de 2018).

<sup>416</sup> Matthias von Hein, “Alemania: menos crímenes”, *Deutsche Welle*, (2 de agosto de 2016), <https://goo.gl/DhYJF1> (fecha de consulta: 30 de enero de 2018).



a junio de 2016, los delitos cometidos por este sector de la población se redujo 36%; la mitad de todos los casos eran delitos de falsificación y robo a tiendas de autoservicio (30% y 27% respectivamente).<sup>417</sup> Asimismo, cabe destacar que el director de la Policía de Investigaciones Criminales de Braunschweig, Ulf Külch, informó que la mayor parte de los extranjeros que cometen delitos son originarios de Europa Oriental y del Magreb, pero de ninguna manera se encuentran entre ellos solicitantes de asilo que llegaron en los últimos años desde dichas regiones.<sup>418</sup>

Suecia, por su parte, se encuentra en una disyuntiva; por un lado, ocupa el primer lugar en el ranking mundial de los países más seguros para vivir,<sup>419</sup> ya que posee la tasa más baja de homicidios con relación a su población; por el otro, se encuentra catalogado como el país con la tasa más alta de criminalidad en la UE, debido al alto número de delitos sexuales, los cuales son atribuidos a los inmigrantes.<sup>420</sup>

A pesar de que algunos medios de comunicación han resaltado que la mayoría de estos han sido cometidos por los migrantes que han llegado recientemente, incluyendo a los solicitantes de asilo, no existen datos oficiales que lo confirme, pues el gobierno sueco es muy reservado con el origen de los delincuentes. No obstante, es necesario recalcar que este tipo de delitos es un problema que viene lastimando a Suecia desde principios del siglo y pese a tener la tasa más elevada, esta no revela necesariamente que sea el país más peligroso a nivel comunitario, pues de acuerdo con Klara Selin, socióloga del Consejo Nacional para la Prevención del Delito de Estocolmo, no se puede comparar los registros entre países cuando los procedimientos policiales y las definiciones legales varían sustantivamente; en Suecia, por ejemplo “hay una intención explícita de registrar todos los casos de violencia sexual por separado, para que sea visible en las estadísticas”.<sup>421</sup>

En el resto de los países que más solicitantes de asilo han acogido en estos últimos años, la falta de transparencia en cuanto a información que revele si los delitos han sido cometidos por solicitantes de asilo que han llegado últimamente, ha dado pie a que se propague falsa información al respecto y se atemorice a la ciudadanía. Tal situación se ha presentado en Hungría, cuyo presidente ha declarado abiertamente que los peticionarios son los causantes

---

<sup>417</sup> Los delitos de falsificación atribuidos a los migrantes se refieren su mayoría al uso de transportes públicos sin boleto válido. *Idem*.

<sup>418</sup> *Idem*.

<sup>419</sup> “Los 8 países que registran menos delitos del mundo”, *Infobae Tendencias*, 4 de octubre de 2017, <https://goo.gl/HRXaB9> (fecha de consulta: 30 de enero de 2018).

<sup>420</sup> De acuerdo con datos del Ministerio del Interior de España, de 2011 a 2015, la tasa de criminalidad más alta en la UE la ha tenido Suecia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Alemania, cifras que se han relacionado con la intensa acogida de solicitantes de asilo que estos países han llevado a cabo. “España, tercer país europeo con la tasa de criminalidad más baja”, *La Razón*, 20 de septiembre de 2015, <https://goo.gl/3e1wxB> (fecha de consulta: 30 de enero de 2018).

<sup>421</sup> “¿Por qué hay tantas violaciones en Suecia?”, *BBC Noticias*, 15 de septiembre de 2012, <https://goo.gl/LzgFxE> (fecha de consulta: 31 de enero de 2018).



del incremento de la delincuencia, sin embargo, no ha proporcionado datos que respalde tal afirmación.<sup>422</sup>

Tales hechos han culminado por colocar a los refugiados en grave riesgo, pues el descontento que se ha generado entre la ciudadanía ha provocado un aumento en los crímenes de odio contra esta población, sobre todo contra los musulmanes. Como ejemplo de lo anterior son los 3,533 ataques contra refugiados y solicitantes de asilo que se suscitaron en Alemania durante 2016, el triple de los registrados en el año anterior,<sup>423</sup> en los que resultaron 560 heridos, 43 de ellos niños; asimismo, el Ministerio Alemán del Interior reportó que durante ese año se registraron 217 ataques a organizaciones no gubernamentales y voluntarios que prestaban ayuda a los refugiados.<sup>424</sup>

Sin embargo, los ataques no se limitan a territorio germano, pues en otros Estados miembros también se han registrado este tipo de eventos, sobre todo en aquellos donde el número de solicitantes se ha incrementado considerablemente como Suecia, Grecia y Hungría.<sup>425</sup> De acuerdo con datos de Amnistía Internacional, regularmente se cometen agresiones contra los refugiados en los campamentos e incluso contra los activistas de derechos humanos.<sup>426</sup>

- **Impacto en el empleo**

Como era de esperarse, la constante llegada de solicitantes de asilo a la UE ha generado incertidumbre en la ciudadanía respecto al costo que pueden representar para la economía nacional y comunitaria la integración de estas personas. No obstante, contrario a lo que pudiera imaginarse, el índice de desempleo se ha reducido a nivel comunitario desde 2013, registrando en 2016 la tasa más baja desde 2009 (véase Gráfico 23). Entre los Estados con las tasas más bajas de desempleo se encuentran Alemania, Austria y República Checa.<sup>427</sup>

Si bien los efectos de la integración de esta población solo podrán visualizarse a largo plazo, experiencias pasadas como la acogida de refugiados durante la década de 1990 demuestran que su integración puede resultar beneficiosa, pues hasta el momento nunca ha provocado el aumento del paro, descenso en los salarios o incremento en los costos sociales. Al respecto, Holger Bonin, experto en mercado de trabajo del Centro para la Investigación Económica

---

<sup>422</sup> “Hungría construirá una segunda valla antimigratoria más fuerte”, *Deutsche Welle*, 26 de agosto de 2016, <https://goo.gl/iTGNq7> (fecha de consulta: 1 de febrero de 2018).

<sup>423</sup> “Cronología de los ataques contra los refugiados”, *Telesur*, 29 de febrero de 2016, <https://goo.gl/rNi6hB> (fecha de consulta: 1 de febrero de 2018).

<sup>424</sup> “En Alemania hubo más de 3,500 ataques a refugiados en 2016”, *Infobae*, 26 de febrero de 2017, <https://goo.gl/6QHedo> (fecha de consulta: 3 de febrero de 2018).

<sup>425</sup> “Cronología de los ataques contra los refugiados” ..., *op. cit.*

<sup>426</sup> Amnistía Internacional, “Grecia: Ataques a refugiados que soportan condiciones infernales en Kos”, *Amnistía Internacional*, <https://goo.gl/KUe2JK> (fecha de consulta: 3 de febrero de 2018).

<sup>427</sup> Eurostat, *Estadísticas de empleo*, <https://goo.gl/PhFb9U>, (fecha de consulta: 3 de febrero de 2018).

Europea de Mannheim, Alemania, ha declarado que tales hechos se pueden demostrar, pues “el efecto de la migración sobre el mercado laboral es positivo, aunque muy limitado”.<sup>428</sup>

**Gráfico 23. Tasa de empleo y desempleo en la UE28**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Estadísticas de empleo*, 2017 y Instituto de Estadística de Cataluña, *Tasa de Paro UE*, 2017.

En este sentido, la Fundación Bertelsmann publicó en 2016 una investigación acerca de la importancia de la migración para el mercado laboral de la Unión, cuya principal conclusión fue que si el bloque desea mantener su sistema de seguridad social y el volumen de trabajadores que requiere su economía para 2050, necesita que cada año ingresen a su territorio en promedio un millón de inmigrantes.<sup>429</sup> No obstante, es necesario enfatizar que, para que los refugiados puedan incorporarse al mercado de trabajo europeo, requieren de cierta especialización que las empresas demandan, la cual solo podrán obtener si el Estado miembro que los ha acogido les brinda las facilidades para adquirirlas.

Actualmente, el nivel de desempleo de los refugiados es muy elevado, lo cual se encuentra directamente relacionado con las limitantes que la legislación de asilo de cada país miembro impone. Para el caso específico de los solicitantes y refugiados que se encuentran en Alemania, la Agencia Federal para el Empleo de este país informó que de enero a agosto de 2016, solo 136,000 personas encontraron empleo, 30,000 más que el año anterior, sin embargo, tardaron más de un año en incorporarse al mercado laboral y las personas en lista de espera es demasiado larga.<sup>430</sup>

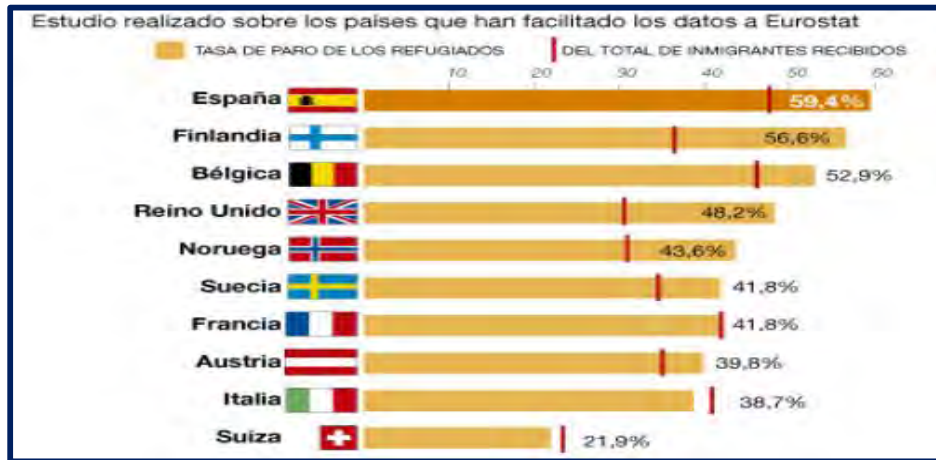
En el siguiente gráfico se puede constatar la alta tasa de desempleo que tiene este grupo de población en algunos estados miembros.

<sup>428</sup> Stefan von Borstel, Martin Greive y Benno Mühler, “La nueva fuerza en el mercado laboral alemán”, *El País*, 4 de febrero de 2016, <https://goo.gl/N2ac2M> (fecha de consulta: 31 de enero de 2018).

<sup>429</sup> *Idem*.

<sup>430</sup> Andreas Becker, “Los costos de la inmigración”, *Deutsche Welle*, 23 de agosto de 2016, <https://goo.gl/TEKCMw> (fecha de consulta: 3 de febrero de 2018).

## Gráfico 24. Tasa de paro de los Refugiados en algunos países de la UE



Fuente: El Periódico, *España falla en la integración laboral de los refugiados*, 2016.

- **Recursos destinados para la asistencia a refugiados**

Gestionar los flujos de refugiados que han llegado a la UE desde 2011 representa un gran desafío que ha requerido de una gran inversión, sin embargo, esta ha estado enfocada principalmente al control de fronteras, en lugar de priorizar el mejoramiento de los procedimientos de asilo e integración.

De 2007 a 2013, la Comisión Europea autorizó un presupuesto de 4,000 millones de euros, de los cuales 1,820 (45%) fueron designados solamente al Fondo de Fronteras Exteriores, el resto fue utilizado para mejorar las condiciones del sistema europeo común de asilo. Para el periodo 2014-2020, debido al crecimiento insostenible de las solicitudes de asilo que empezó a registrarse desde finales de 2013, la Comisión decidió asignar un presupuesto de 7,000 millones de euros, un aumento del 75% respecto al periodo anterior; de estos, 3,100 millones se designaron para mejorar los procedimientos de asilo, mientras que 2,760 se destinaron a la vigilancia de las fronteras exteriores.<sup>431</sup>

Respecto al costo promedio que se requiere para asistir a un refugiado es necesario mencionar que este tiene una gran variación de un Estado a otro, debido a que las disposiciones del Sistema Europeo Común de Asilo no establecen un parámetro y deja amplio margen de actuación a los integrantes del bloque. En Alemania, por ejemplo, se ha calculado que el costo promedio anual por refugiado oscila entre 12,000 y 13,000 euros, esto incluye la vivienda, la alimentación, dinero en efectivo, costes sanitarios y facturas administrativas.<sup>432</sup> Tan solo durante 2016, dicho país gastó 21.7 millones de euros en la asistencia a refugiados,

<sup>431</sup> *Idem.*

<sup>432</sup> “El negocio de la inmigración: la UE prefiere los muros que el asilo”, *CTXT*, 23 de septiembre de 2015, <https://goo.gl/efLcSn> (fecha de consulta): 4 de febrero de 2018).

cifra que parece alarmante, sin embargo, solo representó alrededor del 3% de su presupuesto anual.<sup>433</sup>

La falta de datos disponibles sobre el gasto que el resto de los Estados miembros han realizado en la gestión de esta crisis de desplazamiento impide realizar un análisis comparativo detallado, sin embargo, las tendencias anteriormente explicadas permiten esclarecer la inversión que han realizado. Se puede suponer, por tanto, que el costo de la asistencia a los solicitantes y refugiados no ha sido equitativo, evidentemente ha sido más grande en aquellos países que han recibido el mayor número de solicitantes, los cuales tienden también a ser los que más resoluciones positivas proporcionan. Adicionalmente, cabe mencionar que la mayor parte de los Estados han invertido más en la construcción de vallas y muros, en las deportaciones y en el desarrollo de operativos policiales y militares en las fronteras para detectar a los migrantes antes de que presenten su solicitud de asilo.<sup>434</sup>

### **Reflexiones del capítulo tercero**

Por medio de este capítulo se ha demostrado la fuerte presión que los flujos de refugiados han ejercido en el sistema de asilo de la Unión Europea desde 2011, cuya gestión no solamente ha evidenciado la falta de compromiso de los Estados miembros con dicho sistema, sino también ha culminado por demostrar la falta de unidad de sus miembros para enfrentar como la comunidad que es esta problemática.

Desde la Segunda Guerra Mundial, los países miembros no habían sido testigos de volúmenes tan grandes de flujos de refugiados como los que desde 2011 han llegado a sus fronteras, ni siquiera los flujos de refugiados que se suscitaron como consecuencia de la desintegración de Yugoslavia durante la década de 1990 pueden comparárseles. A pesar de contar con un sistema que regula el reparto de solicitudes y un conjunto de disposiciones que regulan la concesión de asilo, los datos presentados demuestran que dicho sistema no ha servido para responder a la llegada masiva de solicitantes de manera coordinada y armonizada.

Esto ha provocado saturación y descontrol en las fronteras exteriores, principalmente en las islas griegas e italianas que han tenido que cargar con el peso de esta crisis migratoria gracias a su posición geográfica y a la falta de compromiso de sus hermanos europeos con el derecho comunitario e internacional en esta materia. Ante esta falta de solidaridad, es comprensible que más del 90% de los migrantes extracomunitarios hayan presentado su solicitud en tan solo 10 países, el 40% solamente en Alemania. Asimismo, no es de extrañarse que el número de dictámenes favorables y el tipo de estatuto otorgado haya sido muy diferente en cada país, lo cual ha sido consecuencia de las lagunas de la definición de refugiado de la Convención

---

<sup>433</sup> Klaus Ulrich, “El costo de la marea de los refugiados”, *Deutsche Welle*, 3 de septiembre de 2015, <https://goo.gl/jSBdba> (fecha de consulta: 4 de febrero de 2018).

<sup>434</sup> En el siguiente capítulo se detallará esta cuestión.

de Ginebra, y de las distintas interpretaciones que las autoridades estatales han hecho de esta y de los otros estatutos de protección.

La evolución del conflicto sirio ha fungido prácticamente como el determinante de la presión que ha sufrido la Unión respecto a la llegada de solicitantes en los últimos años, ya que el volumen de estos se ha incrementado paralelamente al agravamiento de la guerra civil en la República Árabe Siria. A pesar que migrantes provenientes de otros países de Medio Oriente y África Subsahariana también han hecho una contribución importante al aumento de las peticiones de asilo en el bloque, su magnitud ha sido muy inferior a la de las solicitudes sirias, lo cual ha provocado que no se asuma su situación como una emergencia o bien, que los dictámenes de sus peticiones tiendan al rechazo.

La restricción de acceso al derecho de asilo se ha visualizado inversamente al crecimiento de las llegadas de solicitantes. Como consecuencia de los niveles alcanzados en 2015, en 2016 el volumen de dictámenes favorables descendió drásticamente en casi la mayoría de los Estados, siendo las grandes excepciones Alemania e Italia. Este descenso de generosidad también afectó las rutas que los migrantes utilizan para acceder a la Unión, pues ante el cierre de la ruta de los Balcanes y del Mediterráneo Oriental, las llegadas se concentraron en la ruta hacia Italia, considerada por ser la más peligrosa debido a la gran cantidad de personas que han muerto intentando recorrerla. Ante la falta de vías legales de acceso, el número de personas que utilizan medios y rutas irregulares ha crecido, cuyos beneficiarios han sido los traficantes de personas y los más perjudicados los migrantes forzosos, debido a los abusos a los que se exponen y al constante peligro que su vida corre al recurrir a esta mafia.

La falta de datos que confirmen que los solicitantes son amenazas a la seguridad interna, a la economía europea y a sus costumbres, es un hecho que se ha podido verificar en el último apartado de este capítulo. Si bien los efectos que esta población tenga en las sociedades de acogida solo podrán visualizarse a largo plazo, los estudios que se han realizado en torno a la integración de migrantes extracomunitarios han enfatizado que su integración trae más consecuencias positivas que negativas. No obstante, es importante considerar que el volumen de refugiados que ha estado ingresando a la UE nunca se había registrado en el bloque, por lo que su integración representa un gran desafío y las consecuencias pueden ser diferentes a las vistas en décadas pasadas.

Las cifras presentadas sin duda han permitido dimensionar la situación de la migración forzada en la UE, información que ayudará a comprender la polarización de percepciones respecto a su atención y las acciones que se han realizado en consecuencia, las cuales han tenido un efecto desafortunado para el derecho de asilo y quienes ambicionan obtenerlo.

#### 4. LA SEGURITIZACIÓN DE LOS FLUJOS DE REFUGIADOS EN LA UE

En un mundo globalizado, parecería ridículo preguntarse si existe una limitación para la movilidad humana, sin embargo, hoy día podemos darnos cuenta que la libertad de circulación continúa siendo un derecho limitado para los individuos, incluyendo a las personas que buscan protección internacional, quienes han pasado de ser víctimas a victimarias, pues han sido asociadas con peligrosas amenazas a la seguridad y estabilidad de los Estados. Tal tendencia, se ha hecho más visible a partir de 2011 con la llegada de miles de solicitantes de asilo a las fronteras terrestres y marítimas de la UE, situación que ha generado división entre los líderes del bloque respecto a la manera cómo deben gestionarse estos flujos migratorios.

Por un lado, se encuentran los países a favor de ejecutar políticas restrictivas que prioricen la seguridad, y, por el otro, se encuentran aquellos orientados a implementar medidas apegadas a los valores de solidaridad y humanidad que enfatizan los estatutos constitutivos de la Unión. Esta falta de consenso ha culminado en una respuesta desigual, tardía y reducida a las necesidades de miles de personas que se aventuran a llegar a territorio comunitario, debido a que se ha dejado toda la responsabilidad de la gestión de estos flujos migratorios a los Estados fronterizos, Italia y Grecia, así como a Alemania, por su larga tradición de acoger al perseguido, cuando debería de ser una *responsabilidad compartida*.

Dicha disparidad ha evidenciado no solamente la falta de mecanismos del Sistema Europeo Común de Asilo para sancionar a aquellos países que incumplan con la adaptación de su legislación nacional a los estándares comunitarios, sino también que la mayoría de los países integrantes de la UE han llevado a cabo la *seguritización* de la migración forzada. Este proceso ha derivado en una gestión característica del enfoque tradicional de seguridad de las Relaciones Internacionales, orientado a la protección y militarización de las fronteras, en lugar de garantizar la seguridad humana de las personas que requieren protección.

Con la finalidad de demostrar tales hechos, y responder a la pregunta inicial de esta investigación referente a cómo es que los flujos de refugiados se han convertido en una cuestión de seguridad para la comunidad europea, este capítulo tiene como objetivo analizar la percepción que tienen los Estados e instituciones comunitarias respecto a los flujos de refugiados, lo cual ayudará a comprender— las acciones que han implementado para frenar esta movilidad. Esto permitirá conocer, al mismo tiempo, la utilidad del actual sistema de asilo comunitario para gestionar este éxodo sin precedentes. Considerando esto, el capítulo se ha dividido en dos apartados.

En el primero se analizará, con base en la Teoría de la Seguritización, el proceso por el que se sustenta que los miembros de la UE han incorporado los flujos de refugiados en su agenda

de seguridad, señalando, en primera instancia, las unidades de análisis que intervienen en el. Posteriormente se especificará cuáles son los Estados miembros que han encarado esta problemática de manera solidaria y cuáles son los que han tenido una actitud hostil. Para respaldar tales posturas, se presentarán los discursos que han emitido los representantes gubernamentales sobre la llegada masiva de solicitantes de asilo. Por último, se expondrán sondeos de opinión de la ciudadanía y las medidas extraordinarias que el segundo grupo de países ha decidido poner en práctica para protegerse de la movilidad humana en cuestión.

Con apoyo de los hallazgos del primer apartado, en el segundo se procederá a evidenciar las consecuencias de asumir los flujos de refugiados como una cuestión de seguridad, especificando, en primer lugar, las deficiencias que ha tenido el SECA para gestionar la llegada masiva de peticionarios de asilo de manera coordinada y armonizada, y en segundo lugar, las limitaciones que ha tenido para garantizar la seguridad de estas personas por encima de los intereses de los países, señalando, por tanto, las inseguridades que sufren como consecuencia de la disparidad de atención entre un país y otro.

#### **4.1 Inclusión de los flujos de refugiados en la agenda de seguridad de la UE**

La agenda de seguridad de la Unión Europea ha evolucionado y se ha moldeado conforme a los intereses de la clase política, particularmente de los dirigentes de aquellos países fundadores del bloque, los cuales, casualmente, son los que tienen mayor influencia dentro de las instituciones comunitarias. Si bien los flujos de refugiados comenzaron a representar un malestar para algunos Estados miembros desde la década de 1990, su incorporación en dicha agenda se ha llevado a cabo en fecha reciente, pues hasta hace apenas unos años los integrantes del bloque europeo trabajaban con entusiasmo para concretar una jurisdicción común que garantizara el derecho de asilo en territorio comunitario.

El detonante de esta nueva realidad ha sido la llegada masiva de solicitantes de asilo que desde 2011 acechan las fronteras comunitarias, suceso que orilló a los países parte a poner en una balanza qué asunto es más benéfico a sus intereses: permitir el ingreso de estas personas a su territorio para otorgarles asilo de acuerdo con las normas comunitarias e internacionales, o bien, cerrar las fronteras y negarles protección, para no poner en riesgo su seguridad y estabilidad interna. La elección ha sido clara, los países europeos han decidido poner barreras de ingreso a la migración forzada extracomunitaria.

Esta decisión, sin embargo, no ha sido homologada, pues ha evolucionado de manera distinta en cada país miembro. Si algo ha evidenciado la problemática actual de los refugiados es que cuando se trata de gestionar un asunto que atañe a la soberanía nacional, como es el control de fronteras y el ingreso de extranjeros, no existen intereses comunes, ni una agenda de seguridad compartida, mucho menos una solución armonizada. Mientras algunos países se han mostrado “más” solidarios con la acogida, otros han tendido al rechazo, o bien, han disminuido severamente su dosis de “caridad”, ignorando, por tanto, su compromiso con el cumplimiento del Sistema Europeo Común de Asilo.

Tal disparidad tiene su lógica en la percepción que tiene cada Jefe de Estado y Gobierno que conforman el bloque respecto las inseguridades que puede provocar el ingreso insostenible de inmigrantes. La asociación de estas personas con amenazas se ha construido de manera intersubjetiva a partir de los discursos negativos que los actores políticos europeos han emitido en los últimos años, especialmente a partir de 2014, año en el que los flujos de refugiados comenzaron a ejercer una fuerte presión en todos los países integrantes de la Unión sin distinción, y en el que la preocupación por el *otro* entre la ciudadanía europea tomó mayor fuerza. La respuesta a tales inquietudes ha sido el blindaje de las fronteras, la instauración de candados a la regulación nacional sobre derecho de asilo y la consecución de acuerdos con los países de tránsito para contener su llegada.

Esta serie de acciones puede concebirse, de acuerdo con los postulados de la Escuela de Copenhague, como la securitización de la migración forzada extracomunitaria, proceso en el que se ha identificado como actores securitizadores a las autoridades gubernamentales (jefes Estado y Gobierno, ministros, diputados y alcaldes) y a los representantes de los partidos políticos. Han sido estas personalidades quienes han designado, a través del discurso, a los solicitantes de asilo como potenciales amenazas a su seguridad, ya que insisten en que la migración en general, y los flujos de refugiados en particular, desestabilizan y atentan contra la supervivencia del Estado-nación. Con base en lo anterior, se asume al *Estado* como el objeto referente de seguridad, concebido como el proveedor de la seguridad externa e interna, y como el responsable de la satisfacción de las necesidades de la población.

El *speech act* que han utilizado los actores políticos europeos se ha caracterizado por estar lleno de valores y juicios negativos hacia los desplazados forzosos; asimismo, se ha observado el énfasis que realizan en las diferencias existentes entre los europeos y los extracomunitarios, tanto físicas, como emocionales, y conductuales, lo cual ha generado temor e incertidumbre en la ciudadanía respecto a los riesgos y graves consecuencias que puede ocasionar su acogida. Tras un análisis de los discursos emitidos por dichos actores de 2011 a 2016, se puede afirmar que son tres los valores estatales que han sido determinados como vitales para garantizar la seguridad y estabilidad nacional, y, por tanto, asumidos como vulnerables con la llegada masiva de estas personas:

1. En primer lugar, se resalta la seguridad y el orden interno como valores amenazados, ya que se concibe a los refugiados y peticionarios de asilo como potenciales criminales y terroristas, señalando especialmente a los solicitantes que profesan el islam.
2. En segundo lugar, se resalta a la identidad nacional como valor vulnerable, ya que se considera que la llegada de extranjeros provenientes de lugares con culturas y costumbres diferentes a la europea puede provocar un desequilibrio étnico y cultural.
3. Por último, se menciona a la economía nacional como valor en peligro, ya que la llegada masiva de migrantes supone una carga al Estado de bienestar y la posibilidad de aumentar la tasa de desempleo de la población autóctona.



Estas inquietudes, generalmente asumidas por la ciudadanía como reales, han representado, al propio tiempo, una oportunidad para aquellas fuerzas políticas minoritarias que buscan engrandecer su poder e influencia en la sociedad y en la dirección de las políticas nacionales. Este es el caso de los partidos de extrema derecha europeos, cuyos dirigentes han utilizado el incremento de los flujos de refugiados como combustible para introducir su agenda en la esfera política, la cual se caracteriza por promover el nacionalismo, la islamofobia, el rechazo a la inmigración y el euroescepticismo, temas que, desde hace algunos años, gracias a estas formaciones han estado acaparando la atención de los medios de comunicación y de los ciudadanos.

Debido a su gran capacidad de influencia, en este estudio se considera a este tipo de formaciones como actores funcionales, ya que han influido considerablemente en la percepción que tiene la ciudadanía respecto a la llegada de solicitantes de asilo, así como en las decisiones y acciones que las autoridades gubernamentales han puesto en práctica para frenar la llegada de solicitantes de asilo. Su éxito se ha reflejado en los últimos procesos electorales a nivel nacional y comunitario, en los cuales el número de sufragios a su favor se ha elevado consideradamente, otorgándoles, en consecuencia, varios puestos de representación popular que les ha permitido incidir en la toma de decisiones, incluyendo la manera de gestionar los flujos de refugiados. Tal incidencia se ha llevado a cabo de dos maneras.

La primera hace referencia a que el blindaje del sistema de asilo y de las fronteras se ha llevado a cabo gracias a que en la jefatura del Ejecutivo recae en personajes provenientes de estas formaciones, cuyo partido de procedencia tiene mayoría en el congreso nacional; esto ha facilitado la implementación de medidas restrictivas para atacar la “amenaza” que, desde su perspectiva, representan los solicitantes de asilo. La segunda alude a que, gracias al crecimiento del número de seguidores de los partidos de ultraderecha, sus representantes han logrado integrarse a los parlamentos nacionales, lo cual ha derivado en una fuerte presión hacia las autoridades gubernamentales para que adopten su agenda de seguridad; quienes han terminado por adoptar varias de sus propuestas, a fin de aminorar el descontento de la sociedad y frenar, por ende, su avance en la preferencia política de la población.

Con base en el argumento anterior, no es difícil deducir que la transformación de los refugiados en peligrosos enemigos se haya convertido en una de las prioridades de estas formaciones, cuya probabilidad de éxito es mayor en los países miembros del este de Europa, ya que en los últimos años sus ciudadanos han legitimado las medidas de emergencia que las autoridades gubernamentales han llevado a cabo para prevenir y contener “la gran amenaza” que representa la migración internacional a su forma de vida, a sus intereses, en fin, a su seguridad.

La influencia de este tipo de partidos ha sido detectada en los sectores de la población que compiten por los recursos nacionales, que tienen privaciones económicas, o bien, que tienen

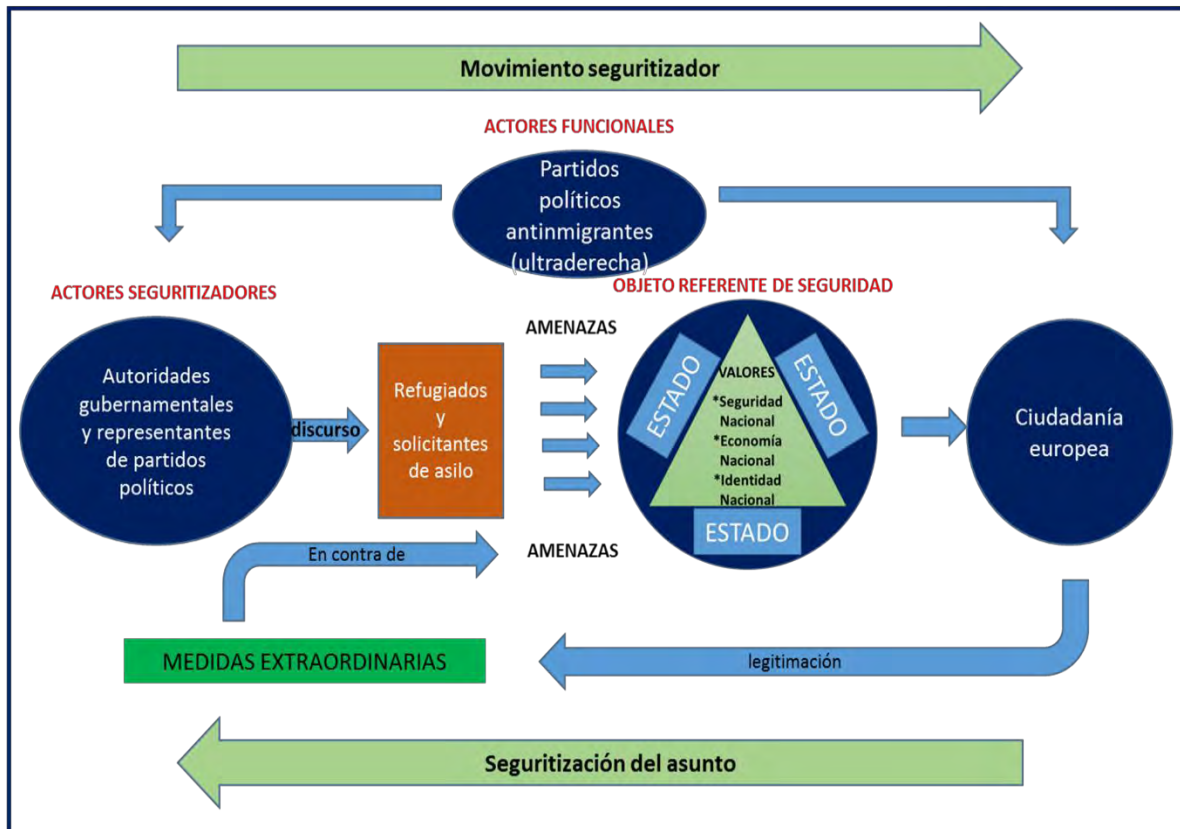
un nivel educativo bajo.<sup>435</sup> Estas personas, por lo regular, suelen encontrar en este tipo de formaciones una respuesta simple y directa a sus preocupaciones, razón por la que los migrantes, de cualquier tipo, han sido fácilmente asumidos como los responsables de sus males y el cierre de fronteras la solución ideal a sus problemas. El aumento de seguidores de estas asociaciones confirma que el discurso ha sido exitoso, pues han logrado incentivar el miedo e incertidumbre en la población respecto las consecuencias negativas que conlleva la integración de los refugiados en su comunidad. Esta situación, en algunos casos como el búlgaro, ha provocado la formación de iniciativas ciudadanas que patrullan las fronteras y luchan de manera violenta contra el ingreso de refugiados.

La interacción de dichos actores puede apreciarse en el debate que se ha generado en torno a los flujos de refugiados, en el cual siempre se ha enfatizado la necesidad de proteger al Estado de las amenazas que provienen del exterior, es decir, de los solicitantes de asilo extracomunitarios. A fin de evidenciar lo anterior, se procederá a exponer los discursos que los actores políticos desarrollado en contra de la acogida de estas personas, así como las medidas extraordinarias que han implementado, lo cual permitirá al lector visualizar la evolución que ha tenido la percepción de los mandatarios europeos respecto a la migración forzada y los elementos que han interferido en estos cambios.

---

<sup>435</sup> Al respecto véase Aitor Hernández-Carr, “La derecha radical populista en Europa: discurso, electorado y explicaciones”, *Revista Reis*, núm. 136 (octubre-diciembre de 2011): pp. 148-150; Marcel Lubbers, Gijsberts Merove y Peer Scheepers, “Extreme right-wing voting in Western Europe”, *European Journal of Political Research*, (2002): pp. 347-351; Jocelyn AJ Evans, “The dynamics of social change in Radical Right-wing Populist party support”, *Comparative European Politics*, vol. 3 (2005): pp.76-101.

**Cuadro 9. Proceso de Seguritización de los flujos de refugiados en la UE**



Fuente: Elaboración propia.

#### 4.1.1 Seguritización de los flujos de refugiados en la Unión Europea

Desde 2011, hemos sido testigos del intenso debate que se ha desarrollado en el pleno de la Unión Europea para decidir cuál es la mejor manera de gestionar la llegada constante de refugiados. Tal discusión ha manifestado tanto la falta de unidad del bloque para encarar este problema de forma coordinada y armonizada, como el auge que están teniendo las ideas nacionalistas en algunos Estados miembros, cuyo impacto se ha reflejado de manera negativa en la forma en que han concebido a los flujos de refugiados y en las acciones que han puesto en práctica para limitarlos. Esta tendencia ha evolucionado a la par del incremento de los flujos de refugiados, presentándose incluso en aquellas naciones que promovían atender esta problemática como una cuestión humanitaria.

Asimismo, es necesario mencionar que la tendencia a rechazar la acogida de refugiados no se ha limitado únicamente a los países parte, pues también las instituciones comunitarias en repetidas ocasiones han adoptado una postura en contra de la recepción de la migración forzada, asumiendo que los flujos migratorios de entrada involucran únicamente a inmigrantes económicos y no a personas que requieren asistencia de emergencia y protección.

Si bien Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, se ha mantenido firme en su posición respecto la necesidad de responder como una unidad a este problema y asumirlo

como una cuestión de humanidad,<sup>436</sup> la institución que representa ha sido incapaz de obligar a los Estados a cumplir la ley comunitaria sobre asilo y, en ocasiones, se ha contradicho al secundar medidas drásticas para frenar la llegada de extranjeros en las fronteras exteriores. En este mismo sentido se puede resaltar la opinión de Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, cuya posición ha sido solidaria solamente cuando se han suscitado tragedias en alta mar, ya que cuando han aumentado las solicitudes de asilo ha promovido la instauración de medidas restrictivas.<sup>437</sup>

Ante tal panorama, es conveniente precisar los países que, de acuerdo con esta investigación, han securitizado la migración forzada extracomunitaria, y aquellos en los que no se ha visualizado este fenómeno debido a la falta de elementos para afirmar tal hecho.

#### **4.1.2 Estados miembros que *no* han securitizado los flujos de refugiados**

Con excepción de Portugal y Luxemburgo, naciones que se han mostrado abiertas a recibir solicitantes de asilo y a aceptar cuotas obligatorias de refugiados que propuso la Comisión Europea en 2015, desde que comenzó la llegada masiva de refugiados, en todos los Estados miembros se han detectado discursos en contra de los solicitantes de asilo, los cuales, en su mayoría, se han traducido en el cierre de fronteras y en el aumento de restricciones para negar la concesión de los estatutos de refugiado, protección subsidiaria o protección humanitaria. No obstante, los casos italiano y griego presentan ciertas particularidades que los eximen del proceso de securitización que se ha llevado en la Unión Europea, al menos hasta el periodo que se analiza en esta investigación.

Aunque Italia y Grecia tampoco escapan de los discursos anti-inmigrantes promovidos por los partidos de ultraderecha (Liga Norte en el país italiano y Amanecer Dorado en el helénico), es necesario mencionar que su influencia en la toma de decisiones gubernamentales ha sido mínima, al menos hasta 2016. A pesar que durante los primeros años de la llegada masiva de solicitantes de asilo las autoridades italianas y griegas se mostraron renuentes a abrir sus fronteras, e incluso adoptaron medidas para frenar su paso (acuerdo Túnez-Italia en 2011 y cierre de la frontera terrestre entre Turquía y Grecia en 2012), su postura fue transitando hacia una forma más solidaria de gestionar esta movilidad.

Tal cambio puede explicarse, en gran parte, debido al cambio de jefatura de Gobierno de ambos países, ya que durante los primeros años de esta crisis de desplazamiento los

---

<sup>436</sup> European Commission, *Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad*, <https://goo.gl/jZLnh4> (fecha de consulta: 23 de agosto de 2018); Euronews, “Juncker afirma durante su discurso sobre el estado de Unión que “la UE sobrevivirá al brexit”, 14 de septiembre de 2016, <https://goo.gl/FVMDbG> (fecha de consulta: 23 de agosto de 2018)

<sup>437</sup> Laura Olías, Gabriela Sánchez y Patricia Ruiz, “De las lágrimas por Aylan al “no vengáis a Europa”: las frases que retratan a la UE”, *El diario.es*, 18 de marzo de 2016, <https://goo.gl/vuc2wN> (fecha de consulta: 23 de agosto de 2018).

personajes que ocupaban tales cargos provenían de partidos conservadores, cuya particularidad era negarse a otorgar asilo. Tal hecho se ha podido constatar en las cifras expuestas en el capítulo anterior, las cuales señalan un número reducido de solicitudes de protección recibidas durante la gestión de Silvio Berlusconi en Italia y Antonis Samarás en Grecia. La voluntad política de los mandatarios sucesores, caracterizados por pertenecer a partidos más liberales en cuanto a la gestión de la migración, fue uno de los factores que impulsó el cambio de estrategia para enfrentar esta situación.

En lo que respecta a Italia, vale la pena resaltar los operativos en el Mar Mediterráneo que el gobierno italiano ha puesto en marcha desde 2013 para auxiliar a los migrantes que se dirigen a su territorio. Entre estos resalta el operativo *Mare Nostrum* que el entonces primer ministro, Enrico Letta, puso en práctica como respuesta a la tragedia del 3 de octubre de 2013 en el que naufragaron y murieron poco más de 300 personas cerca de las costas de Lampedusa.<sup>438</sup> Si bien este dramático acontecimiento obligó a las autoridades italianas a cambiar su manera de percibir la llegada de refugiados, para el resto de los países miembros y las instituciones comunitarias no tuvo el mismo significado.

Pese a que dicha iniciativa monitoreaba una gran extensión del Mediterráneo, logrando salvar a poco más de 180,000 personas durante su operación, fue reemplazada tan solo un año después por el operativo *Tritón*, debido a la incapacidad del gobierno italiano para costearlo y de la negativa de las autoridades europeas para apoyar su mantenimiento. *Tritón*, por el contrario, era operado por FRONTEX y costaba 3 millones de euros anuales en lugar de los 9 millones que costaba su predecesor; su objetivo, por tanto, era distinto, ya que estaba enfocado en el aseguramiento de las fronteras y no el salvamento marítimo.<sup>439</sup> Actualmente este operativo ha pasado a denominarse *Sofía*, no obstante, persigue el mismo fin. Por su parte, la guardia costera y marina italiana han continuado realizando operativos de rescate con recursos limitados, salvando alrededor de 150,000 personas cada año.<sup>440</sup>

Asimismo, cabe resaltar el desarrollo de corredores humanitarios que algunas organizaciones de la sociedad civil pusieron en práctica a partir de 2016 con apoyo del gobierno de Matteo Renzi, primer ministro hasta 2016. Al respecto, el diputado Mario Marazitti ha aseverado que no existe conexión entre la migración, crimen y terrorismo, pues desde su percepción “las migraciones, en vez de un peligro, son una gran ocasión. Una transfusión de futuro y solidaridad para la vieja señora que es Europa”,<sup>441</sup> aludiendo a que los gobiernos deben

---

<sup>438</sup> Pablo Ordaz, “Más de 200 fallecidos en el incendio de un barco con inmigrantes en Lampedusa”, *El País*, 3 de octubre de 2013, <https://goo.gl/odVV3q> (fecha de consulta: 29 de agosto de 2018).

<sup>439</sup> Alberto Ortiz, “Frontex reconoce que el salvamento de inmigrantes no es su objetivo tras otra tragedia en Lampedusa”, *El Diario.es*, 17 de febrero de 2012, <https://goo.gl/jvgS98>, (fecha de consulta: 28 de agosto de 2018).

<sup>440</sup> Pablo Ordaz, “Italia puerto solidario”, *El País*, 9 de octubre de 2016, <https://goo.gl/dYR42f> (fecha de consulta: 28 de agosto de 2018).

<sup>441</sup> *Idem*.

decidir si quieren envejecer solos con sus recursos, o bien, compartir el futuro con los migrantes.<sup>442</sup> En este mismo sentido se pronunció el jefe del departamento de Inmigración del Ministerio del Interior, Mario Morcone, quien afirma que Italia ya no es un país de tránsito, sino de destino, pues está acogiendo a los refugiados rechazados en países del centro de Europa con apoyo de la sociedad civil.<sup>443</sup>

Este cambio de actitud ha traído como consecuencia dos situaciones, las cuales se pueden consultar en el capítulo tercero de este trabajo: el incremento de solicitudes de asilo presentadas en Italia desde 2014 y que poco más del cuarenta por ciento de las resoluciones de asilo hayan sido favorables. A pesar que la ciudadanía italiana se ha caracterizado por su solidaridad en los últimos años y que en algunas regiones la integración de los refugiados ha sido favorable, pues ha reactivado la economía, existen sectores que se encuentran inconformes, cuyo miedo es alimentado por las coaliciones de ultraderecha.

Respecto al caso griego cabe destacar que Alexis Tsipras, primer ministro de este país, en más de una ocasión ha exigido a los integrantes de la UE y a sus instituciones, mayor cooperación, coordinación y solidaridad con este problema, insistiendo en que los muros no son la solución.<sup>444</sup> Pese a que el porcentaje de solicitudes aceptadas en Grecia no supera el 10%, en ningún momento el gobierno ha cerrado sus fronteras a esta migración, por lo que no debe menospreciarse el gran esfuerzo que ha realizado este país y más si se considera la difícil situación económica por la que atraviesa. No obstante, la falta de recursos para gestionar esta movilidad y apoyo del resto de los Estados ha provocado situaciones precarias en sus centros de acogida, razón por la que los migrantes consideran a este país como tránsito y no como destino.

#### **4.1.3 Estados miembros que han securitizado los flujos de refugiados**

En lo que respecta a los países que han asumido a los flujos de refugiados como una cuestión de seguridad, es necesario enfatizar que esta postura se ha desarrollado de manera distinta en cada Estado miembro y no se ha concretado al mismo tiempo, pues ha dependido de la presión que han ejercido los partidos de extrema derecha y del número de solicitantes de asilo que ha llegado a su respectivo territorio. Debido a la imposibilidad de abordar la evolución de este proceso en los 24 países restantes en los que se ha visualizado la tendencia a securitizar este tipo de problemáticas —que no es el objetivo de esta investigación—, se resaltarán únicamente los casos que, de acuerdo con el capítulo anterior, se han visto más presionados por la llegada de solicitantes de asilo y cuyos índices de acogida han sido de los más bajos, o bien, han disminuido progresivamente.

---

<sup>442</sup> *Idem.*

<sup>443</sup> *Idem.*

<sup>444</sup> Alexis Tsipras: "No permitamos que los niños refugiados mueran en la UE ante los muros levantados", *RT Internacional*, 1 de octubre de 2015, <https://goo.gl/9NE89u> (fecha de consulta: 28 de agosto de 2018).

Considerando esto, y tras un análisis de los discursos que han emitido los mandatarios europeos, se ha realizado una clasificación de acuerdo con la manera en cómo ha evolucionado su percepción, de la cual ha resultado los siguientes tres grupos:

1. En primer lugar, resaltan los países cuyo jefe de Estado o Gobierno tiene una ideología conservadora y negativa de los flujos migratorios, por lo que ha mostrado una actitud hostil hacia los refugiados. En este grupo se analizarán los casos húngaro, polaco, checo y eslovaco.
2. En segundo lugar, se encuentran aquellos que en un principio se mostraron a favor de brindar protección, pero que con el aumento insostenible de las peticiones de asilo cambiaron radicalmente su postura e impusieron barreras para acceder a este derecho. En este grupo se analizarán los casos austriaco, holandés y danés.
3. En tercer lugar, destacan los países que han tenido una respuesta contradictoria, ya que, a pesar de ser los principales promotores del derecho de asilo en la UE, han tenido que endurecer su política de asilo debido a presiones internas. Se analizarán los casos alemán, francés y sueco.

Siguiendo esta línea, se procederá a exponer los discursos que han desarrollado las autoridades políticas de estos países, para posteriormente explicar el efecto que han tenido tales argumentaciones en la percepción de la ciudadanía y en la gestión del problema en cuestión. Asimismo, es importante precisar que todos los países elegidos son parte del espacio Schengen.

#### **4.1.3.1 El papel del Speech act en la construcción de las amenazas en la UE**

El *speech act* es elemento esencial de cualquier proceso de securitización, es por ello que resulta indispensable realizar un análisis cuidadoso de la intención que tienen los argumentos que los actores políticos, a fin de evidenciar el objeto referencial y los valores que yacen en él, así como la identificación de la amenaza percibida. La consecución de tal objetivo permitirá comprender las medidas que los mandatarios han puesto en práctica para frenar las amenazas. Considerando esto se procederá a detallar la manera en qué los refugiados se han convertido en amenazas en los países miembros elegidos.

##### **a) Primer grupo**

###### **• Caso húngaro**

Sin duda, uno de los discursos más polémicos que se han emitido en torno a los flujos de refugiados ha sido el del ministro húngaro, Viktor Orban,<sup>445</sup> quien través de una serie de

---

<sup>445</sup> Contrario a lo que pudiera pensarse, Orbán no proviene de un partido de "extrema derecha", sino de un partido de centro-derecha, el *Fidesz*, caracterizado por su postura conservadora en temas sociales como la

pronunciamientos ha insistido en que la llegada masiva de peticionarios de asilo terminará por transgredir la identidad y cultura europea,<sup>446</sup> en especial si se permite el ingreso de musulmanes, los cuales además de atentar en contra del cristianismo, pueden ser parte de organizaciones terroristas que ponen en riesgo la seguridad comunitaria:

“... lo que amenaza al continente es un éxodo de decenas de millones de personas que traerán terrorismo y crimen”;<sup>447</sup>

“los inmigrantes se han socializado en otra religión y representan una cultura radicalmente diferente. La mayoría son musulmanes y no cristianos. Esto es un tema importante porque Europa y el europeísmo tienen su origen en el cristianismo. ¿O esto en sí mismo no es alarmante, que la cultura cristiana europea no sea casi capaz de mantener Europa dentro de su propio sistema de valores cristianos? Si lo perdemos de vista, la idea europea puede convertirse minoritaria en su propio continente” todos los países tienen derecho a tener un gran número de musulmanes si quieren. Si quieren vivir con ellos, pueden, pero nosotros no queremos y creo que tenemos derecho a decidir”.<sup>448</sup>

“la primera y la más importante cuestión es la protección de las fronteras. No vale la pena hablar de otras dimensiones hasta que no sostengamos la oleada. Solo cuando hayamos defendido nuestras fronteras podemos plantear preguntas como: ¿Cuántas personas queremos acoger? o ¿debe haber cuotas?”.<sup>449</sup>

Con base en tal argumentación, el gobierno húngaro ideó una serie de métodos para incentivar entre la población miedo y rechazo hacia la llegada de solicitantes. Entre estos, vale la pena resaltar una consulta popular llevada a cabo durante 2015, a través de la cual se hacía énfasis en las amenazas a la seguridad y a la forma de vida que estaba provocando la entrada a estas personas (incremento de atentados terroristas, de los actos criminales y del desempleo).

Asimismo, el gobierno elaboró de una campaña publicitaria en contra de los refugiados que consistió en una serie de carteles instalados en las ciudades más importantes del país con las

---

gestión de la migración irregular, por su reticencia a concretar la integración europea, así como por promover el nacionalismo y el intervencionismo económico; postulados que en cualquier otro país europeo pueden considerarse como de ultra derecha. Actualmente, esta asociación es considerada una de las principales fuerzas políticas del país, cuya presencia en el parlamento húngaro es del 57%, porcentaje con el que se ha convertido en la principal fuerza política y que demuestra que gran parte de la población apoya sus postulados, incluyendo la percepción negativa hacia los flujos migratorios. Emerson Segura Valencia, “Hungria: la normalización de políticas y discursos antiinmigrantes y la ley del 7 de marzo de 2017”, *Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques*, p. 3, <https://goo.gl/B5CcoZ> (fecha de consulta: 20 de febrero de 2017).

<sup>446</sup> “Hungria critica a la UE por negar que los refugiados son una amenaza”, *El Mundo*, 15 de marzo 2016, <https://goo.gl/kQ51yT> (fecha de consulta: 20 de febrero de 2018).

<sup>447</sup> “El discurso íntegro de Orbán sobre la crisis migratoria”, *La Gaceta*, 9 de septiembre de 2015, <https://goo.gl/rtJzYJ> (fecha de consulta: 20 de febrero de 2018).

<sup>448</sup> “Hungria tiene derecho a decidir... *op. Cit.*

<sup>449</sup> *Idem.*



frases en húngaro: “Si vienes a Hungría no le quites el trabajo a los húngaros”, “Si vienes a Hungría, tendrás que respetar nuestra cultura” y “Si vienes a Hungría, tendrás que respetar nuestras leyes”. El hecho de que estos carteles estuvieran redactados en húngaro y no en un idioma que pudieran entender los refugiados y solicitantes de asilo, son otra muestra de la intención de las autoridades húngaras por cambiar la percepción de los ciudadanos, pues en realidad estos mensajes estaban dirigidos a los húngaros, con la única finalidad de que se cuestionaran las posibles consecuencias que la llegada de este tipo de migrantes desencadenaría.<sup>450</sup>

- *Caso polaco*

Polonia se caracteriza por tener una de las sociedades más homogéneas de la UE; de acuerdo con estadísticas oficiales, el 90% de los polacos se consideran católicos, y solo el 0.5% del total de la población es extranjera.<sup>451</sup> Tomando en cuenta estos aspectos, puede entenderse, en cierta medida, que un gran porcentaje de la ciudadanía se resista a compartir su país con personas que provienen de lugares con culturas muy diferentes a la suya y que se sientan, por ende, identificados con el discurso xenófobo que emiten los líderes del partido de ultraderecha Ley y Justicia (PIS), cuya premisa fundamental es la defensa del nacionalismo y el rechazo a la inmigración irregular y al otorgamiento de asilo a solicitantes extracomunitarios.<sup>452</sup>

Desde antes de 2011, el PIS, gracias a su líder, Jaroslav Kaczynski, ya había logrado atraer a un número considerable de seguidores, no obstante, fue la llegada masiva de refugiados la que dio los elementos necesarios para que este partido se posicionara como la primera fuerza política del país, ya que designó a estas personas como las responsables de la inseguridad e inestabilidad económica. Dicha formación logró obtener 242 de los 460 escaños del parlamento polaco en 2015, trayendo como consecuencia que Beata Szydlo, representante de esta formación, se convirtiera en la nueva primer ministra de ese país.<sup>453</sup> Asimismo, cabe destacar que dentro del Parlamento Europeo, el PIS también alcanzó un mejor posicionamiento: en 2014 obtuvo 19 curules, cuatro más que en 2009, misma cantidad que su rival Plataforma Cívica (PO).<sup>454</sup>

---

<sup>450</sup> “Hungría exagera con la xenofobia en cuestionario nacional sobre inmigración”, *Global Voices*, 2 de junio de 2015, <https://goo.gl/HW29pr> (fecha de consulta: 29 de febrero de 2015); Marcelo Nagy, “Hungría Endurece su postura frente a los inmigrantes”, *La Vanguardia*, 10 de junio de 2015, <https://goo.gl/9sneGM> (fecha de consulta: 29 de febrero de 2018) y Zsófia Bán, “Perdón por nuestro gobierno”, *El País*, 1 de agosto de 2015, <https://goo.gl/ZUN8LX> (fecha de consulta: 21 de febrero de 2018).

<sup>451</sup> Luis Grañena, “La muy católica (y xenófoba) rebelión de Polonia y los países bálticos”, *CTXT*, 3 de octubre de 2015, <https://goo.gl/uCbxnt> (fecha de consulta: 21 de febrero de 2018).

<sup>452</sup> Marta Alemany, “Polonia abraza la xenofobia y rechaza a los refugiados”, *Eldiario.es*, 15 de noviembre de 2015, <https://goo.gl/QpQ18C> (fecha de consulta: 21 de febrero de 2018).

<sup>453</sup> Jerónimo Andreu, “Polonia vira al ultraconservadurismo y el escepticismo hacia Europa”, *El País*, 26 de octubre de 2015, <https://goo.gl/5Z5DmD> (fecha de consulta: 21 de febrero de 2018).

<sup>454</sup> Parlamento Europeo, *Resultados de las elecciones europeas de 2009 y 2014*, <https://goo.gl/unwPra> (fecha de consulta: 21 de febrero de 2017).

Kaczynski ha desarrollado uno de los discursos más agresivos en contra de la acogida a refugiados, a quienes ha asociado con riesgos a la salud pública al declarar que estas personas están provocando brotes de “cólera en Grecia” y “disentería en Viena”, además de traer “parásitos que portan enfermedades contra las que están inmunizados en sus países pero no en Europa”.<sup>455</sup> Asimismo, ha culpado a estas personas de transgredir la identidad cultural polaca al enfatizar que las elecciones de 2015 no eran “sobre la política y la economía, sino sobre si en 10 o 20 años celebraremos la Navidad”.<sup>456</sup>

Con relación a las cuotas obligatorias de refugiados que la Comisión Europea propuso adoptar durante 2015, el líder enfatizó que la prioridad del PIS era “proteger a los polacos” antes que agrandar a Bruselas.<sup>457</sup> Szydlo, por su parte, declaró que la aceptación de tales cuotas era un “escándalo, ya que se toma en contra de los criterios de seguridad nacional y sin la aceptación del pueblo polaco”.<sup>458</sup> El éxito de tal retórica puede apreciarse en la disminución del número de solicitudes de asilo recibidas en 2016 (señaladas en el capítulo anterior), ya que los flujos de refugiados se insertaron dentro de la agenda de seguridad polaca, lo cual provocó la implementación de una serie de medidas que limitaron su llegada.

- **Caso checo**

Milos Zemna, presidente de República Checa, es otro de los mandatarios más reacios a permitir la entrada de solicitantes de asilo, y más aún si se trata de musulmanes, pues desde su punto de vista estas personas no requieren protección, se trata de una “invasión organizada” y “no de un movimiento espontáneo de refugiados”, a los que ha denominado como “el caballo de Troya de la UE”.<sup>459</sup>

A pesar de no provenir de un partido de ultraderecha, su discurso es extremadamente nacionalista, euroescéptico y anti-inmigrante. Su retórica se ha enfocado a resaltar la imposibilidad de integrar a estas personas debido a que su cultura es totalmente distinta a la europea: “No estoy en contra los inmigrantes que llegan a mi país desde Ucrania, Vietnam, Rusia, Bielorrusia, Serbia y otros países. (...) Estoy sólo contra la inmigración islámica, creo que hay una incompatibilidad cultural”.<sup>460</sup> Estas fueron las declaraciones del jefe de Estado en 2016, argumento que sustentaba en el supuesto fracaso que había tenido Europa occidental

---

<sup>455</sup> Jerónimo Andreu, “Refugiados con “parásitos” y otras seis ideas de los conservadores polacos”, *El País*, 26 de octubre de 2015, <https://goo.gl/oYZe1a> (fecha de consulta: 22 de febrero de 2018); Pablo R. Suanzes, “La victoria de los ocho halcones de la Unión Europea”, *El Mundo*, 9 de marzo de 2016, <https://goo.gl/6m62zR> (fecha de consulta: 22 febrero de 2018) y Luis Grañena, “La muy católica (y xenófoba)... *op. cit.*

<sup>456</sup> *Idem.*

<sup>457</sup> *Idem.*

<sup>458</sup> Luis Grañena, “La muy católica (y xenófoba) rebelión de Polonia... *op. cit.*

<sup>459</sup> “Chequia viola los derechos humanos de los refugiados, denuncia la ONU”, *La Vanguardia*, 22 de octubre de 2015, <https://goo.gl/fUB4uJ> (fecha de consulta: 22 de febrero de 2018).

<sup>460</sup> “El presidente socialista checo, azote de los inmigrantes musulmanes”, *La Gaceta*, 4 de octubre de 2016, <https://goo.gl/x6xVjh> (fecha de consulta: 22 de febrero de 2018).

años atrás al intentar integrar a estas personas, quienes, desde su perspectiva, eran perpetuadores del crimen.

Con base en lo anterior enfatizaba la necesidad de “que tengan su cultura en sus países y no la traigan a Europa, de lo contrario vamos a terminar como Colonia”,<sup>461</sup> refiriéndose a la serie de abusos sexuales cometidos en el país germano a finales de 2015, los cuales presuntamente habían sido cometidos por refugiados, hecho que meses después fue desmentido por el propio gobierno alemán. Respecto a la religión musulmana, el líder resaltó que ponía en peligro la estabilidad y armonía de la sociedad checa.<sup>462</sup> La empatía que tales argumentos han tenido en la sociedad se puede constatar en la elección del mandatario como presidente en las pasadas elecciones de enero de 2018, en las que ganó con el 51.8% de los votos.<sup>463</sup>

- *Caso eslovaco*

El Gobierno de Eslovaquia, por su parte, llamó la atención de la comunidad internacional por impedir el acceso de solicitantes de asilo musulmanes, declarando que solo aceptaría a los que fueran *cristianos*.<sup>464</sup> A pesar de que este país es considerado solamente como un país de tránsito por los refugiados, sus ciudadanos y autoridades gubernamentales han expresado sin contemplaciones su rechazo a aceptarlos; prueba de ello son los referéndums realizados en algunos municipios de este país en 2015, en los cuales la mayor parte de la población votó en contra de su acogida.<sup>465</sup>

Roberto Fico, primer ministro de este país de 2012 a 2018, es considerado como uno de los políticos populistas de izquierda más incómodos de Europa debido a su postura en contra de la inmigración y el islam, muy similar a la de los partidos de extrema derecha de otros países. En este sentido, es conveniente resaltar su declaración en contra de la recepción de refugiados y de la repartición equitativa de estos entre los países miembros, en la cual enfatizó que “no es posible la integración de personas que tienen otra forma de vida, de pensar, otro trasfondo cultural y religión”, aseverando que “Los ciudadanos eslovacos y su seguridad tienen

---

<sup>461</sup> *Idem*.

<sup>462</sup> “Chequia viola los derechos humanos de los refugiados...*op cit*.”

<sup>463</sup> Carmen Valero, “El euroescéptico Milos Zeman gana las presidenciales en República Checa y revalida el cargo”, *El Mundo*, 27 de enero de 2018, <https://goo.gl/6L4W5w> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2018).

<sup>464</sup> Es necesario precisar que el mandatario eslovaco siempre ha tenido una postura negativa respecto a la inmigración irregular, sin embargo, la retórica implementada en los últimos años en contra los refugiados ha sido más agresiva, lo cual ha causado malestar entre sus socios del Partido Socialista Europeo, prueba de ellos es que en 2015 el presidente de tal grupo parlamentario, Gianni Pitella, solicitó su expulsión, aseverando que la postura de Fico contradecía los valores y convicciones políticas de tal grupo. Véase “Cómo afectará a la UE un presidente islamófobo y anti inmigrantes”, *El Español*, 2 de junio de 2016, <https://goo.gl/KTA2sV> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2018).

<sup>465</sup> Rosalía Sánchez, “Eslovaquia rechaza a los refugiados musulmanes”, *El mundo*, 20 de octubre de 2015, <https://goo.gl/oC5wJr> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2018).

prioridad frente a los derechos de los inmigrantes",<sup>466</sup> "Eslovaquia es para los eslovacos y no para las minorías".<sup>467</sup>

## b) Segundo grupo

### • *Caso austriaco*

A diferencia de Hungría, hasta antes de 2016 el país austriaco había mantenido una postura de total solidaridad y respeto hacia los refugiados; sin embargo, el incremento extraordinario de solicitantes de asilo que se presentó en 2015, ocasionó una reacción negativa en algunos sectores de la población —específicamente en los más afectados por la crisis económica de 2008—, quienes asumieron a los refugiados como competidores en el mercado laboral y ladrones de los apoyos sociales.

Tal situación fue aprovechada por la principal formación de extrema derecha de ese país, el Partido de la Libertad de Austria (FPÖ), cuyos líderes, a través de un discurso xenófobo y discriminatorio, ampliaron su margen de preferencia entre la ciudadanía, situación que el gobierno en turno trató de frenar a través del endurecimiento de su política de asilo y control de fronteras, medidas de emergencia que respondían a su interés por evitar que la ultraderecha obtuviera la victoria en las elecciones presidenciales de 2016. Dicho partido, se caracteriza por difundir un discurso nacionalista, anti-inmigrante y euroescéptico, el cual le ha permitido incrementar su número de seguidores y conquistar, por ende, más escaños dentro del Parlamento Europeo en las últimas elecciones de 2014.<sup>468</sup>

El principal militante de FPÖ es Norbert Hofer, quien ha llegado a ser considerado como “el protector de Austria”. Durante las elecciones presidenciales de 2016, logró atraer la atención del electorado gracias a dicho discurso, a través del cual asoció a los refugiados con amenazas al empleo de los austriacos, señalándolos como responsables del paro laboral,<sup>469</sup> y del deterioro del Estado de bienestar. Tal acusación la sustentaba con el argumento de que Austria no era “la seguridad social de medio planeta”,<sup>470</sup> pronunciamiento con el que

---

<sup>466</sup> “Robert Fico, un populista de izquierdas que incomoda a la UE”, *La Vanguardia*, 2 de marzo de 2016, <https://goo.gl/hxxbQR> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2018).

<sup>467</sup> Pablo R. Suanzes, “La rebelión del Este fractura la cumbre sobre refugiados en Bruselas”, *El Mundo*, 23 de septiembre de 2015, <https://goo.gl/pVkJkB> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2018).

<sup>468</sup> En las elecciones legislativas de 2013, el FPÖ obtuvo el 21,40% de los votos, un alza de cuatro puntos respecto a 2008, porcentaje con el que logró posicionarse como la tercera fuerza política del país; en las elecciones comunitarias, por su parte, esta formación obtuvo en 2014 dos escaños más que en 2009, logrando posicionarse también como la tercera fuerza política que representaba a Hungría ante tal pleno. Véase “Austria: Gobierno de coalición izquierda-derecha ganó las elecciones legislativas”, *El Economista*, 30 de septiembre de 2013, <https://goo.gl/2nLGTW> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2018) y Parlamento Europeo, *Resultados de las elecciones europeas... op. cit.*

<sup>469</sup> Pablo López Barbero, “El polémico programa del ultraderechista austriaco Norbert Hofer”, *El Universal*, 23 de mayo de 2016, <https://goo.gl/etZ7bT> (fecha de consulta: 24 de febrero de 2016).

<sup>470</sup> Lisi Niesner, “Norbert Hofer, el ultra con piel de cordero”, *El Periódico*, 24 de abril de 2016, <https://goo.gl/w6ZTyW> (fecha de consulta: 29 de febrero de 2016).

reclamaba a las autoridades gubernamentales haber permitido la entrada a más de 80,000 solicitantes de asilo y otorgado protección a casi 30,000 personas.<sup>471</sup>

Adicional a tales estigmatizaciones, cabe destacar que este personaje enfatizaba que los peticionarios representaban un peligro para la identidad y seguridad europea al aseverar que el islam no era parte de Austria y que si seguían abriendo sus fronteras a esta migración en el año 2050 la mitad de los menores de 0 a 12 años serían musulmanes: “No quiero que Austria sea un país de mayoría musulmana”,<sup>472</sup> con tal frase culminaba su flamante discurso. La función de esta generalización acerca de que *todos* los solicitantes de asilo eran musulmanes, fue otra táctica de este líder político para generar miedo en la sociedad respecto a que abrir las puertas a estas personas significaba en realidad abrir la puerta al terrorismo y a la transgresión de las costumbres europeas.

Ante un contexto electoral complicado, debido al descontento nacional por la situación económica del país y por la acogida de refugiados extracomunitarios, la coalición que gobernaba en ese entonces, conformada por el partido de los socialdemócratas SPÖ y por el de los conservadores ÖVP, decidió dar un giro de ciento ochenta grados a su discurso y política sobre asilo, adoptando, finalmente, una serie de medidas restrictivas para impedir el paso de todo tipo de migrantes irregulares y disminuir, por ende, el número de solicitantes de protección internacional.<sup>473</sup>

La radicalización del discurso del entonces canciller austriaco, Werner Faymann, respecto a la acogida de refugiados, fue un hecho que causó gran sorpresa e indignación entre la comunidad internacional y un gran número de organizaciones humanitarias nacionales. Estas reacciones se debieron a que dicho mandatario en un principio consideraba que los refugiados no eran terroristas, pues los primeros son "víctimas y no criminales", por lo que abogaba por una “respuesta conjunta” a esta crisis humanitaria y en contra del cierre de fronteras en 2015.<sup>474</sup> Un año después declaró lo contrario: "No podemos acoger en Austria a todos los solicitantes de asilo"; fue la consigna que el político empleó para ganar la confianza del electorado y justificar la aprobación de una ley que restringía el derecho a solicitar asilo en

---

<sup>471</sup> Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex*, <https://goo.gl/Rvkh5T> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2017), Eurostat, *First instance decisions on applications by citizenship, age and sex annual aggregated data*, <https://goo.gl/cfTsaJ> (fecha de consulta: 7 de enero de 2018) y Eurostat, *Final decisions on applications by citizenship, age and sex Annual data*, <https://goo.gl/cfTsaJ> (fecha de consulta: 7 de enero de 2018).

<sup>472</sup> Lisi Niesner, “Norbert Hofer..., *op. cit.*

<sup>473</sup> “Austria restringe el derecho de asilo y se blindo ante una ola migratoria”, *El País*, 28 de abril de 2016, <https://goo.gl/JCJkoN> (fecha de consulta: 29 de febrero de 2018).

<sup>474</sup> “Canciller austriaco urge a no asimilar a refugiados y terroristas islamistas”, *La Vanguardia*, 19 de noviembre de 2015, <https://goo.gl/GuXwSp> (fecha de consulta: 24 de febrero de 2018).

el país, medida que, según sus propias palabras, era una "medida de emergencia" y un "plan B" al verse el país desbordado por el incremento de los flujos de refugiados.<sup>475</sup>

El nacionalismo reflejado en tal pronunciamiento contagió al país entero, y en un acto desesperado por impedir que la extrema derecha ganara las elecciones de 2016, el gobierno austriaco culminó por integrar los flujos de refugiados dentro de la agenda de seguridad del Estado. Si bien este hecho no fue el que impidió a Hofer ganar la segunda vuelta de las elecciones de diciembre de 2016, llama la atención que el 47% de las personas que emitieron su voto lo hicieron a favor de él y de su proyecto de gobierno,<sup>476</sup> porcentaje enorme que demuestra la influencia que tiene este partido en la sociedad, y que un gran porcentaje de la población comparte su ideología, o bien, las tácticas que está dispuesto a emplear para mejorar la "calidad" de vida de los austriacos y proteger sus intereses.<sup>477</sup>

- **Caso holandés**

En Países Bajos también se ha detectado un cambio de percepción en el primer ministro, Mark Rutte, respecto a la viabilidad de abrir las fronteras a los solicitantes de asilo. En 2011, ante la llegada masiva de refugiados provenientes de Libia, declaró: "Holanda es partidaria de que se les ofrezca acogida en la región" y de "proporcionar estabilidad" al país libio para que los refugiados puedan regresar lo antes posible";<sup>478</sup> cuatro años después, ante la llegada de miles de solicitantes, y la popularidad que el Partido de la Libertad (PVV) de extrema derecha estaba teniendo, decidió cambiar su postura sobre la gestión de los flujos migratorios.

En 2015, el mandatario aseveró que solamente otorgarían protección humanitaria a los solicitantes que aceptaran dejar el país inmediatamente (limitándose a concederles cama, comida y baño), en caso de *aceptar*, se les internaría en centros aislados hasta su devolución,

---

<sup>475</sup> "Austria limita las peticiones de asilo de refugiados en 2016 a 37.500 personas", *20 Minutos*, 20 de enero de 2016, <https://goo.gl/iXqFVW> (fecha de consulta: 24 de febrero de 2018).

<sup>476</sup> Sara Valert, "Austria frena el avance populista y elige a un presidente progresista", *El País*, 5 de diciembre de 2016, <https://goo.gl/e52VWo> (fecha de consulta: 24 de febrero de 2018).

<sup>477</sup> Al contrario de lo que se pensaba acerca de que el nuevo presidente electo, Alexander Van der Bellen, influiría en las decisiones del canciller para poner fin a las medidas restrictivas impuestas al derecho de asilo, esta posibilidad quedó prácticamente descartada en 2017, ya que la gestión de los flujos de refugiados continuo siendo muy restrictiva, lo cual se evidencio en el cierre y militarización de las fronteras. Asimismo, es necesario mencionar que pesar de que a finales de diciembre de este último año hubo cambio en la jefatura de la Cancillería austriaca, la posición de Austria no cambió, por el contrario, tendió más al rechazo de la acogida de los refugiados, pues el nuevo canciller de este país, Sebastián Kurz, tiene una agenda aún más restrictiva respecto a la inmigración y el derecho de asilo. Ángel Gómez Fuentes, "Austria militariza la frontera con Italia para frenar la oleada de inmigrantes", *ABC Internacional*, 04 de julio de 2017, <https://goo.gl/kpDoDS> (fecha de consulta: 24 de febrero de 2018); "Austria rechaza "categóricamente" que las cuotas de refugiados sean ineficaces", *Eldiario.es*, 14 de diciembre de 2017, <https://goo.gl/w2GnNP> (fecha de consulta: 24 de febrero de 2018); y Laura Malvesí, "El nuevo canciller de Austria proclama un europeísmo lleno de contradicciones", *La Vanguardia*, 19 de diciembre de 2017, <https://goo.gl/WnTN2W> (fecha de consulta: 24 de febrero de 2018).

<sup>478</sup> "Bélgica y Holanda reclaman que se aclare el mando de la acción en Libia", *Alerta Digital*, 24 de marzo de 2011, <https://goo.gl/a5ti52> (fecha de consulta: 25 de febrero de 2018).

si optaban por la negativa, no les proporcionarían ni un tipo de asistencia.<sup>479</sup> Posteriormente, en 2016, enfatizó que la Unión y, en particular, su país, necesitaba implementar medidas "más estrictas con la inmigración, la ilegalidad y la violación de los valores holandeses"; "Es hora de un gran avance en la política holandesa... No podemos seguir mirando hacia otro lado en cuanto a los problemas de integración y de la inmigración".<sup>480</sup>

La radicalización de su discurso se hizo más evidente en los comicios de 2017, en los que contendió para reelegirse como primer ministro, ya que durante la campaña optó por un discurso abiertamente xenófobo y discriminatorio, con la finalidad de vencer a Geert Wilders, líder del PVV, principal rival a quien prácticamente robó su discurso contra los flujos de refugiados.<sup>481</sup> Wilders, como principal representante de la extrema derecha en ese país, desde 2012 ha dirigido una severa campaña contra la acogida de refugiados, especialmente contra los musulmanes.

En este sentido propuso un plan para des-islamizar los Países Bajos, e incluso creó un portal en internet en el que se invitaba a los ciudadanos a escribir su queja respecto a la incorporación de estas personas a territorio holandés, quejas que serían atendidas ya que las recibiría el "partido que más los escucha".<sup>482</sup> Asimismo, cabe destacar la declaración que este personaje hizo respecto a que "En lugar de financiar a la gente que no queremos aquí, vamos a darle el dinero al holandés común".<sup>483</sup> Con tal postura, este líder asumía a los refugiados como una grave amenaza en contra de la estabilidad económica e identidad de los ciudadanos holandeses, a quienes les ofrecía apoyo total si le daban su preferencia en las próximas elecciones nacionales.

Si bien el partido que representa esta líder político ha descendido de la segunda a la tercera posición dentro del Parlamento Europeo,<sup>484</sup> en el congreso nacional es la segunda fuerza política con más representantes, solamente superado por el partido que representa al primer

---

<sup>479</sup> Isabel Ferrer, "Holanda solo asistirá a refugiados que acceden dejar el país", *El País*, 23 de abril de 2015, <https://goo.gl/Y21v7S> (fecha de consulta: 25 de febrero de 2018).

<sup>480</sup> "La extrema derecha se consolida en Holanda con un nuevo partido anti-inmigración", *El Mundo*, 29 de noviembre de 2016, <https://goo.gl/9cpjLe> (fecha de consulta: 25 de febrero de 2018).

<sup>481</sup> Uno de los discursos más polémicos fue aquel en el que enfatizaba que los refugiados estaban en contra de la cultura europea y no tenían derecho a imponer la suya si deseaban quedarse en su país: "Tenemos que revelarnos contra la gente que no tiene lo suficientemente claros nuestros valores. Aquellos que violan las normas de tráfico, los banqueros que se quejan de sus bonificaciones. Y los recién llegados que abusan de la libertad para imponernos sus valores culturales. Eso irrita, y da la sensación de que Holanda está en sus manos". Imane Rachidi, "Mark Rutte: Si no te gustan nuestros valores, vete de Holanda", *El Mundo*, 23 de enero de 2017, <https://goo.gl/h6ZSvx> (fecha de consulta: 25 de febrero de 2018) y Isabel Ferrer, Los liberales holandeses endurecen el discurso para frenar a la ultraderecha", *El País*, 23 de enero de 2017, <https://goo.gl/Vz8cGM> (fecha de consulta: 25 de febrero de 2018).

<sup>482</sup> "Líder xenófobo holandés crea una web para recoger denuncias contra refugiados", *Eldiario.es*, 6 de octubre de 2015, <https://goo.gl/wD27zs> (fecha de consulta: 25 de febrero de 2018).

<sup>483</sup> "Make the Netherlands Great Again": cómo Wilders podría ganar en Holanda", *El Confidencial*, 16 de noviembre de 2016, <https://goo.gl/xuzoyN> (fecha de consulta: 25 de febrero de 2018).

<sup>484</sup> Parlamento Europeo, *Resultados de las elecciones europeas... op. cit.*

ministro, el Partido Popular por la Libertad y la Democracia (VVD).<sup>485</sup> Esta tendencia afirma el peso que la ideología de extrema derecha está alcanzando en ese país y la gran amenaza que representa para la oposición, la cual ha optado por reorientar su discurso hacia la estigmatización negativa de los solicitantes de asilo, a fin de evitar perder su posicionamiento, sin importar los graves costos humanitarios que esto ha conllevado.

- *Caso danés*

Dinamarca es quizás, uno de los casos más lamentables en lo que concierne a la gestión de los flujos de refugiados, ya que, de ser uno de los países más humanitarios de la UE durante el éxodo que se presentó en la década de 1990, se ha convertido en uno de los principales promotores del rechazo de este tipo de migrantes, aludiendo a que el endurecimiento de los controles fronterizos y de la legislación sobre asilo es una medida necesaria para resguardar el Estado de bienestar, la seguridad interna del país y la homogeneidad de la sociedad.

Asociar a los solicitantes de asilo con amenazas, principalmente a aquellos que profesan el islam, ha sido el estandarte que los partidos políticos daneses han utilizado para obtener triunfos electorales y mayor influencia en las políticas públicas, lo cual quedó demostrado durante las elecciones comunitarias de 2014, año en el que gracias a su discurso xenófobo e islamofóbico, el Partido Popular Danés —formación de extrema derecha— se convirtió en la principal fuerza política que representaba a este país ante el Parlamento Europeo.<sup>486</sup> En el congreso nacional también ha obtenido victorias, ya que se ha convertido en la segunda fuerza política de Dinamarca, lo cual le ha otorgado gran influencia en el Congreso Nacional, cuyo primer logro ha sido que Løkke Rasmussen,<sup>487</sup> candidato de esta coalición, se convirtiera nuevamente en primer ministro en 2015.<sup>488</sup>

La llegada de Rasmussen a la dirección de este país ha culminado por afianzar la postura anti-refugiado y anti-islam, hecho que puede comprobarse en la aprobación de una serie de medidas para garantizar la estabilidad económica y seguridad de la población autóctona. "No lo hacemos porque nos apetezca, sino para no poner en peligro el Estado de bienestar",<sup>489</sup> "No queremos volver a tener colas de refugiados e inmigrantes en nuestras autopistas.

---

<sup>485</sup> José Manuel Abad Liñán, "Así ha cambiado de color la política holandesa", *El País*, 16 de marzo de 2017, <https://goo.gl/nBhZVr> (fecha de consulta: 22 de marzo de 2018).

<sup>486</sup> En 2009, esta formación se encontraba en la cuarta posición; de tener dos escaños, pasó a tener cuatro de los 13 correspondientes a Hungría en 2014. Parlamento Europeo, *Resultados de las elecciones europeas... op.cit.*

<sup>487</sup> Es necesario precisar que Rasmussen no emerge del Partido Popular Danés, sino del Partido Liberal, solo fue representante de la coalición de la derecha dentro del parlamento para contender por la jefatura de gobierno. Asimismo, cabe mencionar que este personaje había gobernado a Dinamarca de 2009 a 2011, derrotado en este año por Helle Thorning-Schmidt, representante de la coalición de centro-izquierda, quien en 2015 pierde a pesar de que su partido, el Socialdemócrata, individualmente fue la primera fuerza política.

<sup>488</sup> Luis Doncel, "Dinamarca se suma al vuelco a la derecha en los países nórdicos" *El Mundo*, 19 de junio d3e 2015, <https://goo.gl/BP4YD1> (fecha de consulta: 26 de febrero de 2018).

<sup>489</sup> Gloria 26 de febrero de 2018).



Queremos asegurarnos calma y tranquilidad";<sup>490</sup> "Es crucial que los ciudadanos ordinarios se sientan a salvo para caminar en la vía pública";<sup>491</sup> han sido algunas de las declaraciones con las que el mandatario ha tratado de justificar el blindaje de fronteras y del sistema de asilo danés, las cuales han logrado incentivar el miedo hacia estas personas por parte de la ciudadanía.

A pesar que el primer ministro también ha declarado que el control fronterizo no implica rechazar a quienes piden asilo en Dinamarca, durante 2016 el número de personas que lograron presentar su solicitud disminuyó drásticamente en comparación con el año anterior, lo cual demuestra que más que disuadir a los peticionarios de llegar, el cierre de fronteras ha impedido que presenten su solicitud. Asimismo, cabe destacar que, desde el inicio de la crisis de refugiados, el PPD ejerció gran presión a la antigua administración para operar controles fronterizos más restrictivos, petición que el gobierno de ese entonces llevó a la práctica junto con una campaña publicitaria para disuadir a los refugiados que solicitaran asilo en este país, la cual fue transmitida en medios de comunicación de los países de tránsito que conectan a Siria con Dinamarca.<sup>492</sup>

### c) Tercer grupo

#### • *Caso alemán*

Ángela Merkel, canciller alemana, ha fungido como la principal defensora de la acogida de refugiados en la UE; el discurso que ha utilizado para referirse a quienes solicitan protección internacional se ha enfocado en tres aspectos: resaltar la obligación que tiene su país con el cumplimiento de la regulación internacional sobre refugiados y con las disposiciones del SECA; insistir en los beneficios que esta migración representa; y pedir a la sociedad alemana que no se deje guiar por sentimientos de odio que propagan algunas organizaciones como el movimiento "Pégida" y el partido de extrema derecha Alternativa para Alemania (AfD).

A pesar de que la gestión de miles de solicitudes de asilo no ha sido fácil, en especial si se considera que este país es el destino por excelencia de los desplazados y que sus hermanos europeos se han limitado a admitir un número reducido de refugiados, dejándole prácticamente la responsabilidad de acoger a estas personas, Merkel ha defendido su hipótesis acerca de que la gestión de esta migración "Si se hace bien, entraña más oportunidades que riesgos". Es por ello que ha insistido en el deber que tiene Alemania de aprender de los errores del pasado y de la importancia de priorizar la integración de estas

---

<sup>490</sup> "Suecia y Dinamarca frenarán a los refugiados con controles fronterizos" *El Mundo*, 4 de enero de 2016, <https://goo.gl/WQRecS> (fecha de consulta: 26 de febrero de 2018).

<sup>491</sup> Belén Domínguez Cebrián, "El método danés contra los refugiados" *El Mundo*, 1 de octubre de 2016, <https://goo.gl/wu1agi>(fecha de consulta: 26 de febrero 2018).

<sup>492</sup> "Dinamarca envía un mensaje a los refugiados sirios: no vengáis", *El Público*, 8 de septiembre de 2015", <https://goo.gl/FHNuJ3> (fecha de consulta: 26 de febrero de 2018).

personas, a fin de que muchos de los que obtengan protección en el futuro puedan convertirse en nuevos ciudadanos alemanes.<sup>493</sup>

Siguiendo esta línea, en su discurso de fin de año de 2015, la canciller, pese a las críticas de su propio partido sobre su política de fronteras abiertas, y de estar consciente de que la integración de los refugiados costaría mucho trabajo, tiempo y dinero, resaltó estar convencida de que “Alemania tiene capacidad para afrontar ese reto”, por lo que defendería un modelo de integración que respete sus valores, tradiciones, leyes, idiomas y reglas. En este sentido, señalaba que la mejor opción para enfrentar la crisis de refugiados era promover “la solidaridad nacional y evitar divisiones entre generaciones o entre antiguos y nuevos ciudadanos”, por lo que insistía a la sociedad alemana en no dejarse llevar por “quienes tienen el corazón helado o lleno de odio y reclaman para ellos el derecho de ser alemanes excluyendo a otros”, pues, desde su perspectiva, la integración de los refugiados era un aspecto clave para el mantenimiento de la paz social.<sup>494</sup>

Sin embargo, defender tales argumentos generó descontento en algunos sectores del país, el cual fue capitalizado por el principal y recién creado partido de ultra derecha, Alternativa para Alemania (AfA), cuyos líderes presentaron a esta formación como la única preocupada por atender las demandas de la sociedad y en solucionar el mayor problema que enfrenta Alemania, *la inmigración*, incluyendo a los solicitantes de asilo, cuya respuesta del actual gobierno, desde su perspectiva, había sido insuficiente.

Con tal argumento, la confianza en el partido fue incrementándose hasta verse reflejada en las elecciones regionales de los últimos años, en las cuales logró tener representación en 12 de los 16 parlamentos de los estados federales que conforman el país germano, logrando convertirse en la segunda fuerza política en dos de ellos (estado federal de Sajonia-Anhalt y de Mecklemburgo-Antepomerania) y en la tercera a nivel nacional;<sup>495</sup> asimismo, logró obtener representación dentro del parlamento europeo en 2014, solo un año después de haberse constituido como partido político.<sup>496</sup>

Gracias a su discurso en contra de la acogida de los solicitantes de asilo, la líder de este partido, Frauke Petry, logró atraer a un número creciente de votantes, principalmente de las regiones del este del país, cuyos ciudadanos sienten más recelo con la inmigración

---

<sup>493</sup> Luis Doncel, “Merkel defiende a los refugiados como una “oportunidad” y no un “riesgo””, *El País*, 09 de septiembre de 2015, <https://goo.gl/LKeQbY> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2018).

<sup>494</sup> Carmen Valero, “Merkel pide solidaridad con los refugiados en su discurso de Año Nuevo”, *El Mundo*, 31 de diciembre, <https://goo.gl/KRc8F5> (fecha de consulta: 4 de marzo de 2018).

<sup>495</sup> “Alemania: ultraderechista AfD, presente en 12 Parlamentos regionales”, *Deutsche Welle*, 7 de mayo de 2017, <https://goo.gl/guo58B> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2018).

<sup>496</sup> En 2014, AfA ganó 7, equivalente al 7 % del total, posicionándose como la quinta fuerza política alemana en ese pleno. Parlamento Europeo, *Resultados de las elecciones europeas... op. cit.*

extracomunitaria, especialmente con los musulmanes. AfA se ha enfocado en promover la idea de que los refugiados representan una amenaza a la seguridad nacional al enfatizar que “La libertad de movimiento y la ausencia de controles fronterizos practicada en los últimos años incrementan "desde el punto de vista meramente estadístico el peligro de atentados terroristas",<sup>497</sup> situación que desde su perspectiva ha sido propiciada gracias a la invitación que Merkel hizo a los extranjeros a solicitar asilo en su país.<sup>498</sup>

En consonancia con lo anterior, cabe resaltar las controvertidas declaraciones de Petry acerca de cómo debería realizarse la gestión de esta crisis humanitaria:

“Ningún policía quiere disparar sobre un refugiado. Yo tampoco –declaró–. Pero, en una situación de última necesidad, hay que hacer uso de las armas [...] Necesitamos controles fronterizos completos para que no crucen a través de Austria tantos refugiados no registrados”.<sup>499</sup>

Y, ante los atentados terroristas ocurridos en 2016, dijo que:

"De nuevo murieron muchas personas y habrá más muertos mientras no sepamos quiénes son y qué promulgan. Si se trata de defender valores como la libertad y la identidad europea hay que adoptar medidas contra los terroristas en lugar de limitarse a prender velas para las víctimas"<sup>500</sup>

Así como la realizada por el vicepresidente de AfA respecto a los solicitantes de asilo de origen musulmán:

"por motivos de seguridad no podemos permitirnos dejar inmigrar a más musulmanes al país... se suspende el derecho al asilo para los musulmanes inmediatamente hasta que se haya detenido, registrado y controlado a todos los solicitantes de asilo y se hayan resuelto sus solicitudes".<sup>501</sup>

Si bien este partido no ha sido el único que ha declarado abiertamente su rechazo a que Alemania reciba grandes volúmenes de solicitantes, la influencia que AfA ha tenido en la sociedad es de resaltarse y, sin duda, puede considerarse como uno de los factores que definió la estrategia que Merkel implementó respecto a la acogida de refugiados durante 2016, sobre todo después de los resultados de las elecciones regionales, en los que dicha formación pasó

---

<sup>497</sup> “AfD responsabiliza a política migratoria del terrorismo”, *Deutsche Welle*, 23 de marzo de 2016, <https://goo.gl/AxWvrP> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2018).

<sup>498</sup> *Idem*.

<sup>499</sup> “Polémica en torno a declaraciones de Petry”, *Deutsche Welle*, 30 de enero de 2016, <https://goo.gl/hcBacZ> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2018).

<sup>500</sup> “AfD responsabiliza a política migratoria...*op. cit.*

<sup>501</sup> Carmela Negrete, “La extrema derecha aprovecha los atentados en Alemania para atacar a los refugiados”, *El Diario.es*, 18 de julio de 2016, <https://goo.gl/mppfTP> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2018).

a ser la tercera fuerza política. Tal situación auguraba un escenario complicado para 2017, año en el que los alemanes decidirían si querían que la canciller prolongara su mandato o no. A pesar de que la mandataria defendió su política de fronteras abiertas, en septiembre de 2016, al afirmar que “no se trataba de abrir las fronteras a todos, sino de no cerrarlas a aquellos que con grandes necesidades humanitarias habían emprendido a pie el camino desde Hungría hacia nosotros”, respondiendo a sus adversarios que "en política hay decisiones que se deben tomar sin hacer antes un sondeo de opinión",<sup>502</sup> al final del año su postura cambió sustancialmente. Una de sus declaraciones más polémicas fue aquella en la que enfatizó que "Una situación como la que vivimos en el verano de 2015 no puede ni debe repetirse, ese es mi objetivo político, tanto en Alemania como en Europa...no todos podrán quedarse. Cada una de esas solicitudes se evaluará individualmente".<sup>503</sup>

#### • Caso francés

Al igual que Merkel, François Hollande, presidente de Francia, defendió la política de fronteras abiertas y apoyó la idea de una gestión compartida y equitativa de los flujos de refugiados, criticando, por tanto, las medidas restrictivas que otros Estados habían implementado. Dicha postura fue seriamente criticada en muchas ocasiones por el partido de extrema derecha, Frente Nacional (FN), el cual aprovechó el hartazgo y decepción que la sociedad francesa sentía con el gobierno del actual presidente y con las políticas de la UE. La hipótesis que pregonaba esta asociación era que la mayor amenaza para el país era abrir las fronteras a los delincuentes y migrantes económicos que se hacían pasar por solicitantes de asilo, retórica con la que logró atraer a un gran número de seguidores y que se tradujo en importantes triunfos electorales.

La primera victoria para esta formación se presentó en las elecciones presidenciales de 2012, en las que obtuvo el 18% de los votos, ganando, con tal resultado, la tercera posición en la contienda. Posteriormente, en las elecciones para renovar al Parlamento Europeo de 2014, logró convertirse en la primera fuerza política de su país, obteniendo 23 de los 74 años que le correspondían a Francia, 20 escaños más que en 2009. Por último, cabe mencionar las elecciones regionales de 2015, en las que el FN demostró la gran influencia que tenía en la población francesa al ganar la primera ronda de los comicios. A pesar de que en la segunda vuelta no pudo proclamarse vencedor, dicho partido fue considerado como el gran ganador, ya que solo pudo ser derrotado gracias a la unión del Partido Socialista y del Partido Republicano.

---

<sup>502</sup> “Merkel: Fue correcto dejar entrar a los refugiados”, *Deutsche Welle*, 3 de septiembre de 2016, <https://goo.gl/4R8vDh> (fecha de consulta: 27 de febrero de 2018).

<sup>503</sup> Carmen Valero, “Ángela Merkel: No todos los refugiados podrán quedarse”, *El País*, 6 de diciembre de 2016, <https://goo.gl/brNJCX> (fecha de consulta: 4 de marzo de 2018) y “Merkel endurece su política de refugiados de cara a las elecciones”, *Deutsche Welle*, <https://goo.gl/uVLK1L> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2018).

Tales triunfos se deben prácticamente a que su dirigente, Marie Le Pen, hizo ver al FN como la única organización preocupada por “proponer una verdadera política de lucha contra la inmigración masiva, basada en la tolerancia cero y la expulsión sistemática de los clandestinos”,<sup>504</sup> enfatizando que estas personas eran las causantes del aumento del terrorismo, de la delincuencia, de la pérdida del empleo y del deterioro del Estado de bienestar, pues, desde su criterio, no se trataban de personas que requerían protección, sino terroristas y migrantes económicos, hecho con el que concluía que la mayoría de los extranjeros estaban tocando tierra comunitaria en realidad no huían de la persecución, su llegada aludía a “razones económicas”.<sup>505</sup>

Considerando lo anterior, la dirigente insistía en que la única solución para defender a Francia era “impedir la entrada de inmigrantes”, por lo que propuso dejar de ayudar a los barcos con inmigrantes y suprimir las legislaciones que generaban un efecto llamada, tales como la legislación europea de asilo. Asimismo recalca que de no llevarse a cabo tales prácticas, la mejor opción sería “romper con las reglas de la UE y salir sin demora del espacio Schengen con vistas a retomar el control de nuestras fronteras nacionales”.<sup>506</sup>

Esta designación del solicitante de asilo como el principal enemigo de Francia, fue asumida, lamentablemente, por una amplia proporción de la ciudadanía, lo cual se demostró en los comicios electorales ya mencionados, situación que en su momento obligó al gobierno a limitar la acogida de solicitantes de asilo y permitir el tránsito de estas personas hacia Reino Unido con tal de frenar el avance de dicha formación política.

En este sentido cabe resaltar la declaración que Hollande dio a final de 2016 respecto a la acogida de solicitantes de asilo: “No podemos aceptar a todos los refugiados que lleguen a la Unión, que quede claro, porque nos desestabilizarían como país”, argumento que evidenciaba la molesta carga que ya representaba asistir a los refugiados, y no me refiero solamente a los costos económicos, sino a los políticos y sociales, pues tras los resultados que el FN había tenido en las elecciones pasadas gracias a su discurso xenófobo y euroescéptico, el temor a que Le Pen ganara las elecciones presidenciales, que se celebrarían en 2017, iba en aumento.

- **Caso sueco**

Si bien la extrema derecha en Suecia, representada por el partido Demócratas de Suecia (SD), no es mayoría aún, de 2014 a 2016 su margen de aprobación se incrementó sustancialmente gracias a que algunos sectores de la población se identificaron con su discurso, el cual

---

<sup>504</sup> Ana Teruel, “Le Pen carga contra la “laxa” política migratoria de Francia”, *El País*, 3 de agosto de 2015, <https://goo.gl/D4sJsx> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2018).

<sup>505</sup> María de Valderrama, “El Frente Nacional de Le Pen no acogerá refugiados en las ciudades donde gobierna en Francia”, 8 de septiembre de 2015, <https://goo.gl/xaR7A9> (fecha de consulta: 29 de febrero de 2018).

<sup>506</sup> *Idem*.

culpaba a los refugiados de los males que acontecían en el país.<sup>507</sup> Tal formación se define como nacionalista, conservadora y euroescéptica, la retórica que utiliza ha estado enfocada a resaltar que el aumento de la delincuencia y el deterioro del Estado de bienestar ha sido consecuencia de la llegada de miles de solicitantes de asilo en los últimos años. Asimismo, enfatiza que el ingreso de solicitantes de asilo extracomunitarios, en especial los musulmanes, ponen en peligro la identidad sueca, por tanto, se opone firmemente a que el Estado financie actividades de otras culturas diferentes a la propia.

El autor de esta argumentación ha sido Jimmie Akesson, líder del partido SD, cuyos frutos se han podido visualizar en las elecciones generales de 2014, ya que su partido logró convertirse en la tercera fuerza política del país.<sup>508</sup> Desde esta posición los socialdemócratas han presionado al gobierno sueco respecto a la urgencia de adoptar medidas más restrictivas en la gestión de los flujos de refugiados. En el Parlamento Europeo su influencia también ha crecido, ya que de 2009 a 2014 ha pasado de la décima a la quinta posición entre los partidos suecos en ese pleno, obteniendo por primera vez dos escaños.<sup>509</sup>

Si bien el discurso anti-inmigración de Akesson era una realidad mucho antes del inicio de la crisis de refugiados, la llegada masiva de solicitantes de asilo coincidió con una Suecia deteriorada por el incremento de los índices de criminalidad que desde años atrás se venía presentando y por los efectos que algunos ciudadanos seguían padeciendo como consecuencias de la crisis económica de 2008; tales hechos generaron el espacio perfecto para que este líder político afanzara el discurso que había realizado en 2010 respecto a que “No todos los inmigrantes son criminales, está claro, pero hay una conexión” [...] “Tenemos un punto de vista conservador. La política de inmigración y de criminalidad son para nosotros las más importantes, y eso es lo que nos diferencia de otros partidos”.<sup>510</sup>

Integrar esta problemática dentro de la agenda de seguridad del país ha sido una de las metas de este personaje, quien, a últimas fechas, ha sostenido que los “efectos” de esta llegada de migrantes son palpables, “empezando por la seguridad nacional”. Para sostener esta afirmación, el ultranacionalista aseguró que cerca de 300 suecos de origen inmigrante “han viajado a Oriente Próximo a luchar con el Estado Islámico”, y que muchos de ellos “están volviendo ahora al país y nuestro Gobierno socialista les recibe con los brazos abiertos”.<sup>511</sup>

---

<sup>507</sup> Naiara Nagarrara Gortázar, “Suecia rebaja (temporalmente) su gran generosidad con los refugiados”, *El País*, 31 de mayo de 2016, <https://goo.gl/JL4NhW> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2018).

<sup>508</sup> “El ascenso de la ultraderecha sueca enfría la euforia de la izquierda y condiciona su futuro Gobierno”, *El Mundo*, 15 de septiembre de 2014, <https://goo.gl/sfyJx4> (fecha de consulta: 29 de febrero 2018).

<sup>509</sup> Parlamento Europeo, *Resultados de las elecciones europeas... op. cit.*

<sup>510</sup> “Jimmie Aakesson, el rostro de la nueva extrema derecha sueca”, *El Mundo*, 19 de septiembre de 2010, <https://goo.gl/M3PKy6> (fecha de consulta: 29 de febrero de 2018).

<sup>511</sup> “El ultraderechista partido Demócratas de Suecia da la razón a Trump sobre los problemas de la migración”, *Europa press*, 24 de febrero de 2017, <https://goo.gl/EdGofG> (fecha de consulta: 29 de febrero de 2018).

Tal postura ha incitado a que ciudadanos suecos cometan crímenes de odio en contra los solicitantes de asilo y de quienes ya gozan de algún tipo de protección,<sup>512</sup> razón por la cual la ministra de exteriores, Margot Wallstrom, ha acusado a Akesson de ser el responsable de incitar la violencia, ya que su discurso sobre los “peligros” que ocasiona la inmigración, específicamente la forzada, ha cambiado la percepción de la ciudadanía, o bien ha justificado acciones discriminatorias y xenófobas entre la población.<sup>513</sup>

No obstante, es necesario destacar que este tipo de discurso no se ha limitado al líder del SD, otras personalidades como la diputada Barbro Sörman, representante del Partido Feminista, ha ligado el aumento de los delitos de tipo sexual con la llegada de los refugiados al sostener el argumento de que “es normal que los refugiados tiendan a querer violar a las mujeres porque es algo cultural en sus países”.<sup>514</sup>

Ante tal panorama, el gobierno sueco se ha visto obligado a reducir drásticamente el número de admisiones de solicitantes de asilo, lo cual pudo comprobarse en los datos señalados en el capítulo anterior. A pesar de que el primer ministro, Stefan Löfven, mostró en varias ocasiones su rechazo al posicionamiento del partido de Akesson respecto a esta crisis humanitaria y negó levantar una valla para evitar el ingreso de solicitantes, en 2016 el gobierno sueco decidió implementar una serie de medidas para identificar el perfil de cada persona que ingresara al país y evitar que ingresaran viajeros sin documentación,<sup>515</sup> acciones con las que afirmaba el nexo refugiado-inseguridad que la ultra derecha tanto había defendido, con la novedad de que hacía suyo esta narrativa.

#### **4.1.3.2. Percepción de los ciudadanos europeos**

La llegada de miles de personas pidiendo auxilio en las fronteras ha sacado a flote dos reacciones opuestas entre los ciudadanos europeos: la primera alude a la solidaridad, la cual se ha evidenciado en el trabajo de las organizaciones humanitarias y de los cientos de voluntarios que han acudido a las fronteras y centros de acogida para brindar asistencia a los

---

<sup>512</sup> Durante 2015, se registraron poco más de veinte ataques a campamentos de refugiados, asimismo, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Prevención del Delito de Suecia, de 2012 a 2015, el número de crímenes de odio hacia la población de origen norafricano se incrementó 40%, por tal razón durante el último año mencionado, el gobierno sueco optó por restringir al público la ubicación de los campamentos, como una medida de prevención para evitar más atentados. “Los ataques racistas se multiplican en Suecia ante la llegada de más refugiados”, *Huffpost*, 30 de octubre de 2015, <https://goo.gl/sUXrd7> (fecha de consulta: 1 de marzo de 2018) y “¿Por qué Suecia mantendrá en secreto las direcciones de sus campos de refugiados?”, *Actualidad RT Noticias*, 29 de octubre de 2015, <https://goo.gl/r8nf3B> (fecha de consulta: 1 de marzo de 2018).

<sup>513</sup> “Los refugiados se enfrentan a amenazas de muerte e incendios provocados en Suecia”, *Europa press*, 7 de noviembre de 2015, <https://goo.gl/qvHr4m> (fecha de consulta: 29 de febrero de 2018).

<sup>514</sup> “Una diputada sueca: Es mejor que violen los refugiados”, *La Gaceta*, 16 de julio de 2016, <https://goo.gl/KrUFCC> (fecha de consulta: 1 de marzo de 2018).

<sup>515</sup> “Refugiados en Suecia: ¡Cierren las fronteras!”, *La Gaceta*, 13 de noviembre de 2015, <https://goo.gl/TKKxj9> (fecha de consulta: 4 de marzo de 2018) y “Después de décadas, Suecia restablece controles migratorios en su frontera con Dinamarca”, *BBC Noticias*, 4 de enero de 2016, <https://goo.gl/UFNYi2> (fecha de consulta: 1 de marzo de 2018).

solicitantes de asilo; la segunda, alude al miedo, a la incertidumbre y, en los casos menos afortunados, a la intolerancia, a la xenofobia y al racismo.

De acuerdo con datos del Eurobarómetro,<sup>516</sup> desde 2013 los ciudadanos europeos se han sentido más preocupados por los flujos migratorios de entrada, lo cual se encuentra directamente relacionado con la amplia cobertura que los medios de comunicación han dado al drama humanitario que se ha suscitado en las fronteras exteriores y con los discursos políticos que se han emitido en contra de este tipo de migrantes. En dicho año, el 13% de los ciudadanos encuestados afirmaron que la inmigración —considerando dentro de esta tanto a migrantes de tipo económico, como a refugiados y solicitantes de asilo— era el problema más grave que enfrentaba la UE, dos años después, el 47% tenía esta perspectiva.<sup>517</sup> Asimismo, en 2015 alrededor del 71% de los encuestados consideraban necesario que la UE realizara mayores esfuerzos para proteger las fronteras, a fin de salvaguardar su seguridad.<sup>518</sup>

En 2016, la perspectiva no mejoró, pues el 56% de los europeos veía con malos ojos a la inmigración proveniente de países extracomunitarios; no obstante, al preguntar si los países miembros deberían responder con una política común para gestionar la migración, el 69% respondió favorablemente. Respecto a la situación de los solicitantes de asilo, solamente el 66% respondió estar de acuerdo con que el bloque fuera más solidario con quienes lo requerían, pero, si se compara con la percepción que se tenía en 2011, se puede constatar que el rechazo a este tipo de migrantes se incrementó de forma importante, pues en aquel año el 80% de los encuestados estaban a favor de brindar protección, es decir, en cuatro años el sentimiento de solidaridad en la población europea se redujo 14%.<sup>519</sup>

En el siguiente gráfico puede apreciarse a la perspectiva ciudadana por Estado miembro, siendo los ciudadanos del este de Europa los más reticentes a aceptar que su gobierno proporcione asilo.

---

<sup>516</sup> El Eurobarómetro es un mecanismo que el Parlamento Europeo emplea para medir la opinión que los ciudadanos europeos tienen respecto a diversos temas, entre ellos la migración y el grado de confianza que tienen en los mandatarios e instituciones comunitarias respecto a la gestión que realizan de la misma.

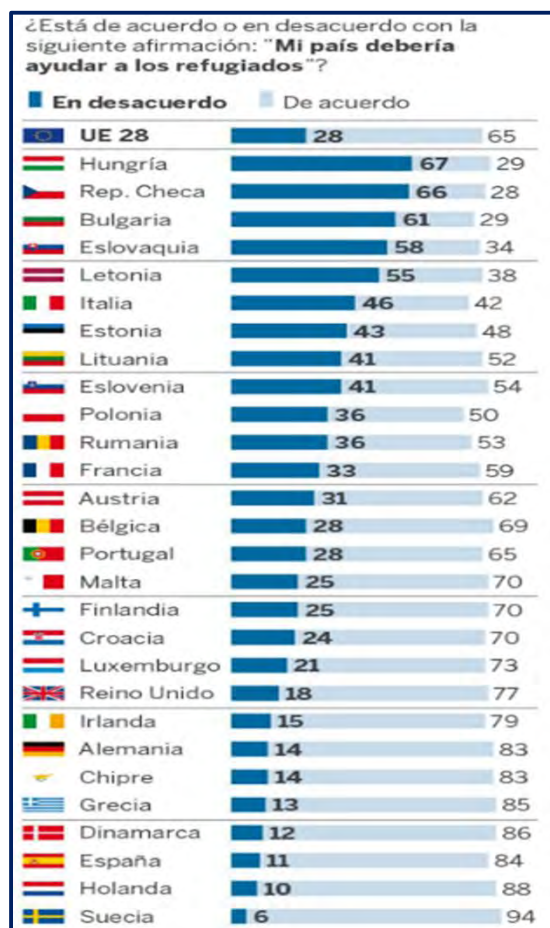
<sup>517</sup> Parlamento Europeo, “El 66% de los europeos encuestados, a favor de que la crisis de inmigración se afronte a escala europea”, *Sondeos de Opinión del Parlamento Europeo*, <https://goo.gl/TWt162> (fecha de consulta: 20 de enero de 2018).

<sup>518</sup> Parlamento Europeo, “Europeos en 2016: percepciones y expectativas, la lucha contra el terrorismo y la radicalización”, *Sondeos de opinión del Parlamento Europeo*, <https://goo.gl/88Wkil> (fecha de consulta: 20 de enero de 2018).

<sup>519</sup> Comisión Europea, “Un nuevo informe y una nueva encuesta ofrecen una imagen más precisa sobre el estado de la migración, el asilo y la libre circulación en la UE”, *Comunicados de Prensa*, <https://goo.gl/WU7A7D> (fecha de consulta: 25 de enero de 2018) y Comisión Europea, *Eurobarómetro Standard 86 otoño 2016*, <https://goo.gl/qtawxb> (fecha de consulta: 25 de enero de 2018).



## Gráfico 25. Opinión ciudadana sobre los refugiados en 2016



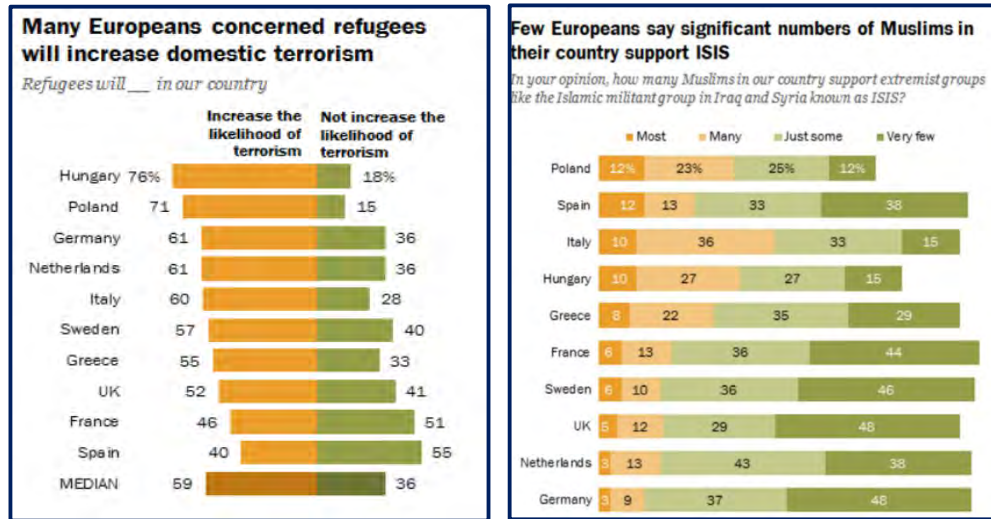
Fuente: Comisión

Europea, *Eurobarómetro*  
2016.

En 2016, el Pew Research Center realizó un estudio en diez países miembros de la UE para conocer la opinión que los ciudadanos europeos tenían respecto a la integración de solicitantes de asilo a su comunidad. Dicho informe reveló que más del 50% de la población en Países Bajos, Alemania y Suecia, asociaban la llegada de refugiados con una cuestión de seguridad, ya que consideraban que entre más refugiados provenientes de Medio Oriente se asentaran en territorio europeo, había mayor probabilidad de que se produjera un atentado terrorista. En Hungría y Polonia, el porcentaje era aún mayor, pues el 76% y 71%, respectivamente, tenía tal percepción (véase el siguiente gráfico).<sup>520</sup> En estos mismos países la asociación de los refugiados musulmanes con terroristas también era mayor.

<sup>520</sup> Jacob Poushter, Pew Research Center, *European opinions of the refugee crisis in 5 charts*, <https://goo.gl/ej89N8> (fecha de consulta: 1 de marzo de 2018).

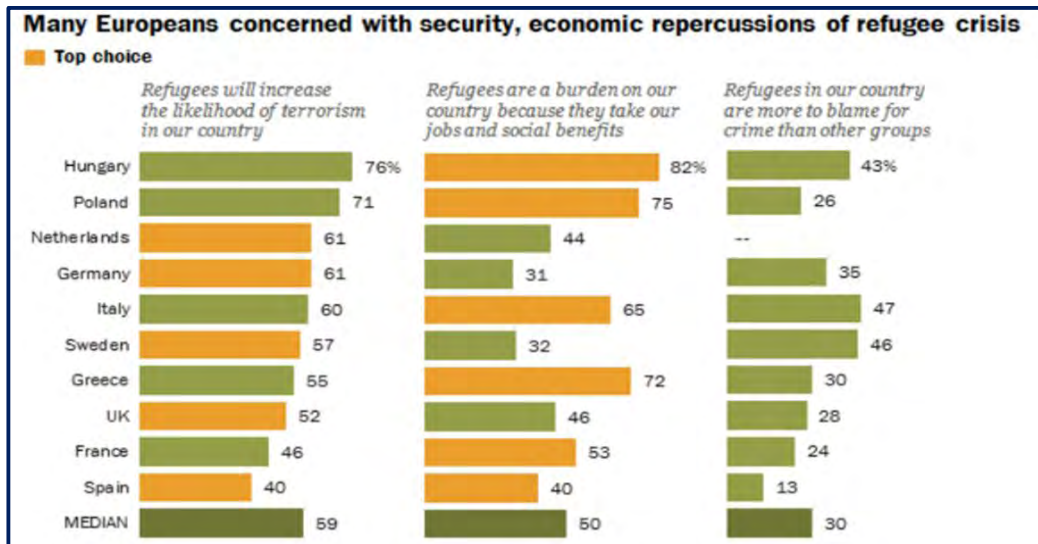
**Gráfico 26. Percepción sobre la relación refugiados-terrorismo**



Fuente: Pew Research Center, *European opinions of the refugee crisis in 5 charts*, 2016.

Estos datos demuestran que la percepción negativa que la ciudadanía tiene respecto a los solicitantes de asilo ha crecido a la par de su llegada, pues se les han atribuido *todos* los acontecimientos *malos* que han acontecido en la Unión en los últimos años. Esta acusación ha estado motivada por los discursos acusatorios que los partidos conservadores han generado al respecto, ya que los han asociados con delincuentes y terroristas. No obstante, el terrorismo no ha sido la única amenaza con la que los ciudadanos encuestados relacionaron a los refugiados. En el Gráfico 27 se da muestra de ello, ya que indica que la ciudadanía consideraba que la llegada insostenible de solicitantes de asilo impactaría en la situación económica y en el aumento de la delincuencia.

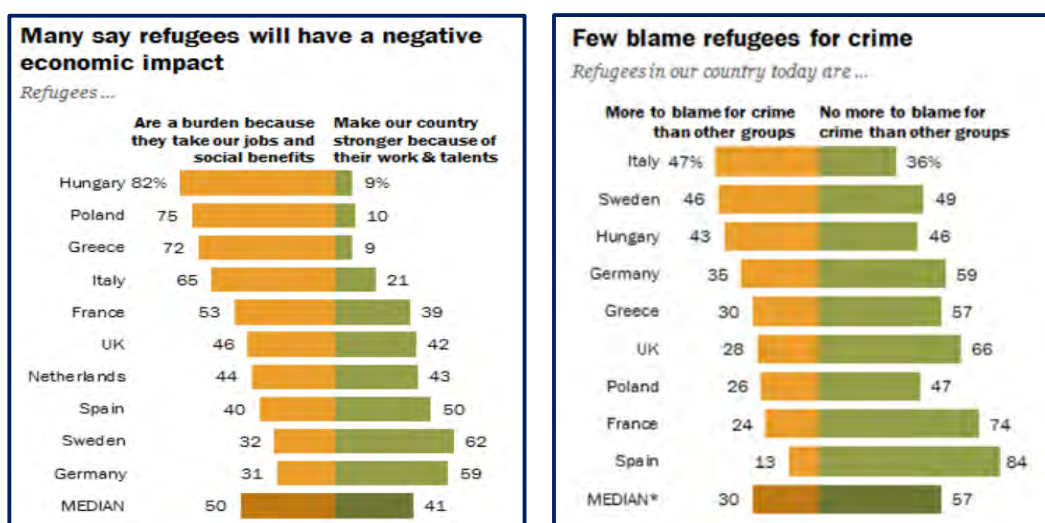
**Gráfico 27. Amenazas con las que los ciudadanos europeos asocian a los refugiados**



Fuente: Pew Research Center, *Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs*, 2016.

Respecto a la posibilidad del aumento de actos delictivos, los países en los que se refleja mayor preocupación son Hungría, Italia y Suecia.<sup>521</sup> Por su parte, el temor respecto a que estas personas se conviertan en una carga económica, o bien, en fuertes competidores en el mercado laboral, se ha incrementado con la prolongación de este éxodo. De acuerdo con el estudio antes referido, en 2016 los húngaros y polacos fueron los principales en considerar que acoger a refugiados extracomunitarios afectaría negativamente el Estado de bienestar y el acceso al mercado laboral.<sup>522</sup> En 2016 esta percepción la tenían el 82% de los húngaros y el 75% de los polacos encuestados. Los menores porcentajes se presentaban en Alemania y Suecia con el 32% y 31% respectivamente, ya que la mayoría de los ciudadanos consideraban que esta migración contribuye a fortalecer su economía (véase el siguiente gráfico).

**Gráfico 28. Percepción respecto al impacto en la economía y los niveles de crimen**



Fuente: Pew Research Center, *Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs*, 2016.

Con relación al aumento de la diversidad cultural que trae como consecuencia la integración de los refugiados en la comunidad europea, en todos los estados se presentó una percepción con tendencia negativa, ya que en ninguno se considera que dicha diversidad trae beneficios a su forma de vida superó el 36%.<sup>523</sup> Referente a los refugiados musulmanes, en todos los países más del 45% de los encuestados tenían la impresión de que estas personas no tenían la intención de adoptar las costumbres europeas y seguir conservando las propias. En este sentido, cabe resaltar que para los europeos compartir tradiciones y costumbres es un elemento indispensable que da sentido a su identidad nacional. Esta consideración es más fuerte en Hungría y Polonia, pues el 86% y 83% de sus ciudadanos, respectivamente, así lo

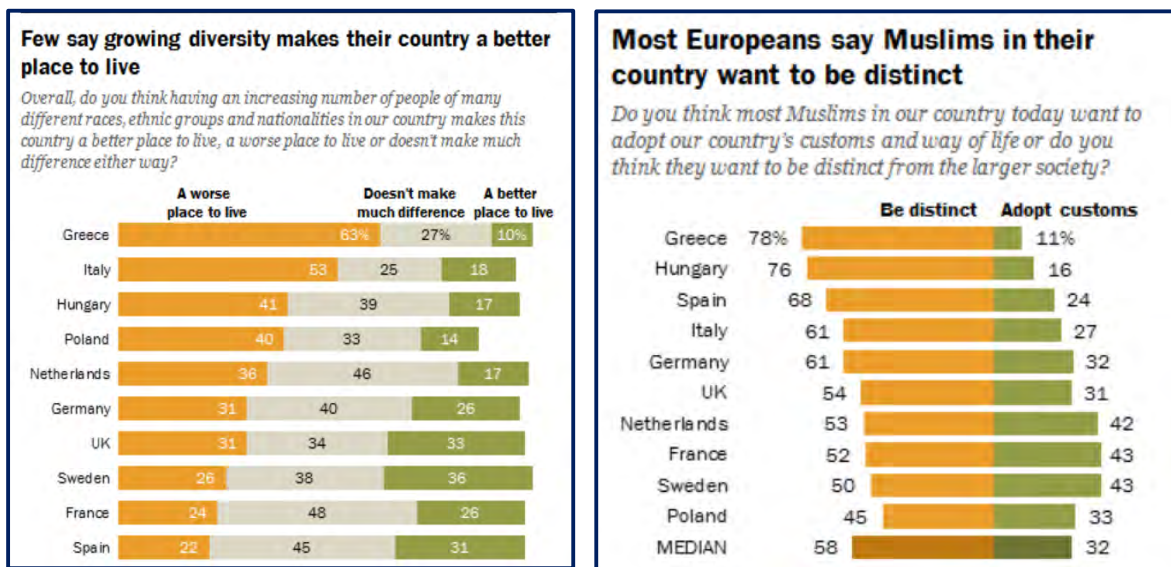
<sup>521</sup> Richard Wike, Bruce Stokes y Katie Simmons, “Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs, Pew Research Center”, <https://goo.gl/PQWQqt> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2018).

<sup>522</sup> *Idem.*

<sup>523</sup> *Idem.*

consideraran. Por el contrario, esta percepción es inferior en Países Bajos (37%), Alemania (29%) y Suecia (26%).<sup>524</sup>

**Gráfico 29. Percepción sobre la diversidad cultural**



Fuente: Pew Research Center, *Europeans not convinced growing diversity is a good thing, divided on what determines national identity*, 2016.

Asimismo, es de importancia resaltar que en una encuesta realizada por el centro de investigación IPSOS a principios de 2017, respecto a la manera cómo han respondido las autoridades gubernamentales a esta crisis de desplazamiento, el 58% de los húngaros y el 49% de los polacos respondieron estar de acuerdo con las medidas adoptadas;<sup>525</sup> concepción comprensible si se considera que la percepción negativa de esta población se encuentra en sintonía con la percepción de su respectivo gobierno.

A pesar de la gran muestra de solidaridad que se ha visto por parte de la población italiana y griega con la recepción de los solicitantes de asilo, los datos afirman que en estas sociedades existe una gran incertidumbre con la llegada de estas personas. Esta tendencia se encuentra relacionada con la llegada ininterrumpida de migrantes y la insistencia de los partidos de ultraderecha en enfatizar las amenazas que trae consigo la llegada de la migración extraeuropea.

El aumento de la popularidad de los partidos políticos que tienen una agenda anti-inmigración es otra de las formas con las que se puede medir la evolución de la opinión de la ciudadanía europea respecto a la integración de solicitantes de asilo, datos que ya se han señalado en el apartado anterior y en los que se visualiza que el número de personas que apoyan a estas formaciones cada vez es mayor. Asimismo, el desarrollo de manifestaciones en plazas

<sup>524</sup> *Idem.*

<sup>525</sup> IPSOS, *Global Views on Immigration and the Refugee Crisis*, (Reino Unido: Ipsos Knowledge Centre, 217) pp. 21-29.

públicas organizadas por los ultraderechistas, y el surgimiento de organizaciones sociales en contra de los refugiados, son otra muestra del malestar que se ha generado con su llegada, especialmente desde 2014 cuando su magnitud creció a un ritmo acelerado.

En Alemania, por ejemplo, el drama humanitario que se suscitó en 2015 generó división entre la ciudadanía respecto la conveniencia de permitir la entrada a solicitantes de asilo, percepción que fue evidenciada en las múltiples manifestaciones a favor y en contra que se llevaron a cabo durante 2016 en las ciudades más importantes de ese país.<sup>526</sup> En tales movilizaciones, se logró constatar el incremento de la xenofobia y el racismo en la población, lo cual se ha visto reflejado en la encuesta que realizó el Politbarometer de la ZDF (canal de televisión considerado como el más fiable de Alemania), el cual sacó a la luz que el 70% de los ciudadanos alemanes encuestados coincidía con AfA acerca de que los refugiados eran los causantes del aumento de la criminalidad en su país.<sup>527</sup> Tal opinión que se había incrementado 8% respecto al año anterior como consecuencia de la perpetuación de los abusos sexuales cometidos en Colonia.<sup>528</sup>

El movimiento “Pégida”, de corte xenófobo, es uno de los principales movimientos en contra de la acogida de solicitantes de asilo en Alemania, caracterizado por incitar el odio y violencia hacia los solicitantes de asilo y motivar una serie de ataques en contra los campamentos y centros de acogida. A pesar de que Alternativa para Alemania se ha deslindado de él, ambas formaciones coinciden en sus planteamientos respecto a la necesidad de limitar el derecho de asilo y en cerrar las fronteras a este tipo de migración.<sup>529</sup> Por otro lado, cabe mencionar que ha sido en Bulgaria donde se ha presentado uno de los casos más dramáticos de la movilización ciudadana en contra de los refugiados con la constitución del “Movimiento Nacionalista Búlgaro Shipka”, organización que ha creado patrullas civiles para detectar y expulsar a solicitantes de asilo que intentan cruzar la frontera de manera ilegal,<sup>530</sup> actividades que a pesar de que no han sido respaldadas por el gobierno, este tampoco ha prohibido su operación.

---

<sup>526</sup> Véase detalladamente Holly Yan, “Tensión en Alemania: manifestantes protestan contra los refugiados”, *CNN*, 12 de enero de 2016, <https://goo.gl/apkuno> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2018) y Carmela Negrete, “3.000 manifestantes de extrema derecha muestran músculo en Berlín contra los refugiados”, *Eldiario.es*, 12 de marzo de 2016, <https://goo.gl/wcQUs7> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2016).

<sup>527</sup> Carmen Valero, “Los alemanes cambian su percepción sobre los refugiados tras los ataques sexuales en Colonia”, *El Mundo*, 15 de enero de 2016, <https://goo.gl/1bJ6fk> (fecha de consulta: 7 de marzo de 2018).

<sup>528</sup> *Idem*.

<sup>529</sup> “Pegida: antiislámicos en Alemania”, *Deutsche Welle*, <https://goo.gl/yQvXHU> (fecha de consulta: 7 de marzo de 2018).

<sup>530</sup> Nuria Vilá Varna, “Cazadores de refugiados en la puerta de Europa: “Defendemos todo el continente”, 8 de septiembre de 2017, <https://goo.gl/CxW8gM> (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2016).



### 4.1.3.3 Medidas extraordinarias

Encontrar una solución eficiente al éxodo que se presenta en las fronteras exteriores de la UE no ha sido una tarea sencilla para las autoridades comunitarias, en especial cuando el asunto en cuestión toca un punto sensible de la soberanía nacional. La aceptación de la asociación refugiado-amenaza ha derivado en la ejecución de medidas extraordinarias que han consistido en tres tipos de políticas: la primera es de *contención*, enfocada en el endurecimiento de los controles fronterizos y en la cesión de la responsabilidad de la gestión de los flujos de refugiados a los países de tránsito; la segunda es de *no llegada*, que ha consistido en la imposición de barreras al derecho de asilo de los países más afectados por este tipo de migrantes; la tercera, por último, ha estado enfocada en *desviar* los flujos de refugiados a los países de tránsito.

#### 4.1.3.3.1 Políticas de contención

La implementación de políticas de contención de los flujos de migratorios, ha sido la más clara evidencia de que se ha asumido a estas personas como un grave peligro para la sociedad europea. Por un lado, resalta el excesivo control de las fronteras, por el otro, la *externalización* de la responsabilidad en de la gestión de este fenómeno; ambas estrategias caracterizadas por su dureza e insensibilidad en el trato que proporcionan a los solicitantes de asilo.

- ***Endurecimiento de los controles fronterizos***

La vigilancia de fronteras terrestres y marítimas es un objetivo vital para la UE, ya que, del buen cuidado de estas, depende la conservación del Espacio Schengen, sustento de la integración europea. Es por esta razón que cuando se habla de la llegada masiva de personas provenientes de países no comunitarios, la palabra seguridad retoma gran fuerza en el vocabulario de los dirigentes europeos, pues la idea de que personas ajenas a las costumbres, valores e intereses del bloque puedan circular sin restricción a lo largo y ancho del espacio comunitario resulta aterradorante.

Considerando esto, no debe sorprender que conforme fueron incrementándose el número de solicitantes de asilo, los estados miembros reflexionaron sobre la conveniencia de seguir manteniendo la libertad de circulación, o bien, de reintroducir las fronteras nacionales como una medida de emergencia ante la *invasión* de extranjeros que se estaba presentando de forma acelerada en suelo europeo desde 2011. La elección fue indiscutible, el cierre de fronteras empezó a suscitarse como cascada en los países del este y centro de la Unión Europea, sin importar que quienes tocaban a sus puertas eran personas, en su mayoría familias enteras, que huían de la persecución, de la guerra y la violencia que se había desatado sin control en su respectivo país de origen, requiriendo, por tanto, asistencia urgente.

A pesar de que los primeros cierres de fronteras se realizaron en 2011 y 2012, el primero por parte de Francia para limitar la llegada de refugiados provenientes del Norte de África, y el segundo, protagonizado por Grecia, cuyo gobierno selló su frontera terrestre con Turquía para impedir la entrada de migrantes provenientes de Medio Oriente,<sup>531</sup> fueron los controles impuestos por Hungría, en julio de 2015, los que alarmaron a la comunidad internacional. Además del cierre de fronteras y de la construcción de una valla a lo largo de la frontera con Serbia y Croacia, el gobierno de este país impuso operativos militares de vigilancia en la línea fronteriza para interceptar y devolver, a quienes intentaban cruzar de forma irregular.

Si bien en un principio esta medida fue seriamente criticada por el gobierno alemán, en septiembre del mismo año la llegada masiva de solicitantes de asilo a este país, provocada en gran parte por la política de bienvenida de Merkel, orilló a las autoridades alemanas a mediados de octubre a instaurar temporalmente las fronteras nacionales con base en la cláusula Schengen relativa a la posibilidad de reinstalar los controles fronterizos por motivos de “seguridad nacional”.<sup>532</sup>

La reacción del país germano fue automáticamente copiada por Austria, Holanda, Eslovaquia, Finlandia y Suecia, países que también estaban padeciendo la llegada de un gran número de solicitantes de asilo, con excepción del país eslovaco. En noviembre Francia secundó tal acción y, en enero de 2016, lo hizo Dinamarca. Tales medidas estuvieron respaldadas por la Comisión Europea, a fin de evitar que estos países exigieran expulsar Grecia del Espacio Schengen y dejar, por tanto, toda la responsabilidad del control de la frontera exterior al gobierno griego.<sup>533</sup>

Estas barreras físicas fueron acompañadas con el desplazamiento de elementos militares a la línea fronteriza, los cuales culminaron por crear una fortaleza prácticamente impenetrable que dejó varados a miles de solicitantes de asilo en Grecia, incitando a los migrantes a recurrir a rutas más peligrosas para ingresar a territorio comunitario, intentos que, en muchos casos, terminaron en tragedia.

El control fronterizo a cargo del ejército y la asignación de roles extraordinarios a los cuerpos de policía para vigilar las fronteras, han sido las medidas a las que los integrantes del bloque europeo han recurrido para reducir el número de cruces irregulares e impedir la presentación de solicitudes de asilo en su territorio, solución que se ha distinguido por el uso excesivo de

---

<sup>531</sup> A través de la operación Aspida (“Escudo”), el gobierno de este país desplegó alrededor de 1,800 agentes de policía e instauró una valla de 10,5 kilómetros de longitud en su frontera con Turquía. El éxito de tales medidas, de acuerdo con datos de FRONTEX, se constató a finales de 2012, ya que el número de cruces irregulares pasó de 2000 en agosto de tal año, a 10 en octubre del mismo. Amnistía Internacional, *El coste humano de la fortaleza Europa*, (España: AI, 2014), p. 11.

<sup>532</sup> Artículo 2 del Capítulo 1, Título II del Convenio Schengen.

<sup>533</sup> Lucía Abellán, “Presión en la UE para suspender dos años la libre circulación de personas”, *El País*, 25 de enero de 2016, <https://goo.gl/5Ebj9B> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2018).

la fuerza por parte de estos agentes de seguridad y por cometer graves violaciones a los derechos fundamentales de los migrantes y devoluciones ilegales a los países de tránsito.

No obstante, sería erróneo afirmar que la instauración de la “Fortaleza Europa” se ha llevado a cabo únicamente por decisión individual de cada Estado miembro, pues a nivel comunitario, también se han llevado a cabo operativos para contener la llegada de los solicitantes de asilo. En este sentido, cabe destacar el papel que FRONTEX ha tenido como mecanismo vigilante por excelencia de las fronteras exteriores de la UE, cuyo margen de acción se ha enfocado, principalmente, en monitorear el Mar Mediterráneo para interceptar las embarcaciones donde viajan los refugiados, con la finalidad de retornarlos al país de tránsito antes de que lleguen a suelo comunitario y evitar, así, que presenten su petición de asilo.

- ***Externalización***

Al ser considerada como una de las regiones más prósperas y seguras a nivel internacional, la UE ha tenido que establecer acuerdos con terceros países para contener la llegada masiva de inmigrantes que buscan mejorar su calidad de vida. Tal práctica, muy común desde principios de este siglo, es denominada por los estudiosos de las migraciones internacionales como *externalización*,<sup>534</sup> término con el cual se ha tratado de explicar la cesión de responsabilidad de los países destino a los de tránsito en lo que concierne a la gestión de los flujos migratorios de entrada, práctica que se encuentra sustentado en el artículo 78 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (consúltese capítulo 2).

Esta medida, considerada a menudo como *extraordinaria*, debido a que está enfocada a “contener” la llegada masiva de inmigrantes y garantizar, así, la seguridad del país destino, establece, a través de acuerdos o tratados con los países de tránsito, la implementación de sistemas de cooperación policial y militar para combatir no solamente la inmigración irregular, sino también los problemas que, desde su perspectiva, el fenómeno migratorio conlleva. Entre estos puede mencionarse el terrorismo y el desarrollo de las redes de tráfico de personas. Asimismo, entre los puntos pactados de este tipo de convenios se encuentran la readmisión o deportación masiva de migrantes y la “gestión ordenada” de las “cuotas de migración legal” de los países involucrados.<sup>535</sup>

Para llevar a cabo este tipo de política es necesario movilizar recursos *extraordinarios* del presupuesto gubernamental, cuya implementación solo puede lograrse si se justifica la “gran amenaza” que la inmigración representa para el interés nacional, es por ello que los dirigentes políticos le dan tanta importancia al discurso, pues a través de él legitiman el desarrollo de este tipo de estrategias.

---

<sup>534</sup> Amarela Varela Huerta, “La “securitización” de la gubernamentalidad migratoria mediante la “externalización” de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica”, *Contemporánea, toda la historia en el presente*, núm. 4 (2015), <https://goo.gl/H9k9jb> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2018).

<sup>535</sup> *Idem*.



A pesar que tal práctica ha estado enfocada a la inmigración económica irregular,<sup>536</sup> la llegada insostenible de solicitantes de asilo a las fronteras exteriores de la UE ha provocado que se implemente también para impedir que estas personas lleguen a territorio comunitario, es por ello que los operativos que realizan las patrullas fronterizas y guardias costeras del país de tránsito tiene como prioridad interceptar los botes en los que viajan estas personas antes de que lleguen a las islas griegas e italianas ubicadas en el Mar Mediterráneo.

El polémico Acuerdo firmado entre la UE y Turquía, concebido por algunos analistas como “el pacto de la vergüenza”,<sup>537</sup> es el más claro ejemplo de este tipo de medidas, a través del cual se ha convertido a los solicitantes de asilo en inmigrantes económicos irregulares, los cuales, no tienen derecho a llegar a la UE. Esta última afirmación, erróneamente generalizada, es lo que las autoridades comunitarias y nacionales han transmitido al aceptar dicho Acuerdo, situación que ha puesto en grave peligro a los miles de solicitantes que diariamente intentan cruzar el Mar Mediterráneo y el Egeo en busca de protección.

Tal acuerdo fue ideado por el gobierno de Ángela Merkel como una medida desesperada para poner fin a la crisis política y al descontento social que se estaba suscitando al interior de su país por la llegada creciente de solicitantes de asilo que había provocado su política de fronteras abiertas a lo largo de 2015. Esta presión, aunada a la poca voluntad del resto de los países miembros para aceptar las cuotas equitativas de refugiados que propuso la Comisión Europea, fueron los hechos que motivaron a la canciller a acercarse a Recep Tayyip Erdoğan, presidente de Turquía, para concretar tal acuerdo. Tal acción tenía como objetivo liberar a la UE de la responsabilidad de acoger a los solicitantes provenientes de la ruta del Mediterráneo oriental, y disfrazar, al propio tiempo, la deportación masiva de personas extracomunitarias a Turquía.

Las negociaciones concluyeron el 18 de marzo de 2016 con la firma del Plan de Acción Conjunto, a través del cual los países miembros de la Unión y el gobierno de Ankara acordaron lo siguiente:

- Imposición de un visado a los sirios que pretendieran llegar a Turquía, con la finalidad de limitar su llegada.
- Garantizar que los sirios que obtengan protección temporal en Turquía puedan tener acceso al mercado laboral.

---

<sup>536</sup> Se puede citar como ejemplo los acuerdos que algunos países miembros firmaron en la primera década de este milenio con los países de África del Norte, entre estos puede destacarse la cooperación España-Marruecos ante la denominada “crisis de los cayucos” de 2006;

<sup>537</sup> Rubén Amón, “El pacto de la vergüenza”, *El País*, 8 de marzo de 2015, <https://goo.gl/9uUc61> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2018).

- Colocar a Turquía en la lista de países seguros de Grecia, a fin de no transgredir el principio *non refoulement*.
- Aplicación del *Acuerdo bilateral de readmisión con Grecia* para los nacionales turcos y de terceros países que no cumplan con los requisitos para obtener asilo.
- Aplicación del *Acuerdo de readmisión UE-Turquía* para los nacionales turcos y de terceros países que no cumplan con los requisitos para obtener asilo.
- Reforzamiento de las capacidades de intercepción de la guardia costera turca y reforzar la legislación, la acción y la cooperación con los estados miembros de la UE en la lucha contra el tráfico ilegal y los traficantes.
- Evitar que se abran nuevas rutas ilegales hacia la UE.<sup>538</sup>

Tales medidas se establecieron a cambio de los siguientes beneficios para el gobierno turco:

- Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE.
- Liberalización de los visados para los ciudadanos turcos
- Asignación de 6000 millones de euros para apoyar a Turquía en la gestión de los más de 2 millones de refugiados asentados en su territorio, así como financiamiento para proporcionar asistencia a las personas que fueran readmitidas.
- Perfeccionamiento de la Unión Aduanera entre la UE y Turquía.
- Revigorizar el proceso de adhesión de Turquía a la UE.
- Mejorar las condiciones humanitarias en el interior de Siria, en particular en determinadas zonas próximas a la frontera con Turquía.<sup>539</sup>

La puesta en marcha de tal política tuvo efecto inmediato en la llegada de solicitantes de asilo a las costas griegas, ya que se registró un descenso dramático en el número de personas que ingresaron por esta ruta. El objetivo se había logrado, la reducción y contención de los flujos de refugiados, al menos los provenientes de esta zona era un hecho, pero, *¿a qué costo?*. Desafortunadamente, el bloqueo de esta ruta de llegada provocó que los solicitantes intentaran ingresar por el Mediterráneo Central, saturando, una vez más, las islas italianas y generando, por tanto, más muertes en esta zona, a pesar de los cuantiosos operativos italianos y de organizaciones que se llevaron a cabo en dicho mar. Aunado a lo anterior, cabe destacar las malas condiciones y violaciones de derechos humanos que, de acuerdo con Amnistía Internacional, se llevaban a cabo en los centros de detención e internamiento turcos.<sup>540</sup>

<sup>538</sup> Consejo Europeo, “Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016”, <https://goo.gl/4oCMA9> (fecha de consulta: 3 de marzo de 2018).

<sup>539</sup> *Idem*.

<sup>540</sup> Amnistía Internacional, *El coste humano de la fortaleza Europa: Violaciones de derechos humanos en las fronteras de Europa contra personas migrantes y refugiadas*, (España: Amnistía Internacional, 2014), p. 15

Es conveniente mencionar que Turquía no ha sido el único país con el que la UE ha firmado acuerdos de este tipo. En 2014 la UE firmó acuerdos de readmisión con 17 países: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Georgia, Hong Kong, Macao, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Pakistán, Rusia, Serbia, Sri Lanka y Ucrania,<sup>541</sup> en los cuales se establecieron los procedimientos de expulsión de inmigrantes irregulares. A pesar que estos convenios han estado orientados a controlar la inmigración de tipo económico, el hecho de que los solicitantes de asilo utilicen los mismos medios y rutas hacia la Unión, ha provocado que un gran número de personas hayan sido confundidas con inmigrantes voluntarios y expulsadas sin contemplación.

#### **4.1.3.3.2 Política de no llegada**

Al hablar de securitización, de acuerdo con Waever, los estados tienden a implementar medidas *estatacéntricas* —típicas de la concepción realista de seguridad— para enfrentar las amenazas; sin embargo, transformar un determinado asunto en una cuestión de seguridad no se limita a la militarización y control de fronteras, también recurre a soluciones que tradicionalmente no se emplearían si el problema fuera tratado dentro de la agenda de la política ordinaria. El endurecimiento de la legislación de asilo se encuentra dentro de dichas medidas, práctica llevada a cabo con la única intención de reducir el efecto llamada que la legislación de asilo comunitaria produce entre los extranjeros.

El SECA, pese a sus limitaciones, ofrece un abanico de oportunidades para quienes huyen de la persecución, la guerra y la violencia. Sin embargo, su falta de rigor para hacer cumplir a los estados miembros el compromiso de adaptar su legislación nacional a los estándares comunitarios, ha provocado que estos hayan interpuesto una serie de candados para evitar conceder protección internacional, especialmente cuando se presentan grandes volúmenes de peticionarios, tal y como ha sucedido desde 2014 en la mayoría de los países que integran el bloque europeo. Este blindaje del sistema de asilo nacional culminó por desalentar a miles de personas durante 2015 y 2016, las cuales optaron por redirigirse a Alemania, situación que puede ser comprobada en las estadísticas presentadas en el capítulo tres.

Priorizar la legislación de asilo nacional, en lugar de la comunitaria, es un reflejo de la preocupación de los mandatarios por gestionar de forma individual un asunto tan delicado como el ingreso masivo de personas extracomunitarias a su territorio. Entre los casos más alarmantes se encuentran el de Dinamarca, Hungría, Polonia, Austria y República Checa. Suecia y Alemania, aunque de forma más moderada, también han instaurado algunas restricciones para limitar este derecho.

Si algo caracteriza a Hungría, es su rechazo a otorgar protección internacional, es por ello que el gobierno de este país, desde 2015, ha procedido a acelerar el análisis de las solicitudes

---

<sup>541</sup> *Ibidem*, p. 14.

de asilo, lo cual perjudica la contemplación de los elementos necesarios para emitir un dictamen favorable. En este sentido, cabe destacar la aprobación, en junio de 2016, de la ley que permite la devolución inmediata a Serbia, sin la posibilidad de pedir asilo, de los extranjeros encontrados a una distancia de hasta 8 km de la valla fronteriza dentro territorio húngaro, así como el encarcelamiento a quienes crucen dicha frontera de forma irregular.<sup>542</sup> Si esta medida resulta grave, cabe destacar que no es la única práctica que las autoridades húngaras han utilizado para desalentar pedir asilo en este país, pues, de acuerdo con Amnistía Internacional, la violación de derechos humanos y la contención de los flujos de solicitantes por medios *no oficiales*, es una práctica constante.<sup>543</sup>

Dinamarca, ha sido otro de los países que más ha endurecido su política sobre asilo, ya que ha limitado los derechos de los solicitantes de asilo y de aquellas personas que han obtenido algún tipo de protección dentro del país de forma alarmante. Entre estas restricciones se encuentran el aumento del tiempo de espera para la reunificación familiar (de uno a tres años); la reducción de prestaciones económicas; la obligación del solicitante de pagar su manutención; el derecho de las autoridades a confiscar los bienes o/y efectivo de los solicitantes cuyo monto total ascienda 10,000 coronas danesas (1340 euros), a fin de que sean utilizados para solventar sus gastos; pagar los trámites administrativos cuando solicite la reunificación familiar y obtenga la residencia permanente; pagar los gastos de viaje de los familiares que se han beneficiado de la reunificación familiar; la restricción para que el solicitante pueda vivir y trabajar fuera del centro de acogida; así como el aumento del tiempo de detención para los solicitantes que serán deportadas.<sup>544</sup>

Austria, por su parte, estableció como límite la atención de 35,700 solicitantes de asilo durante 2016, medida controversial por estar en contra de las disposiciones que establece el sistema europeo de asilo y del DIR.<sup>545</sup> En República Checa, en 2015, el parlamento nacional aprobó una serie de medidas más estrictas para verificar la identidad de los peticionarios y asegurarse, de esta manera, de que no fueran un peligro para la sociedad; asimismo, aprobó

---

<sup>542</sup> “Las sanciones que Europa puede imponer a Hungría por su maltrato a los refugiados”, *Eldiario.es*, 20 de septiembre de 2015, <https://goo.gl/p3Pbwp> (fecha de consulta: 4 de marzo de 2018).

<sup>543</sup> Como dato a destacar, en 2017 el gobierno de Orbán aprobó una Ley aún más restrictiva de asilo, la cual permitía encerrar a los solicitantes de asilo en cárceles mientras su solicitud era examinada, medida que justificaba con el argumento de que esta ley “buscaba garantizar la seguridad no sólo de los ciudadanos húngaros, sino también de toda la Unión Europea”. Véase Amnistía Internacional, *Hungría: El espantoso trato a los solicitantes de asilo, una táctica populista deliberada*, <https://goo.gl/FAooAp> (fecha de consulta: 4 de marzo de 2018) y “Entra en vigor en Hungría una ley que permite detener a los refugiados solicitantes de asilo”, *El Periódico*, 28 de marzo de 2017, <https://goo.gl/MLvKdn> (fecha de consulta: 4 de marzo de 2018).

<sup>544</sup> Ministerio del Empleo y Seguridad Social, “Dinamarca”, *Actualidad Internacional Sociolaboral*, núm. 195 (noviembre 2015): pp. 127-133. <https://goo.gl/waqGZR> (fecha de consulta: 11 de marzo de 2018).

<sup>545</sup> Carmen Valero, “Austria limita las peticiones de asilo en 2016 porque los refugiados “desbordan” su sistema”, *El Mundo*, 20 de enero de 2016, <https://goo.gl/CmBF5c> (fecha de consulta: 11 de marzo de 2018).

exigir a estar personas un certificado sobre su estado de salud, a fin de que demostraran que no padecían enfermedades infecciosas que pudieran poner en riesgo la salud pública.<sup>546</sup>

Al ser Polonia una puerta de entrada a la UE, constantemente enfrenta contingentes importantes de solicitantes de asilo, sin embargo, el gobierno de este país ha tendido a mantener una política de asilo restrictiva para desalentar la permanencia de estas personas y que continúen a otros estados para presentar su petición. Como requisito para ingresar a la UE, el país polaco tuvo que modificar su legislación de extranjería y asilo en 2007 para mostrarse como un país “respetuoso” de los derechos humanos y comprometido con el “principio de solidaridad”; sin embargo, algunas organizaciones humanitarias han insistido que el actual gobierno no respeta las normas del SECA y continua aplicando el marco jurídico que tenía cuando no formaba parte del bloque europeo, el cual permite detener y encarcelar, en condiciones deplorables, a los solicitantes de asilo.<sup>547</sup>

En 2016, el gobierno alemán causó sorpresa al modificar algunos aspectos de su legislación de asilo, tales como la restricción inmediata a la reagrupación familiar, el internamiento de los solicitantes en centros especiales durante el análisis de su solicitud y la limitación de este derecho a aquellas personas que hubieran cometido crímenes,<sup>548</sup> incluidos aquellos condenados a libertad condicional, restricción que había sido implementada como medida de prevención ante los últimos atentados terroristas cometidos en el país y los abusos en la provincia de Colonia.<sup>549</sup>

En Suecia, después de la llegada masiva de solicitantes en 2015, las autoridades gubernamentales se vieron en la necesidad de limitar las concesiones de protección internacional y los derechos inherentes a esta como la reducción del tiempo de estadía y la prohibición del derecho de asilo por reunificación familiar de forma temporal, con la finalidad de disminuir la presión que tenía su sistema de asilo y ejercer presión en el resto de

---

<sup>546</sup> Freddy Valverde, “La República Checa endurece su política de asilo”, *Radio Praha*, 5 de octubre de 2015, <https://goo.gl/ykChPT> (fecha de consulta: 11 de marzo de 2018).

<sup>547</sup> Jean Jacques Thonnyen, *La situación de los solicitantes de asilo en Polonia, con especial atención a los solicitantes ucranianos*, (España: CEAR, 2014), pp. 12-19.

<sup>548</sup> “Merkel propone cambiar la política migratoria de Alemania tras los ataques masivos de Colonia”, *BBC Noticias*, 9 de enero de 2016, <https://goo.gl/LrbLRM> (fecha de consulta: 11 de marzo de 2018) y Silvia Martínez, “El Tribunal de Justicia de la UE avala deportar refugiados a países terceros considerados seguros”, 17 de marzo de 2016, <https://goo.gl/KPVFch> (fecha de consulta: 11 de marzo de 2018).

<sup>549</sup> En 2017, el Parlamento alemán aprobó medidas más estrictas en cuanto al derecho de asilo, entre las que destacan la aceleración de la deportación de quienes no hayan conseguido asilo; incremento de 4 a 10 días la duración de la detención de los inmigrantes a los que se les haya negado el asilo y que hayan sido considerados por la policía como peligrosos, antes de ser enviados a sus países; limitación de movimiento para quienes ingresen al país con identidad falsa, la obligación del personal de los centros de internamiento de informar a los solicitantes sus pocas probabilidades de sobresalir en el país durante el examen de solicitud de asilo, a fin de evitar darles “esperanza”, así como la negativa de tener más probabilidades de obtener asilo si un solicitante tiene un hijo en territorio alemán. Véase “Parlamento alemán aprueba leyes más estrictas de asilo”, *Deutsche Welle*, 19 de mayo de 2017, <https://goo.gl/9KP2jU> (fecha de consulta: 11 de marzo de 2018).

los estados miembros para que aceptaran un reparto justo de los solicitantes de asilo.<sup>550</sup> Estas medidas tuvieron efecto inmediato durante 2016, ya que el número de solicitudes se redujo considerablemente de acuerdo con las estadísticas presentadas en el capítulo anterior.

#### 4.1.3.3.3 Política de desviación

Otra medida que demuestra la segurización de los flujos de refugiados es la implementación de políticas de desvío de rutas de llegada y de disuasión de entrada, las cuales se encuentran sustentadas en el propio Sistema Europeo Común de Asilo.<sup>551</sup> En tal marco jurídico, se establece la limitación del derecho de asilo a personas que provengan de países considerados como *seguros*, así como su devolución a los países de tránsito considerados de la misma manera. Dichos países son designados por la Comisión Europea, a través de un “análisis” de las condiciones internas de los países extracomunitarios de donde provienen los solicitantes.

A pesar de que en la lista de países de origen seguros no se encuentran los principales emisores de refugiados a nivel mundial (Siria y Afganistán), resalta el hecho en que entre estos se encuentra Turquía, país que, de acuerdo con información de Amnistía Internacional, ha llevado a cabo violaciones sistemáticas de derechos humanos de las minorías étnicas, lo cual pone en grave riesgo a los solicitantes rechazados. La explicación a este hecho se encuentra en que el país turco se ha convertido en el principal aliado de la Unión Europea para la contención de los flujos de refugiados provenientes de Medio Oriente.

En dicha lista se encuentran también los países pertenecientes a la zona de los Balcanes, Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Kosovo, Montenegro y Serbia,<sup>552</sup> cuyos nacionales, desde la perspectiva de las autoridades comunitarias, no requieren protección internacional, razón que explica por qué más del 90% de las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de estos países han sido rechazadas.<sup>553</sup> A pesar que con estas medidas se ha tratado de centrar la atención y recursos en quienes si necesitan protección, esta lista no garantiza que estas personas, por ser originarios de alguno de esos países, no sean objetos de algún tipo de maltrato o violación a sus derechos fundamentales; restricción que de acuerdo con el artículo 3° de la Convención de Ginebra de 1951 (véase capítulo 1), viola el principio de *no discriminación* por motivos de nacionalidad.

---

<sup>550</sup> Véase detalladamente el artículo de Bern Parusel, “El cambio de dirección de Suecia con respecto al asilo”, *Migraciones Forzadas*, núm. 52 (mayo 2016), <https://goo.gl/9A3cSj> (fecha de consulta: 11 de marzo de 2018).

<sup>551</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2013/32/UE*, <https://goo.gl/MiKQk2>, (Fecha de consulta: 20 de julio de 2017).

<sup>552</sup> Comisión Europea, “La lista común a la UE de países de origen seguros”, <https://goo.gl/1umZkcm> (fecha de consulta: 11 de marzo de 2018).

<sup>553</sup> Es necesario mencionar que cada país parte ha establecido su propia lista de países seguros, la cual puede consultarse en el Anexo VII. A pesar de que en la mayoría de los casos la lista común coincide con la nacional, existen otros estados considerados como seguros que han sido designados según el criterio cada país, los cuales son respetados por las autoridades comunitarias y no implican algún tipo de sanción por negarles a sus nacionales protección internacional.

En la lista de terceros países seguros, por su parte, figuran aquellos países de tránsito donde los solicitantes tienen altas posibilidades de obtener protección internacional de acuerdo con el criterio de la Comisión Europea, por tanto, deben regresar a estos y presentar su solicitud. Turquía se encuentra dentro de esta lista desde 2016, gracias al acuerdo que la UE estableció con el gobierno de este país para acoger a todas aquellas personas que no se hayan beneficiado de protección en el sistema europeo de asilo; no obstante, es necesario insistir que las condiciones de vida para quienes son retornados son nefastas de acuerdo con Amnistía Internacional, organización que en múltiples ocasiones ha denunciado la precariedad de los centros de internamiento para refugiados en este país, así como la violación a sus derechos que padecen.<sup>554</sup>

#### **4.2 Consecuencias de la securitización de los refugiados**

En el apartado anterior se ha podido constatar la gran influencia que han tenido los discursos anti-migración para asumir a los flujos de refugiados como amenazas existenciales a los valores estatales. Si bien no puede negarse que el rechazo al extranjero es una actitud que se había venido gestando desde hace algunos años, especialmente como consecuencia de los ataques terroristas acontecidos a principios de este siglo y con la crisis económica y financiera de 2008, no por ello debe menospreciarse el efecto que ha tenido el *speech* de los actores políticos europeos en la percepción de la ciudadanía y en la adopción de medidas restrictivas contra esta migración, tanto a nivel nacional como a nivel comunitario.

La empatía de la población con este tipo de discursos, y con el endurecimiento de la política de asilo y control de fronteras, ha sido visible en los sondeos de opinión y en los últimos procesos electorales, a través de los cuales el número de votos a representantes de partidos de extrema derecha o bien, a aquellos políticos que emplearon un discurso anti-migrante y anti-sistema, se ha incrementado de manera considerable, permitiéndoles acceder a los parlamentos nacionales, a alcaldías, e incluso, a jefaturas de Estado y Gobierno. La restricción del derecho de asilo, la realización de devoluciones en las fronteras, y el cierre y militarización de las fronteras nacionales fueron, por ende, acciones legitimadas por la ciudadanía a través de los sufragios y algunas manifestaciones de rechazo en contra los refugiados.

La consecución de este proceso intersubjetivo, de acuerdo con los planteamientos de Buzan, Waever y De Wilde, es lo que ha da como resultado la securitización de los flujos de refugiados en la Unión Europea; sin embargo, integrar esta migración dentro de la agenda de seguridad nacional de sus miembros ha traído consecuencias negativas para el goce del derecho en cuestión. En primer lugar, se resalta la transgresión del derecho internacional, que ha provocado la violación de los tres principios fundamentales establecidos en la Convención de Ginebra de 1951 y, en segundo lugar, la transgresión del derecho comunitario sobre refugiados, lo cual ha derivado

---

<sup>554</sup> Amnistía Internacional, *El coste humano de la fortaleza Europa...*, *op. cit.*

en la disparidad de atención entre un Estado y otro. Ambas violaciones han generado la inseguridad de miles de personas que han intentado obtener asilo en la Unión.

- ***Transgresión de los principios fundamentales del derecho internacional para la protección de refugiados***

Respecto al principio *Non Refoulement*, cabe decir que el blindaje y excesiva vigilancia de fronteras antes señalado ha culminado no solamente por limitar la entrada de solicitantes de asilo, sino también ha provocado la devolución de miles de personas, incluidas personas en situación vulnerable. Estos sucesos han sido más visibles en los países con fronteras exteriores, especialmente en Hungría. Otro ejemplo son las devoluciones en caliente que ha llevado a cabo FRONTEX tras monitorear el Mar Mediterráneo y el Egeo, especialmente a partir de la entrada en vigor del acuerdo con UE-Turquía.

El principio de *No discriminación*, por su parte, se ha visto seriamente transgredido al momento de conceder protección y de designar el tipo de estatuto de protección, ya que la nacionalidad, las costumbres y la religión, suele determinar la probabilidad de obtener asilo en la UE. Las estadísticas del capítulo tercero demuestran que cada Estado tiene concepción diferente respecto a quienes pueden ser merecedores de protección. No obstante, se puede visualizar cierta discriminación a los solicitantes africanos, a pesar de que existen conflictos permanentes en muchos de ellos y en los últimos años se han agravado, la tasa de reconocimiento no supera el 25%, con excepción de Eritrea. Asimismo, existe la tendencia a rechazar a los peticionarios provenientes de países árabes y aquellos que profesan el islam.

En cuanto al principio de *No sanción por ingreso irregular*, en la mayoría de los países miembros se han presentado casos de detenciones arbitrarias a solicitantes de asilo, sin examinar detalladamente las causas por las que ingresaron sin documentación. El posterior internamiento en centro de detención suele ser prolongado, en condiciones deplorables, sin acceso a orientación jurídica y en la mayoría de los casos no se les notifica los motivos de su encierro. Los casos más dramáticos acontecen en los Estados del este de la Unión y en la isla de Lesbos, como resultado de la entrada en vigor del acuerdo entre la UE y Turquía.<sup>555</sup>

- ***Transgresión de las normas del derecho comunitario sobre asilo***

Considerar a los solicitantes de asilo como amenazas a la seguridad ha traído como consecuencia que los Estados omitan la aplicación de los estándares comunitarios y opten por implementar los propios, caracterizados por ser más restrictivos y por estar enfocados a restringir el acceso de migrantes y negar el derecho a solicitar y obtener asilo. Esto ha provocado que exista disparidad en cuanto a la aplicación del Reglamento Dublín, las

---

<sup>555</sup> Lluís Miquel Hurtado, “De refugiados a retenidos: así es la vida dentro del nuevo centro de detención en Lesbos”, *El Diario.es*, 28 de marzo de 2016, <https://goo.gl/LErK6E> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2018). “La ONU denuncia la "detención arbitraria de inmigrantes y refugiados" en la Unión Europea”, *El Periódico*, <https://goo.gl/yQMe7H> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2018)



condiciones de acogida, los procedimientos y los requisitos para acceder a este derecho. El resultado de esta falta de armonización ha sido la generación de movimientos secundarios y del fenómeno *asylum shopping*, realidades que han incentivado la concentración de poco más del 90% de las solicitudes en diez países miembros, ocasionando, a su vez, disparidad en los índices de reconocimiento y en el tipo de estatuto otorgado.

En lo que se refiere a la *Directiva 2013/33/UE* sobre condiciones de acogida, cabe resaltar el abuso sistemático de la cláusula de detención por motivos de seguridad nacional en los países del este, principalmente en Hungría, donde el cruce irregular que realizan quienes requieren asilo se ha convertido en una violación severa a ley húngara, la cual establece la detención, encarcelamiento y expulsión de aquellos que intenten internarse en territorio húngaro sin autorización, acciones llevadas a cabo mediante el uso excesivo de la fuerza.

Las condiciones de acogida, por su parte, son deficientes y varían de un Estado a otro, dependiendo del desarrollo económico del país y de la percepción que se tiene sobre el derecho de asilo. Mientras en Alemania y Suecia la asistencia tiene se cumplen estándares más elevados que los que indica la Directiva, los servicios básicos de asistencia como la alimentación, el vestido, la vivienda y la atención médica en los países del este, en los fronterizos y en algunos del centro como Dinamarca, son precarios y deficientes. Asimismo, en algunos de ellos no existen centros especializados para personas vulnerables, por lo que son tratadas de la misma manera que otros solicitantes que no requieren cuidado especial.

En cuanto a la *Directiva 2013/32/UE* sobre procedimientos, cabe resaltar que persisten grandes disparidades en el tiempo y en la calidad de atención; mientras en unos países se realiza el análisis de una solicitud en seis meses, en otros se lleva a cabo hasta en dos años, o bien, han tendido a emplear mecanismos acelerados de análisis de solicitudes para proceder a la expulsión. La omisión de algunos países para proporcionar asistencia legal y realizar entrevistas individuales también es una constante. Asimismo, la atención a personas vulnerables y los procedimientos en las zonas de tránsito suelen variar entre un país y otro debido a que dicha Directiva no especifica los estándares, lo deja a consideración de las autoridades estatales.

Respecto a la *Directiva sobre requisitos*, cabe resaltar que pese a existir una definición común sobre refugiado, en la práctica esta varía de acuerdo con los intereses de cada país, ya que las autoridades gubernamentales conciben de diferente manera quién puede ser un beneficiario de la condición de refugiado, quién de protección subsidiaria, quién de protección humanitaria, o quien representa una grave amenaza a la seguridad nacional. El resultado de esta diferencia en la interpretación es lo que ha desencadenado la presentación de solicitudes múltiples por parte de una misma persona, y que la afluencia de solicitantes de asilo se dirija hacia los Estados del norte y centro, caracterizados históricamente por ser más solidarios.

#### **4.2.1 La relación del SECA con la seguridad comunitaria y nacional**

A pesar de los importantes avances que se han realizado para constituir una regulación común en materia de asilo, el drama humanitario que acontece en las puertas de la UE ha sacado a la luz no solamente la difícil relación que existe entre el derecho de asilo y la seguridad, sino también la dicotomía, cada vez más marcada, entre la seguridad nacional y seguridad comunitaria, situación que ha puesto en duda los valores democráticos en los que se sustenta la integración europea.

La falta de solidaridad y la tendencia a priorizar la seguridad nacional, son realidades que se han reflejado tanto en la lentitud con la que los países han adaptado sus legislaciones nacionales a las normativas del SECA, como en la nula aplicación de las mismas. No obstante, la facilidad con que los Estados miembros han dejado de aplicar los estándares comunitarios encuentra su explicación en la naturaleza y arquitectura de dicho Sistema.

Desde las primeras normativas del SECA, se ha visualizado un sesgo hacia la protección de la soberanía nacional; la prueba más evidente es que los países aceptaron que tal Sistema estuviera basado en normas que establecieran un nivel mínimo de cumplimiento, medidas que les han dado un gran margen de acción para omitir su aplicación. Asimismo, cabe resaltar la consideración de una cláusula que precisa la restricción del derecho de asilo por cuestiones de seguridad, regla que ha servido a los gobernantes para justificar, en más de una ocasión su negación a conceder este derecho.

El retraso para la construcción de un procedimiento único y un estatuto uniforme de asilo es otra prueba de la falta de voluntad política que desde el inicio de la integración se ha hecho presente. Ante una Unión Europea deteriorada por los efectos de la crisis económica de 2008 y por la falta de credibilidad de las instituciones europeas, la llegada masiva de refugiados ha sido el elemento que han utilizado como pretexto algunos líderes políticos para deslindarse poco a poco de las responsabilidades con el derecho comunitario, incluyendo el derecho de asilo. La soberanía nacional, una vez más, está determinando la división entre los europeos.

En este sentido, cabe resaltar que el desarrollo del SECA no solamente estuvo ideado para constituirse en el primer bloque político en contar con un sistema compartido de la gestión del derecho de asilo, pues su diseño fue pensado para garantizar el funcionamiento y la seguridad del Espacio Schengen, indispensable para concretar la integración política europea. Desde la perspectiva de las instituciones comunitarias, no es posible construir un espacio común en el que se goce de libertad, seguridad y justicia mientras no se lleve a cabo una gestión homogénea de la migración, el asilo y el control de las fronteras externas.

Es por ello que, ante la llegada insostenible de refugiados, las instituciones comunitarias han insistido a los Estados miembros en aplicar los criterios comunes de dicho Sistema y responder coordinadamente, ya que de ello depende la seguridad del bloque y el futuro de

Europa como una unidad. Asimismo, no debe extrañar las decisiones que han tomado la Comisión Europea para vigilar las fronteras exteriores a través de FRONTEX, así como la consecución de acuerdos con terceros países para limitar la llegada de migrantes. La militarización, el control excesivo de fronteras y las devoluciones masivas, por tanto, no han sido prácticas individuales de los Estados, también han sido llevadas a cabo en nombre de la Unión.

#### **4.2.2 La seguridad humana de los refugiados ¿una prioridad para la UE?**

Desde el enfoque de la seguridad humana es posible dimensionar de una manera más clara las inseguridades a las que se ven expuestos los solicitantes de asilo como consecuencia de ser asumidos como amenazas por parte de los integrantes del bloque europeo y de las medidas extraordinarias que en consecuencia han puesto en práctica para limitar su llegada. Partiendo de la consideración respecto a que otorgar asilo, de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales y comunitarios, significa garantizar la seguridad integral del individuo, podemos asumir que las autoridades europeas han tendido a realizar lo contrario.

El SECA, al basar su definición de refugiado en la ambigua concepción de la Convención de Ginebra de 1951 y de su Protocolo de 1967, y al establecer normas mínimas, ha dado pie a que los países hayan realizado una interpretación reducida del derecho de asilo. Esto ha dado lugar a que los desplazados se sientan inseguros en distintos ámbitos de su vida, desde su llegada a las fronteras comunitarias y aún después de haber obtenido protección, o bien, en el caso contrario, al ser expulsados sin que se haya realizado el debido examen de su solicitud.

La inseguridad personal que estas personas padecen se evidencia en el maltrato físico que reciben por parte de los agentes de seguridad tanto en las fronteras como en los centros de acogida y detención; cuando son perseguidos por la policía; cuando son víctimas de crímenes de odio hacia su persona por parte de algunos integrantes de la ciudadanía y, desde luego, cuando son objetos de tortura, secuestro, mutilaciones y abusos sexuales por parte de los traficantes de personas a los que recurren para llegar a la Unión.

En cuanto a la inseguridad política, resalta la violación sistemática a sus derechos fundamentales que han padecido como consecuencia de su condición irregular al llegar a las fronteras y al ser asumidos como amenazas por los Estados. Son muchos los casos en los que estas personas son privadas de su libertad y existe ausencia de la autoridad estatal para reprimir estos abusos, o, en el peor de los casos, la detención ha sido autorizada por el Estado. Asimismo, cada vez son más las denuncias en las que las autoridades encargadas de los centros del internamiento condicionan el otorgar mejores servicios o mejorar su estatus migratorio a cambio de dinero.<sup>556</sup>

---

<sup>556</sup> Robert Tait, “Hungria cobra 1.200 euros a los refugiados para salir de los centros de detención”, *El Diario.es*, 11 de marzo de 2017, <https://goo.gl/zwyUnX> (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2018).

Por otra parte, cabe destacar que el cierre de fronteras ha contribuido a que los refugiados perezcan en la búsqueda de vías alternas de acceso, ya que, además de que el prolongamiento de su camino puede atentar contra su salud, no cuentan con recursos suficientes para culminarlo con éxito. El condicionamiento de servicios básicos de subsistencia por parte de algunos gobiernos, y el hacinamiento de los centros de acogida, también han generado situaciones de inseguridad alimentaria y sanitaria hacia estas personas. Regularmente, tanto en los centros de primera acogida, como en los de detención y expulsión, el acceso a medicamentos y alimento es limitado.

De acuerdo con Amnistía Internacional, con la entrada en vigor del tratado UE- Turquía, los centros de internamiento griegos Moria, en Lesbos, y VIAL, en Chios, se encuentran saturados y en pésimas condiciones. Los solicitantes más afectados son las mujeres embarazadas o con bebés, niños y niñas de corta edad y personas con discapacidad, traumatizadas o con enfermedades graves, quienes se enfrentan a la falta de profesionales de la salud que las asistan y a la limitación de medicamentos especializados para tratar enfermedades crónicas, así como a la escasez de comida debido al número enorme de personas que viven en estos lugares.<sup>557</sup>

En los centros italianos la situación no es tan diferente; a pesar de la actitud positiva que en los últimos años ha tenido el gobierno italiano respecto a la acogida de refugiados, persiste el hacinamiento como consecuencia de la falta de solidaridad y responsabilidad del resto de los Estados a proceder al reasentamiento de solicitantes en su territorio, situación que ha convertido el acceso al sistema de salud en una cuestión de “suerte”, pues no todos los peticionarios pueden acceder a él, de acuerdo con información de Médicos Sin Fronteras.<sup>558</sup>

La restricción del derecho de asilo a los musulmanes o a determinadas personas por su nacionalidad, es el ejemplo más claro de discriminación a la identidad de los refugiados. Asimismo, el permitir la propagación de discursos xenófobos que acentúan las diferencias entre los europeos y los “otros”, son las formas más fehacientes de generar inseguridad comunitaria hacia estas personas, pues tales actos han acentuado la diferencias entre la cultura europea y la de los solicitantes, generando, en algunos casos, fuertes tensiones sociales, que han culminado en movimientos de odio, en el desarrollo de actos violentos en su contra y en su exclusión a través de la instalación de campamentos o centros de acogida aislados de las zonas urbanas, evitando, por ende, su integración.

Por último, cabe destacar la inseguridad económica, la cual se traduce en las limitadas oportunidades laborales a las que los migrantes forzosos tienen acceso mientras es examinada su solicitud, y aún después de haber obtenido el estatuto de refugiado, protección subsidiaria

---

<sup>557</sup> Amnistía Internacional, *Grecia: Personas refugiadas detenidas en pésimas condiciones mientras se aplica a toda prisa el acuerdo UE-Turquía*, <https://goo.gl/Kkxj3Q> (fecha de consulta: 13 de marzo de 2018).

<sup>558</sup> Ismael Monzón, “10.000 refugiados en Italia viven fuera del sistema de integración”, *Eldiario.es*, 31 de mayo de 2015, <https://goo.gl/BQwz3L> (fecha de consulta: 13 de marzo de 2018).

o protección temporal. A pesar de que el SECA establece como máximo seis meses para que los solicitantes puedan acceder a un empleo formal, en la mayoría de los países este lapso suele ser mayor. Asimismo, la falta de orientación por parte de las autoridades gubernamentales hace la búsqueda de empleo más complicada. Su situación suele agravarse en aquellos países en los que se les exige un pago por su manutención sin contar con empleo.

Dichas dificultades se presentan no solamente en países con menor desarrollo como los ubicados en el este y sur de la Unión, sino también en países con altos índices de desarrollo como Alemania, las cuales son consecuencia de que el actual Sistema Europeo Común de Asilo proporciona estándares generales de protección, enfocados en salvaguardar los intereses de los Estados, por un lado, y la integración europea, por el otro. Velar porque los migrantes extra-europeos que requieren protección accedan de manera rápida y segura a la Unión, y porque puedan tener acceso a servicios básicos de subsistencia, no ha sido una de las prioridades de los mandatarios europeos.

#### **4.2.3 La seguridad humana como guía del Sistema Europeo Común de Asilo**

Ante este difícil contexto en el que el derecho de asilo queda supeditado a la voluntad de los miembros de la Unión, se generan incógnitas respecto a la utilidad y futuro del Sistema de Asilo Común Europeo. Al respecto, la Comisión Europea a mediados de 2016 inició los trabajos para realizar nuevas modificaciones a dicho marco jurídico, cuyas propuestas se han centrado en convertirlo en uno más “solidario” y “justo”, en el que exista un reparto equitativo de responsabilidad entre los integrantes del bloque, de acuerdo con el artículo 80 del TFUE. Sin embargo, tal propósito no tiene contemplado garantizar que los migrantes forzosos puedan acceder a protección internacional en cualquier país parte.

Con base en tal objetivo, no debe sorprender que se haya dado prioridad a modificar el Sistema Dublín. No obstante, los cambios se han enfocado en combatir la inmigración indocumentada y frenar la presentación de solicitudes de asilo, en lugar de priorizar el reparto equilibrado de solicitudes.<sup>559</sup> Esto es, por tanto, una desventaja para los países que poseen fronteras exteriores y, desde luego, para los migrantes forzosos, ya que tal Reglamento continúa sin tomar en cuenta el perfil de los solicitantes, es decir, se sigue priorizando el criterio de primer país de ingreso para determinar al país responsable de examinar cada petición.

En segundo lugar, se ha propuesto reemplazar las Directivas de procedimientos y requisitos por Reglamentos, a fin de uniformar los criterios entre países y consolidar la armonización. No obstante, el problema sigue siendo el mismo, los Estados no consideran a los solicitantes de asilo como objetos de seguridad. Esto se refleja, primero, en la falta de propuestas para que el SECA se centre en garantizar la protección de los solicitantes de asilo; segundo, en la

---

<sup>559</sup> Consejo Europeo, *Reforma al Sistema Común de Asilo*, <https://goo.gl/c3SHfe>, (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2018).

falta de consenso entre los mandatarios europeos para aceptar las modificaciones que se han realizado hasta el momento; y tercero, en la falta de voluntad política que la mayoría de los representantes de gobierno siempre han mostrado para adaptar su legislación nacional a la norma comunitaria en cuestión.

Cambiar la percepción que se tiene del refugiado como enemigo del Estado-nación es indispensable para gestionar la llegada masiva de solicitantes de una manera más eficiente y controlada, para lograr esto es necesario, de acuerdo con Buzan, llevar a cabo la *deseguritización* de los flujos de refugiados, es decir, dejar de considerar a los refugiados como amenazas y retirar, en consecuencia, este problema dentro de la agenda de seguridad nacional y comunitaria. Esto permitiría desarrollar un sistema de asilo antropocéntrico, holístico y multidimensional, en el que se contemple tanto la protección de los refugiados, como las potencialidades que se pueden obtener de esta migración para las sociedades de acogida a mediano y largo plazos.

Considerando que los flujos de refugiados son crecientes, dinámicos, diversos y cada vez son más prolongados, y que la aversión hacia estos se ha incrementado en los últimos años, es fundamental considerar enfoques alternativos que rescaten la esencia real del asilo. El enfoque de la seguridad humana, representa esta ambición. Contemplar este enfoque como guía en el desarrollo de políticas sobre asilo no significa que los intereses y seguridad nacionales queden desfasados, pues sería irresponsable afirmar que entre los flujos migratorios mixtos no pueden infiltrarse delincuentes internacionales que abusan de la figura de asilo. La intención es crear mecanismos que garanticen la protección de los individuos en todos los Estados parte en el mismo nivel de condiciones, siempre y cuando lo requieran.

Si bien no puede negarse que los países han sufrido una presión importante en sus centros de recepción y acogida, y que todos sin excepción han proporcionado la condición de refugiado, protección subsidiaria o humanitaria a un número considerable de migrantes, esta no es razón suficiente para justificar abusos y tratos degradantes hacia estas personas, para combatirlos como si fueran criminales, ni mucho menos para incentivar el odio y miedo de la ciudadanía europea en su contra. El cambio de visión de esta problemática puede convertirse en una gestión armonizada y coordinada que genere beneficios para la economía y demografía europea, e incluso, puede favorecer al mantenimiento del Espacio Schengen, pues el cierre de fronteras, como se ha evidenciado en este trabajo, no ha sido una opción viable y nunca será una solución.

Retomando la afirmación que realizó la ONU en su *Informe sobre desarrollo humano*, de 1994, acerca de que los Estados solamente podrán alcanzar sus objetivos referentes a la paz, seguridad nacional, democratización, derechos humanos, integración y desarrollo sostenible

hasta garantizar la seguridad de los individuos,<sup>560</sup> se puede decir, entonces, que solo hasta que los integrantes de la UE consideren a los solicitantes de asilo como objetos referentes de seguridad podrán gestionar su llegada de forma eficiente, pues tendrán que desarrollar una legislación centrada en su protección que contemple vías legales y seguras para evitar que perezcan y sufran malos tratos durante su viaje, llegada y permanencia en territorio comunitario.

- **El individuo en el centro de atención**

Crear un sistema de asilo *único* que contemple los riesgos a los que están expuestas los solicitantes de asilo en las diferentes etapas que pasa para acceder a un estatuto de protección, así como sus necesidades básicas a cubrir y los elementos requeridos para una integración exitosa, permitiría que los países miembros dejaran de ser fuentes de inseguridad para convertirse en sus fieles protectores. Si bien no es posible obligar a los Estados a cambiar de inmediato su visión negativa y actitud hostil hacia este tipo de migrantes, las autoridades comunitarias deben esforzarse por mantener firme su convicción acerca de la obligación que tienen de protegerlos, así como de las ventajas a mediano y largo plazos que pueden obtenerse de esta migración.

Al contrario de la idea que han vendido los partidos de extrema derecha respecto a la carga que representan estas personas, de acuerdo con los datos expuestos en el capítulo anterior, la migración forzada extracomunitaria difícilmente trae consecuencias negativas, ya que los estudios revelan que los refugiados ocupan puestos de trabajo rechazados por la población autóctona, pagan impuestos que ayudan a sustentar las pensiones de los europeos, contribuyen a la reactivación de la economía en zonas despobladas y ayudan a que la población no envejezca.

El primer paso para crear un Sistema que garantice la seguridad de los migrantes forzosos es concretar un estatuto único de protección internacional de aplicación obligatoria en todos los países, tal y como se ha realizado en América Latina y África. La Unión debe optar por incluir dentro de su definición de refugiado las motivaciones que establecen los estatutos de protección subsidiaria y temporal, a fin de proporcionarles las mismas oportunidades y derechos, pues la violencia y la guerra es una constante que no tiene una fecha de término, y limitar el tiempo de protección y sus derechos atenta contra su supervivencia y desarrollo.

Proteger a todos los solicitantes sin importar su origen y cultura, debe ser otro de los puntos contemplados. Crear mecanismos que vigilen estrictamente la aplicación de los principios de no discriminación y *non refoulement*, y que sancionen su violación, debe ser una prioridad para la legislación comunitaria, a fin de garantizar el derecho de asilo en cualquier Estado miembro y evitar movimientos secundarios de refugiados. Esto no quiere decir que no se

---

<sup>560</sup> PNUD, *Informe de Desarrollo Humano de 1994... op.cit.*, p. 25.

examinen las causas que los motivaron a huir, sino que se evite restringir este derecho a los extranjeros por el simple hecho de ser musulmanes o proceder de países donde radican terroristas, pues es debido a la violencia que generan estos grupos que han huido y buscado protección.

De acuerdo con la visión multidimensional que caracteriza el enfoque de seguridad humana, el sistema de asilo europeo debe contemplar las amenazas a las que los solicitantes se exponen durante su estadía en el bloque, a fin de evitar que los individuos sufran inseguridad personal, económica, alimentaria, ambiental, comunitaria y a la salud. Con base en ello, es necesario que se considere la multiétnicidad, la diferencia etaria, el sexo y la vulnerabilidad de las personas que soliciten protección internacional, pues solamente de esta manera se podrá proporcionar una protección integral, lo cual permitirá, a su vez, que estas personas se integren poco a poco en la sociedad de acogida y que no se generen divisiones étnicas al interior del país de acogida que puedan ocasionar conflictos en el futuro.

Considerar las características de los solicitantes es fundamental para determinar adecuadamente al Estado responsable que será responsable del examen de su solicitud, ya que al conocer tal información se podría determinar si se puede proceder a la reunificación familiar, o bien, enviarlo al país en el que tenga una mayor probabilidad de integrarse exitosamente.

Crear estándares más homogéneos sobre las condiciones de acogida y los procedimientos que se encuentren centrados en garantizar la seguridad integral de los solicitantes es vital para evitar movimientos secundarios y el fenómeno *asylum shopping*. Esto, a su vez, resulta indispensable para evitar la saturación de los centros de acogida en unos cuantos países. A través del fortalecimiento de las capacidades de la EASO se debe apoyar y vigilar la adaptación de tales estándares a la legislación respectiva de cada país. Permitir a estas personas acceder al empleo en el menor tiempo posible, resulta fundamental para su autosuficiencia y para evitar que el Estado invierta una gran cantidad de recursos en su asistencia.

Eliminar las barreras jurídicas al asilo es tan importante como eliminar los excesivos controles en las fronteras nacionales, ya que a través de estos las fuerzas de seguridad nacionales se han dado a la tarea de repeler, sin miramientos, la llegada de solicitantes de asilo. Si bien exigir la eliminación de estos controles puede considerarse como una ofensa a la soberanía de los países, es necesario evidenciar que esta práctica solo alimenta a las redes de tráfico de personas, además de que se están cometiendo una falta grave en contra del marco jurídico internacional sobre los refugiados.

Es por ello que se debe enviar a los cruces fronterizos y a las fronteras exteriores personal capacitado en la regulación de los refugiados y en el trato que debe proporcionarse a



solicitantes vulnerables, a fin de evitar devoluciones masivas, detenciones arbitrarias y violaciones a los derechos humanos.

No obstante, modificar el SECA a favor de la protección de los solicitantes de asilo no es suficiente. Ante la llegada masiva de solicitantes de asilo, los acuerdos con terceros países deben estar pensados sí en disminuir costos de operación y la presión de las fronteras comunitarias, pero también en garantizar los derechos humanos de estas personas. Se debe crear condiciones de acogida óptimas en los campamentos de refugiados, considerando pulir las capacidades de los solicitantes para su pronta integración. El desarrollo de corredores humanitarios en otros países además del italiano es otra de las opciones que pueden efectuarse para evitar que los migrantes realicen viajes peligrosos y evitar, en consecuencia, llegadas irregulares.

### **Reflexiones cuarto capítulo**

La politización excesiva de la llegada de los refugiados por parte de los actores políticos europeos ha traído graves consecuencias para el derecho de asilo y las personas que ambicionan obtenerlo en la UE, ya que ha impulsado el desarrollo de una agenda restrictiva de seguridad en el que el Estado es el objeto referente y el solicitante de protección el actor amenazante. Esta situación evidencia una inversión radical del papel que tiene el migrante forzoso en el escenario internacional, pues de ser una persona que es protegida por el derecho europeo e internacional, ha pasado a quedarse en la indefensión bajo la jurisdicción de los países que promovieron su protección en el pasado.

Es a partir de esta consideración que surge una nueva pregunta, *¿el derecho a solicitar asilo en verdad puede considerarse como universal, o depende del lugar en el que se solicite?*. El análisis de la manera cómo la UE ha respondido a esta movilidad humana confirma que el acceso a protección internacional se encuentra condicionado primero, a la percepción, y segundo, a la voluntad de las autoridades gubernamentales de cada país. Esta aseveración ha quedado retratada en la atención restrictiva y desigual que la integración europea ha dado al considerar a los migrantes forzosos como potenciales peligros.

A partir de la consideración de que los solicitantes de asilo que provienen de países ubicados en países de Medio Oriente y África Subsahariana traen a territorio comunitario los males que atañen a su país de origen, es decir, el crimen y el terrorismo; la inestabilidad económica y social; y la propagación del extremismo islámico, los actores políticos europeos han instituido al solicitante de asilo como una amenaza existencial a la seguridad europea y nacional. Esta apreciación, si bien se ha generalizado en casi todos los Estados miembros, ha sido más intensa en los países que integran el denominado Grupo de Visegrado.

La expresión de miedos y angustias por parte de dichos actores han culminado por crear en el imaginario colectivo la idea de una sociedad europea que se encuentra en constante peligro, una sociedad que es posible que pierda su calidad de vida, su homogeneidad ante las costumbres y formas de pensar *diferentes* a la europea, a la nacional, y que se encuentran en gran vulnerabilidad ante las prácticas criminales que, desde su perspectiva, seguramente los migrantes realizarán. Es de esta manera como se ha incentivado la desconfianza, miedo e incluso, resentimiento hacia el solicitante de asilo. No obstante, la consolidación de esta percepción en gran parte de la ciudadanía ha sido gracias a que tal retórica se ha desarrollado en un momento en el que el proyecto europeo representa desconfianza y declive, situación que ha sido aprovechada para responsabilizar a los migrantes de tal situación.

Esta percepción ha sido acompañada con un llamado a tomar medidas excepcionales para detener la llegada de más solicitantes de asilo, pues al considerarlos como una amenaza existencial a los valores nacionales, los políticos europeos han enfatizado la urgente necesidad de blindar sus fronteras y sistemas de asilo. El resultado de tal retórica, como se pudo apreciar, ha sido exitoso tanto en la implementación de medidas estatocéntricas, como en la legitimación de las mismas, pues los partidos que han promovido su rechazo, han conseguido un gran apoyo electoral en los últimos comicios nacionales, lo cual refleja el apoyo a una agenda anti-sistema y anti-inmigrante por parte de amplios sectores de la ciudadanía.

Es debido a tales resultados que puede considerarse que los miembros de la UE han llevado un efectivo proceso de securitización. No obstante, este no se ha concretado al mismo tiempo, ya que el contexto político-electoral y la presión que han ejercido los flujos migratorios han determinado el cambio de perspectiva de los mandatarios europeos y de la ciudadanía, y, en consecuencia, la construcción de la agenda de seguridad. Esto se ha podido observar en los países en los que se analizó el proceso de securitización, en los cuales los partidos de extrema derecha han fungido un papel importante para polarizar a la población en cuanto al tema migratorio, ocasionando que las autoridades gubernamentales terminen por adoptar y asumir la agenda de dichos partidos para no perder credibilidad ni seguidores.

La influencia que dichas formaciones están teniendo en la agenda de seguridad nacional se ha constatado al compararse la reacción que han tenido los países que han securitizado a esta migración y la que han tenido las autoridades italianas y griegas, países donde la extrema derecha era minoría y no representaba presión para el jefe de Gobierno en turno, por lo que su respuesta a esta crisis migratoria fue más solidaria y no se encontraron rasgos de securitización durante el periodo de análisis que comprende este trabajo.

Los riesgos a los que se enfrenan los solicitantes de asilo como efecto de una gestión restrictiva, resalta la necesidad de reestructurar el SECA, considerando la posibilidad de que su desarrollo esté basado en el enfoque de seguridad humana, lo cual contribuiría a considerar

los riesgos a los que los solicitantes de asilo se enfrentan en todas las etapas del que conlleva el proceso para pedir y obtener protección. No obstante, para ello es necesario deseguritizar esta problemática, lo cual solo podrá realizarse con un gran esfuerzo por parte de la Comisión Europea para cambiar la percepción de sus integrantes, elemento necesario, pero que sin duda tomará tiempo y mucha convicción para instituir nuevamente el compromiso con los valores europeos y con el derecho de asilo.

## CONCLUSIONES

Los flujos de refugiados que han llegado a territorio de la UE desde 2011, se han convertido en el reto más importante que la integración ha enfrentado desde su constitución, ya que no solamente han puesto a prueba su capacidad para gestionar flujos masivos de solicitantes de asilo, sino también su propia unidad. Los datos demuestran la tendencia de sus miembros a recurrir a su soberanía para deslindarse de cumplir las normas internacionales y europeas sobre derecho de asilo, lo cual ha generado una respuesta heterogénea, reducida y tardía a esta problemática.

Es por ello que el objetivo de esta investigación ha sido evidenciar que la disparidad en la atención a este fenómeno se ha debido a que los países han securitizado la migración forzada extracomunitaria. Para demostrar esto fue necesario recurrir, en primer lugar, al análisis de la evolución del derecho de asilo en la UE, a fin de comprender por qué el actual Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) no ha logrado asegurar la protección de los migrantes forzosos de manera uniforme. Los resultados obtenidos fueron los siguientes.

Tal análisis ha permitido concluir que el SECA, al estar basado en normas mínimas de cumplimiento y en el Sistema Dublín, hace que sea flexible a la interpretación de sus ejecutores. Esto se debe a que su diseño no fue pensado para garantizar la seguridad humana de los solicitantes, sino para garantizar la seguridad del espacio Schengen, el cual da vida a la Comunidad Europea. Con base en esta apreciación, se puede presumir que el vínculo entre seguridad y asilo es más antiguo de lo que parece y no ha emergido en este contexto en el que se ha incrementado la migración forzada. Sin embargo, pese a esta relación, su desarrollo ha estado enmarcado dentro del marco de los derechos humanos en los artículos 78 y 80 del TFUE y 18 y 19 de la CDFU.

Al analizar las disposiciones sobre condiciones de acogida y procedimientos de asilo, se comprobó que estas contemplan las dimensiones que establece el enfoque de seguridad humana para liberar al individuo del miedo y la necesidad, aunque de manera muy general. Sin embargo, al regularse con base en el cumplimiento de criterios mínimos su efectividad disminuye. Esto se ha evidenciado sobre todo con la llegada masiva de solicitantes de asilo, pues el SECA, ante estas situaciones de emergencia, no contempla medidas contra los riesgos a los que los migrantes se exponen en la frontera, en los centros de recepción, en los campos de refugiados y posteriormente en su integración; medidas que tampoco se encuentran precisadas en la Directiva de Protección Temporal.

Por su parte, la exposición de la evolución de la dinámica de los flujos de refugiados en la UE, ha permitido concluir que la llegada de solicitantes de asilo no es un asunto nuevo, pues ha sido un fenómeno que se ha mantenido constante desde la década de 1990, aunque con menor intensidad durante los primeros años de este siglo. Esto permitió a las instituciones europeas impulsar y concluir la construcción del SECA. No obstante, la magnitud de los flujos de refugiados que llegaron desde 2011 han venido a evidenciar, una vez más, la

reticencia de los actores estatales a dejar el control de sus fronteras y el ingreso de extranjeros a las autoridades y regulaciones comunitarias.

Esta actitud quedó demostrada en la heterogénea gestión que los miembros europeos han dado a esta crisis migratoria de 2011-2016, que, de acuerdo a las estadísticas presentadas, más de 90% de las solicitudes se concentraron en los países del centro y norte de Europa. Esta variación también se ha reflejado en el número de resoluciones positivas emitidas por los Estados; en la aceptación o rechazo de estas con base en la nacionalidad; y en el tipo de estatuto de protección que se ha otorgado.

La actitud hostil que los países han tenido con los solicitantes ha ocasionado que la presión de esta crisis migratoria recaiga prácticamente en tres países. En primer lugar, se destaca Alemania, debido a que tradicionalmente ha sido tierra de asilo y esta fama ha sido un efecto llamada. En segundo lugar, se encuentran Grecia e Italia, debido a su cercanía con los países de origen donde se han expulsado la mayor cantidad de refugiados y a que son los principales accesos al bloque. No obstante, esta situación no es nueva, pues ya se había visto en la crisis de refugiados de la década de 1990 en el país germano. La gran diferencia es que en aquella época no existía una regulación común ni un espacio de libre circulación, lo cual evidencia la ineficacia del SECA, la falta de compromiso de los países parte con el proyecto europeo y la incompetencia de las instituciones europeas para fomentar la unidad.

En el último capítulo de esta investigación, con apoyo de los resultados anteriores, y los planteamientos de la Teoría de la Seguritización, se procedió a analizar la manera cómo algunos de los Estados miembros incorporaron la gestión de los flujos de refugiados en su agenda de seguridad. El resultado obtenido fue que efectivamente se ha llevado un proceso de seguritización de la migración forzada extracomunitaria, del cual se han obtenido las siguientes reflexiones.

El estudio de tal proceso ha permitido comprobar la elasticidad del concepto de seguridad, pues este se ha moldeado de acuerdo con los intereses de los actores políticos europeos. El cambio tan radical en la gestión de los flujos de refugiados por parte de los jefes de Estado y Gobierno de Alemania, Suecia, Austria, Dinamarca y Países Bajos es el más claro de ejemplo de que la seguridad es definida de acuerdo al contexto, los intereses, los valores y las percepciones de la entidad que lo define. Este planteamiento se basa en la consideración de que la crisis de credibilidad y de los valores fundacionales por la que atraviesa la UE ha orillado a los mandatarios a integrar este tipo de problemáticas en su agenda de seguridad para mantener las estructuras de poder, la confianza de los electores e, incluso, para deslindarse de las obligaciones con el derecho comunitario.

Tal hecho coincide con la afirmación de Baldwin, acerca de que la redefinición del concepto de seguridad se encuentra ligada a la redefinición de la agenda estatal, que, en este caso, ha tendido hacia una concepción restringida y a priorizar lo nacional, especialmente en los países integrantes del Grupo de Visegrado, cuyo discurso y medidas contra la llegada de solicitantes han sido más radicales.

Se ha concluido, además, que la ampliación del concepto de seguridad no solamente tiende a redimir al individuo como objeto referente de seguridad, también lo asume como una amenaza. Contrario a la intención de los teóricos ampliacionistas, el solicitante de asilo se ha instituido como una amenaza al Estado, ya que se considera que su presencia atenta contra sus valores nacionales, es decir, la seguridad y orden interno, la identidad y la economía nacional. Con base en esto se asume que los países miembros han desarrollado una agenda delineada por el enfoque tradicional de seguridad, en la que el Estado se ha convertido en el objeto referente de seguridad y los medios que han utilizado para proteger los valores que yacen en él son estatocéntricos y atípicos a los que se emplean comúnmente para gestionar la migración forzada. No obstante, es necesario resaltar una particularidad que presenta esta agenda.

A diferencia de la agenda clásica de seguridad en la que se prioriza la protección de los valores inmersos en los ámbitos político y militar, la que han desarrollado los políticos europeos en este problemática considera valores de los sectores económico y societal, por lo que se concluye que no solamente se ha desarrollado una extensión de las amenazas, sino también de los sectores que cuida, los cuales se encuentran conectados con la protección de la calidad de vida, las costumbres y la cultura nacional. Es por ello que la ciudadanía ha legitimado las agendas anti-inmigrantes y las acciones para limitar el ingreso de solicitantes de asilo.

Este tipo de agenda se puede visualizar en todos los países donde se identificaron procesos de securitización, situación que evidencia la existencia de similitudes entre los actores estatales, al menos en lo que respecta a los objetivos de seguridad en esta crisis migratoria. Estas semejanzas han llevado a alianzas en la lucha contra la llegada de migrantes forzosos; el ejemplo más evidente es el de los países que conforman el Grupo de Visegrado, los cuales se han unido para frenar las reformas concernientes al mejoramiento del SECA y a la repartición de cuotas equitativas de refugiados. La constitución de esta alianza se apega a la presunción de los teóricos ampliacionistas acerca de que la similitud en los rasgos de identidad en cuestiones de seguridad, puede derivar en sistemas de seguridad colectiva, aunque en este caso, la escala de tal grupo es menor y se ha limitado en crear un frente en el Consejo y Parlamento Europeo a favor de sus intereses.

Respecto a la consecución del proceso de securitización, se ha concluido que su éxito se ha debido en gran parte a la estructura del *speech* que han utilizado los actores securitizadores. Tras un análisis de los discursos en los países seleccionados, se ha observado que todos tienen un grado de emergencia y una esencia nacionalista, cuyo guion resalta las diferencias culturales entre los nacionales y los extranjeros, especialmente las de aquellos que profesan el islam, especificando la posibilidad de la pérdida de la identidad si se permite su ingreso. Asimismo, tales mensajes enfatizan la pérdida del empleo, la inestabilidad socioeconómica, el aumento de la delincuencia y de los ataques terroristas que se generaría con su presencia. Estos elementos han logrado incentivar miedo e incertidumbre en la población trayendo

como consecuencia la justificación de la implementación de medidas excepcionales en la gestión de los flujos de refugiados.

Por otro lado, se observado que el discurso securitizador ha sido exitoso debido a la crisis de credibilidad por la que atraviesa la UE. La intensificación de los flujos de refugiados se ha presentado en un contexto en el que predomina un sentimiento de desconfianza y aversión hacia el proyecto europeo, debido a la inestabilidad económica que desencadenó la crisis de 2008, y a la incapacidad de las autoridades europeas para proteger a la ciudadanía de ataques terroristas. La idea de invertir recursos para mantener de manera indefinida a un gran número de refugiados con cultura muy diferente a la europea, ha ocasionado, por tanto, malestar y conmoción en la ciudadanía.

Esta situación ha sido aprovechada, principalmente, por los partidos de extrema derecha, los cuales han logrado insertar en el imaginario colectivo la relación refugiado-enemigo, cuyo éxito se refleja en el gran número de votos que ha tenido este tipo de formaciones a su favor, los cuales han culminado por legitimar la política restrictiva sobre asilo que se han instaurado. Este triunfo electoral y el aumento de su grado de influencia, ha provocado que actores políticos provenientes de partidos con ideología menos conservadora hayan optado también por emplear un discurso y agenda anti-refugiados, a fin de mantener la estructura de poder de la que son parte, evitar aumento de seguidores de la ultraderecha, o bien, tener la posibilidad de acceder a cargos de responsabilidad pública a través de los cuales puedan tener injerencia en la toma de decisiones.

Con base en esto se puede concluir que, al contrario de lo que afirma la Escuela de Copenhague, el contexto es fundamental para que un proceso de securitización sea exitoso. Tanto la coyuntura, como el discurso se han traducido, por ende, en el desarrollo y ejecución de políticas migratorias restrictivas y en el control exacerbado de fronteras para frenar la llegada de solicitantes de asilo.

Estas medidas excepcionales, a su vez, han permitido comprobar que existe una dualidad de intereses. Por un lado, el Acuerdo UE-Turquía, la implementación de FRONTEX para vigilar las fronteras exteriores y la lista de países seguros que se ha implementado, ha tenido como objetivo garantizar la seguridad del Espacio Schengen y la integración política europea. Por el otro, la reinstalación de los controles fronterizos nacionales y el endurecimiento de la política de asilo nacional, han sido medidas enfocadas a garantizar la seguridad nacional. En cuanto a esta última medida, se ha concluido que la flexibilidad que caracteriza al SECA ha favorecido el desarrollo de interpretaciones reducidas sobre los requisitos, procedimientos y condiciones de acogida; asimismo, ha facilitado su omisión dando preferencia, en consecuencia, a su política nacional, caracterizada por ser menos permisiva que la europea.

Ha sido de esta manera como el Estado se ha convertido en el objeto referente y los solicitantes de asilo en fuentes de inseguridad para las sociedades de acogida, lo cual ha desencadenado que la gestión de esta problemática haya sido, y siga siendo, restrictiva, selectiva y desigual.

Considerando estas observaciones y atendiendo a la pregunta principal de este trabajo respecto a si *¿la atención a esta crisis humanitaria es una cuestión de securitización o de seguridad humana?*, se concluye que los países miembros no han considerado la llegada de solicitantes de asilo como un asunto humanitario en el que se debía priorizar la seguridad de los solicitantes de asilo; por el contrario, la manera en que ha sido abordada esta problemática retrata un proceso de securitización a través del cual los flujos de refugiados han sido incorporados en la agenda de seguridad europea, trayendo como consecuencia que se gestionara como un asunto de seguridad tradicional.

La falta de compromiso con los valores de solidaridad, humanidad y de respeto a los derechos humanos y a la diversidad que sustentan el proyecto europeo han quedado supeditados a la voluntad de los países miembros y, por tanto, invisibles ante una concepción restringida de seguridad que ha asumido a los solicitantes de asilo como amenazas y no como personas necesitadas de protección. La ambigüedad del marco jurídico internacional sobre protección de los refugiados, aunado a la esencia securitaria del SECA, han facilitado el desarrollo de políticas restrictivas en la atención de la migración forzada, trayendo como consecuencia que al día de hoy el derecho de asilo parezca una lotería en la UE y que no se garantice la seguridad humana del refugiado. Esto se evidencia en los movimientos secundarios, en el fenómeno *asylum shopping* y en la violación constante de los principios *non refoulement*, no sanción por ingreso irregular y no discriminación.

Considerando tales hechos, mi conclusión final es que la hipótesis planteada al inicio de este trabajo de investigación, respecto a que la securitización de la migración forzada ha sido la causante de que la atención a los flujos de refugiados en la UE sea heterogénea, ha sido comprobada. Esto da pie a aseverar que, si bien la ampliación y profundización del concepto de seguridad ha contribuido a brindar explicaciones y soluciones más precisas respecto a las problemáticas internacionales contemporáneas, su extensión también ha traído consecuencias negativas, pues problemas que tradicionalmente se habían abordado desde la perspectiva de los derechos humanos, han sido asumidos como cuestiones de seguridad y atendidos como tal. Este ha sido el caso de los flujos de refugiados que han llegado a la UE desde 2011.

Es de esta manera cómo el enfoque tradicional de seguridad se acentúa como guía en la atención de problemas para los que no puede brindar una solución integral y constructiva. Es por ello que los teóricos de Copenhague advertían sobre las consecuencias negativas que podría ocasionar la ampliación excesiva de los contenidos de seguridad. No obstante, el análisis de la regulación de la UE ha permitido comprender que no solo se trata de una cuestión de percepciones, sino también que existe un problema estructural en la atención a este problema.

Ante esta perspectiva sostengo que solo hasta que los integrantes del bloque asuman a los solicitantes de asilo como objetos referentes de seguridad podrá gestionarse de manera coordinada y armonizada esta problemática. Es por medio del enfoque de seguridad humana que puede lograrse la dessecuritización de los flujos de refugiados y volver a atender a esta



movilidad en el marco de la política de los derechos humanos. Esto no quiere decir que se priorice la seguridad de los solicitantes por encima de la de los ciudadanos europeos y la del Estado, sino que se llama a la reflexión de que la seguridad estatal y la humana son complementos, y que proteger la integridad del migrante forzoso no solamente habla de una cuestión humanitaria, sino de una responsabilidad con el derecho internacional y el comunitario.

La llegada de migrantes forzosos provenientes de África y Medio Oriente seguirá suscitándose hasta que la paz y la estabilidad económico-social se establezcan en esas regiones, situación que, hasta el momento no tiene fecha de caducidad y su desarrollo es difícil de deducir. La evolución de los flujos de refugiados es incierta; su magnitud y composición nunca será la misma. Ante este panorama las instituciones europeas deben encontrar la manera de buscar, una vez más, la unidad del bloque en la gestión de este tipo de problemas, ya que la atención de la migración en masa solo será exitosa si se atiende de manera coordinada y armonizada. Es por ello que es indispensable no solamente cambiar el enfoque del Sistema Europeo Común de Asilo, sino convencer a los integrantes de la Unión de que esta es la mejor solución, y volver a insertar la idea de que la Comunidad Europea representa más que una unión comercial y monetaria. Sin duda un gran reto.

Considerando la perspectiva negativa que se tiene sobre la integración de los flujos de refugiados, es necesario que se promueva las oportunidades que esta movilidad representa si se gestiona adecuadamente y se difunda información acerca de la crítica realidad por la que atraviesan los solicitantes. Los datos expuestos en el capítulo tres han evidenciado que la migración en general no representa consecuencias negativas a largo plazo, y puede representar importantes beneficios para la demografía y desarrollo económico de la sociedad de acogida. La cuestión es que los países desarrollen condiciones en las que tanto ciudadanos como refugiados caminen juntos hacia la prosperidad y tranquilidad.

Si bien la situación económica-social de cada país miembro es diferente y requiere de un estudio particular, enfocándose únicamente a las deficiencias que presenta el SECA y las inseguridades a las que los solicitantes se han visto expuestos por su variada interpretación y el cierre de fronteras a su llegada en masa, con base en el enfoque de seguridad humana, se realizan las siguientes recomendaciones para priorizar su protección:

1. En primer lugar, debe reestructurarse el Sistema Común de Asilo Europeo cuyo objetivo principal sea garantizar la seguridad de los solicitantes. En este sentido se tendría que desarrollar normas únicas con un nivel de protección obligatorio que incorpore en la definición de refugiado las causas establecidas en el estatuto de protección subsidiaria. Asimismo, la reforma del sistema Dublín debe ser una prioridad, a fin de que contemple el perfil del solicitante y que su solicitud pueda ser considerada en más de un país miembro. También se debe hacer esfuerzos para concretar la instauración de cuotas obligatorias ante flujos masivos, considerando la situación económica y recursos de cada país. Por último, crear un mecanismo que vigile la aplicación de la normativa, e incrementar las capacidades de la EASO en la atención a flujos masivos de refugiados, debe contemplarse.

2. Para guiar tal reforma, es conveniente solicitar apoyo a las Naciones Unidas para que en el marco del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana se brinde orientación para crear una política de asilo multisectorial que contemple los riesgos a los que se enfrentan los refugiados en las diferentes etapas del proceso migratorio y se busque su empoderamiento para que no tenga que depender del Estado de bienestar.
3. Se debe considerar potencializar la presencia de los solicitantes en las sociedades de acogida, a fin de que estas se beneficien con su presencia.
4. A fin de disminuir que los migrantes forzosos realicen un viaje que ponga en peligro su vida e incentive la inmigración irregular y el negocio de los traficantes de personas, es necesario incentivar la creación de vías legales de acceso. Reproducir el proyecto de los corredores humanitarios que se realizan en algunas localidades de Italia con apoyo de la sociedad civil, es una opción que se puede realizar a mediano plazo. La implementación de visados humanitarios como los que se emplearon en la Segunda Guerra Mundial es otra opción, aunque no es suficiente.
5. Considerando la imposibilidad de otorgar vías seguras de acceso desde el país de origen o de tránsito a todos los migrantes que lo requieran, es indispensable que los Estados miembros continúen brindando apoyo económico a los países limítrofes de los principales países expulsores como Jordania y Líbano. La finalidad de esto es mejorar las condiciones de vida de los desplazados en estos países para disuadir movimientos hacia la UE. Para que esto sea efectivo es necesario que se dé seguimiento a la administración de tales recursos por parte de las autoridades europeas.
6. En este mismo sentido, para optimizar los Acuerdos ya existentes con los países de tránsito como el turco, se debe dar seguimiento puntual y vigilar que se garanticen los derechos de las personas en su intercepción en el mar, en su traslado a los centros de acogida y en los campos de refugiados. Así como una vida digna.
7. Es fundamental seguir insistiendo en las diferencias que existen entre un solicitante de asilo y un inmigrante por razones económicas. Si bien existe confusión porque utilizan las mismas rutas de acceso y ambos desean acceder a una mejor vida mejor, es indispensable que se capacite a las autoridades fronterizas para que realice esta clasificación con apego a derecho.

Si bien el contexto europeo es difícil de predecir, la implementación de las anteriores sugerencias puede abrir el camino para que los refugiados vuelvan a ser objetos de seguridad y no simplemente amenazas como actualmente son considerados. Por otro lado, es conveniente seguir monitoreando la evolución de los flujos de refugiados en la UE y las percepciones que se van creando en torno a tal problemática, a fin de seguir buscando alternativas para que se garantice la seguridad de los migrantes forzosos, teniendo siempre presente que la población de acogida se vea beneficiada con su presencia.

Con base en tales conclusiones y recomendaciones, se puede decir que el concepto de seguridad ha fungido como guía para comprender los intereses y acciones que ponen en práctica los Estados tienen al gestionar la migración internacional. Por su parte, la Teoría de la Seguritización, en el análisis de esta problemática, ha sido de gran utilidad para

comprender que las amenazas son resultado de una construcción social que se forma a partir de la percepción sobre la realidad y el desarrollo de actos discursivos. La importancia de haber recurrido a sus planteamientos es que estos han apoyado a identificar los elementos que han intervenido en el proceso de construcción de la agenda de seguridad de la UE, y orientado para comprender la manera en la que estos se han interrelacionado e instituido, finalmente, al solicitante de asilo como una amenaza. Esto ha permitido visualizar, a su vez, los fines del actor securitizador y los medios que utiliza para enfrentar dicha amenaza.

El *speech act* como parte del movimiento securitizador, ha permitido, por su parte, describir y analizar la manera cómo han cambiado las percepciones de los mandatarios europeos respecto a la gestión de los flujos de refugiados. Esto ha ayudado a identificar los objetos referentes, los valores que desean proteger y los sectores en los que se ubican. A diferencia de otras teorías que solo visualizan las amenazas de manera objetiva o subjetiva, esta teoría al aportar el elemento intersubjetivo ha permitido considerar la participación de la ciudadanía europea en la construcción de la amenaza, lo cual permitió comprender, de manera más amplia, las motivaciones de los representantes estatales en la creación de la agenda de seguridad. Por otro lado, la teoría también ha ayudado a comprender la influencia del enfoque tradicional en la ampliación de la agenda de seguridad de los países miembros de la UE.

No obstante, la teoría de la Escuela de Copenhague presenta limitaciones al no considerar factores estructurales y coyunturales. Es por ello que preciso abundar en el contexto en el que se ha desarrollado este fenómeno, a fin de considerar otros aspectos que han influido en la consolidación del proceso de securitización y tal vez fueron omitidos.

Por otro lado, para lograr el objetivo de esta investigación, ha sido necesario recurrir al enfoque de seguridad humana para analizar la evolución del derecho de asilo de la UE y la estructura del SECA, lo cual permitió comprender por qué este marco jurídico no ha logrado garantizar la seguridad de los migrantes y las posibles rutas de acción a seguir para *dessecuritizar* este problema.

Con limitaciones, este trabajo aporta a las Relaciones Internacionales un punto de referencia para analizar la manera como cuestiones no militares y políticas se convierten en asuntos de seguridad en la agenda estatal e internacional. Respecto al estudio de la migración internacional, particularmente el de la migración forzada transfronteriza, representa un punto de partida para comprender por qué a pesar del ostentoso marco jurídico internacional y europeo que se ha desarrollado, el derecho de asilo no ha conseguido instituirse como un derecho universal e incluyente.

El reto para futuros investigadores y la sustentante será, por ende, abundar en la manera cómo dessecuritizar este tipo de problemas.

## ANEXO I

### Cronología del Espacio Schengen

<b>14 de Junio de 1985</b>	Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos firman el Acuerdo Schengen
<b>1986</b>	Adopción del Acta Única Europea por parte de los miembros de la CEE, con la que se comprometen a adoptar un mercado único basado en la libre circulación de mercancías, bienes, capitales y personas antes de 1992.
<b>19 de Junio de 1990</b>	Los mismos países firman el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 1985.
<b>Marzo de 1995</b>	El Convenio entra en vigor y se suprimen los controles fronterizos entre Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal (España y Portugal habían firmado el Acuerdo en junio de 1991)
<b>Abril de 1995</b>	Adhesión de Austria.
<b>Diciembre de 1995</b>	Francia anuncia que mantendrá control de fronteras nacionales más allá de enero de 1996.
<b>Marzo de 1996</b>	Francia anuncia levantamiento parcial de salvaguardas solamente con Alemania, Portugal y España.
<b>Diciembre de 1996</b>	Adhesión de Dinamarca, Suecia y Finlandia; firma de acuerdo de cooperación con Noruega e Islandia (Estados asociados, sin capacidad de decisión).
<b>Octubre de 1997</b>	Se suprimen los controles fronterizos con Italia, quién había firmado el Acuerdo en noviembre de 1990. Austria también comienza a aplicar el Convenio.
<b>Diciembre de 1997</b>	Se suprimen los controles fronterizos con Austria
<b>Mayo de 1999</b>	El Tratado de Ámsterdam integra la cooperación de Schengen en el marco jurídico de la UE
<b>Enero de 2000</b>	Se suprimen los controles fronterizos con Grecia, que había firmado el Acuerdo en noviembre de 1992
<b>Marzo de 2001</b>	Se suprimen los controles fronterizos con Dinamarca, Finlandia, Suecia, Islandia y Noruega, quienes habían firmado el Acuerdo en diciembre de 1996
<b>Diciembre de 2007</b>	Se suprimen los controles en las fronteras terrestres y marítimas con Chequia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia
<b>Marzo de 2008</b>	Se suprimen los controles fronterizos en los aeropuertos con Chequia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia
<b>Diciembre de 2008</b>	Se suprimen los controles en las fronteras terrestres con Suiza, quién había firmado el Acuerdo en octubre de 2004
<b>Marzo de 2009</b>	Se suprimen los controles fronterizos en los aeropuertos con Suiza
<b>Diciembre de 2011</b>	Se suprimen los controles en las fronteras con Liechtenstein, quién había firmado el Acuerdo en febrero de 2008

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Jesús Gutiérrez Castro, “Las migraciones en Europa a principios del Siglo XXI ¿Cuestión de seguridad o necesidad?” en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera, coordinadores, *Europa en Transformación: procesos políticos, económicos y sociales* (México: Plaza y Valdés Editores, 2000), p. 33 y en Unión Europea, <https://goo.gl/2jKUAY> (fecha de consulta: 28 de agosto de 2018).

## ANEXO II

En el siguiente cuadro se puede observar a los principales quince países de origen de los refugiados en la UE de 1989 al año 2000.

### Principales países de origen de los refugiados asentados en la UE 1989-2000

1989*		1990*		1991*		1992*	
País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados
Irán	15,467	Irán	13,495	Irán	13,355	Irán	16,925
Sri Lanka	7,686	Sri Lanka	8,131	Sri Lanka	8,987	Sri Lanka	14,218
Palestina	4,041	Palestina	4,521	Palestina	5,587	Somalia	11,408
Vietnam	3,902	Irak	3,292	Irak	3,893	Irak	8,061
Irak	3,602	Somalia	2,637	Somalia	3,509	Etiopía	7,049
Etiopía	3,557	Etiopía	2,632	Etiopía	2,539	Palestina	6,343
Polonia	3,184	Vietnam	2,428	Turquía	2,495	Turquía	6,002
Rusia	3,115	Turquía	2,226	Líbano	2,344	Líbano	3,299
Turquía	2,764	Líbano	2,090	Vietnam	2,143	Vietnam	3,018
Somalia	2,136	Polonia	1,867	Uganda	1,826	Uganda	2,984
Líbano	1,969	Uganda	1,807	Polonia	1,785	Polonia	1,666
Uganda	1,508	Rumania	1,135	Albania	1,205	Albania	1,290
Rumania	1,484	Ghana	1,065	Ghana	1,100	Ghana	1,214
Ghana	1,042	Rusia	860	Rumania	1,063	Rumania	1,164
Afganistán	952	Afganistán	823	Afganistán	569	Afganistán	1,153
<b>Subtotal 6%</b>	<b>56,409</b>	<b>Subtotal 4%</b>	<b>49,009</b>	<b>Subtotal 5%</b>	<b>52,400</b>	<b>Subtotal 5%</b>	<b>85,794</b>
Resto de países de origen (94%)*	902,775	Resto de países de origen(96%)*	1,109,322	Resto de países de origen (95%)*	1,091,223	Resto de países de origen (95%)*	1,490,829
<b>Total</b>	<b>959,184</b>	<b>Total</b>	<b>1,158,331</b>	<b>Total</b>	<b>1,143,623</b>	<b>Total</b>	<b>1,576,623</b>
*73 nacionalidades		*74 nacionalidades		*75 nacionalidades		*91 nacionalidades	
1993*		1994*		1995**		1996**	
País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados
Somalia	27,739	Bosnia y Herze	368,243	Bosnia y Herze	420,915	Bosnia y Herze	510,690
Irán	18,108	Somalia	33,536	Serbia	63,777	Serbia	64,251
Sri Lanka	17,081	Serbia	21,367	Irán	52,442	Somalia	55,124
Irak	12,975	Algeria	20,027	Somalia	45,921	Irak	49,454
Turquía	8,701	Irán	18,452	Irak	41,057	Irán	48,807
Etiopía	8,665	Sri Lanka	17,739	Sri Lanka	33,657	Turquía	30,440
Bosnia y Herze	7,963	Irak	16,489	Vietnam	27,923	Sri Lanka	30,291
Palestina	6,855	Turquía	8,935	Turquía	25,542	Vietnam	28,755
Serbia	4,099	Etiopía	8,673	Camboya	25,496	Camboya	25,051
Uganda	4,060	Palestina	7,296	Etiopía	17,112	Etiopía	16,325
Líbano	3,615	Uganda	4,041	Laos	15,526	Laos	15,200
Vietnam	3,546	Líbano	3,662	Chile	12,633	Afganistán	12,976
Polonia	2,491	Vietnam	3,388	Macedonia	12,593	Macedonia	11,560
Sudán	2,041	Afganistán	2,838	Croacia	11,680	Chile	11,334
Afganistán	1,670	Polonia	2,313	Líbano	9,873	Croacia	10,186
<b>Subtotal 7%</b>	<b>129,609</b>	<b>Subtotal 29%</b>	<b>536,999</b>	<b>Subtotal 40%</b>	<b>816,147</b>	<b>Subtotal 44%</b>	<b>920,444</b>
Resto de países de origen (93%)*	1,711,990	Resto de países de origen (71%)*	1,316,420	Resto de países de origen (60%)*	1,204,120	Resto de países de origen (56%)*	1,169,408
<b>Total</b>	<b>1,841,599</b>	<b>Total</b>	<b>1,853,419</b>	<b>Total</b>	<b>2,020,267</b>	<b>Total</b>	<b>2,089,852</b>
*96 nacionalidades		*101 nacionalidades		*130 nacionalidades		*134 nacionalidades	

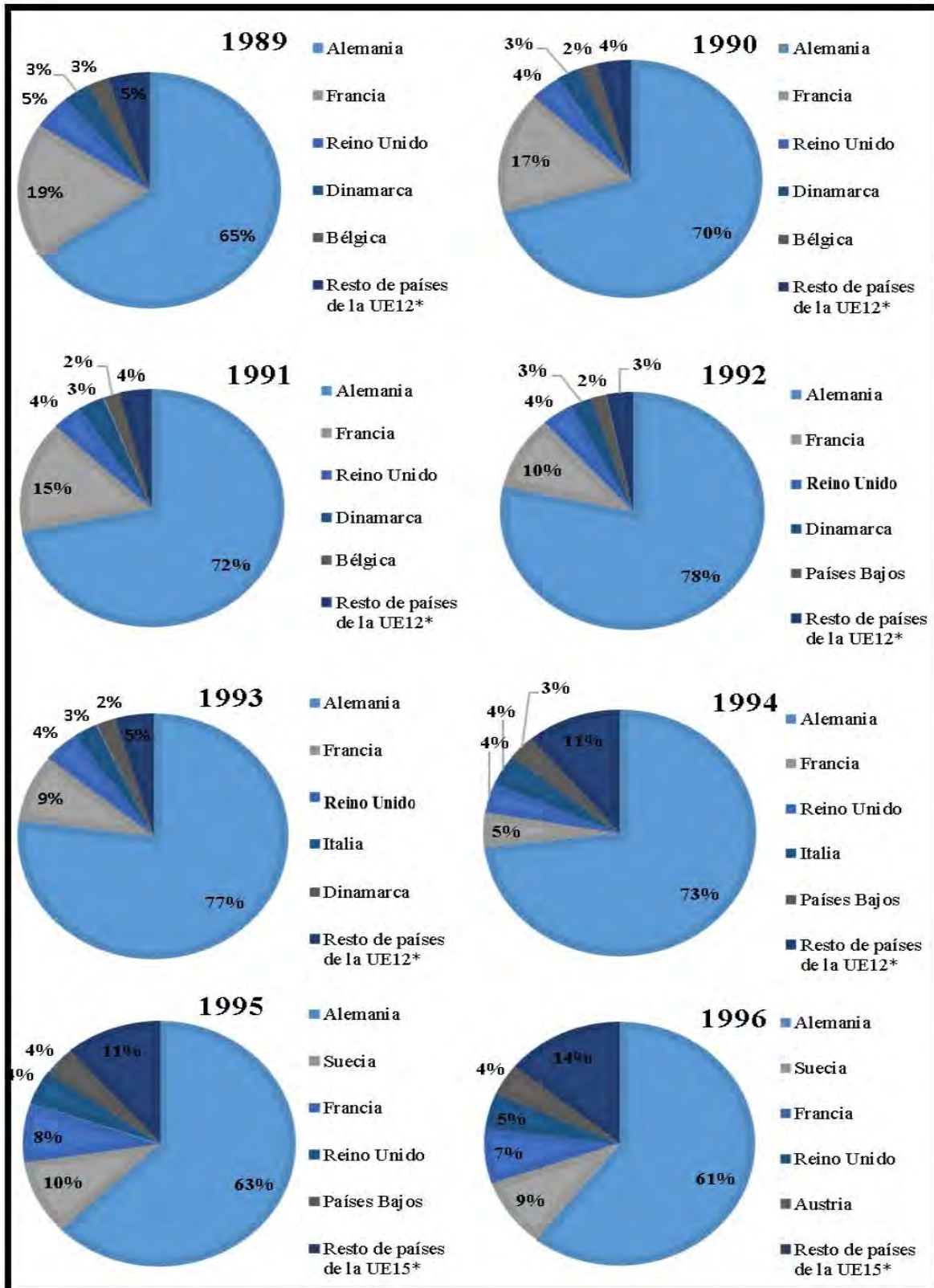
1997**		1998**		1999**		2000**	
País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados
Bosnia y Herze	427,007	Bosnia y Herze	273,561	Bosnia y Herze	200,990	Bosnia y Herze	109,443
Serbia	70,662	Irak	68,382	Serbia	52,948	Irak	79,663
Somalia	60,783	Somalia	57,542	Irak	41,372	Serbia	68,210
Irak	56,667	Serbia	53,705	Somalia	21,150	Somalia	67,480
Irán	42,583	Irán	37,244	Irán	20,450	Afganistán	37,996
Turquía	29,918	Sri Lanka	28,818	Camboya	20,086	Irán	32,086
Sri Lanka	29,440	Turquía	27,936	Vietnam	20,048	Sri Lanka	29,422
Vietnam	27,007	Afganistán	24,265	Turquía	18,849	Turquía	26,412
Camboya	23,565	Vietnam	22,452	Sri Lanka	17,211	Camboya	18,398
Afganistán	18,077	Camboya	21,700	Laos	11,847	Vietnam	17,669
Etiopía	14,579	Etiopía	13,212	R.D. Congo	7,061	R.D. Congo	12,719
Laos	14,501	Laos	12,987	Afganistán	5,752	Laos	10,595
Croacia	11,645	R.D. Congo	10,148	Rumania	4,461	Etiopía	10,228
Macedonia	11,319	Rumania	8,522	Etiopía	4,378	Sudán	6,224
R.D. Congo	9,904	Líbano	7,892	Líbano	3,945	Angola	5,707
<b>Subtotal 45%</b>	<b>847,657</b>	<b>Subtotal 39%</b>	<b>668,366</b>	<b>Subtotal 26%</b>	<b>450,548</b>	<b>Subtotal 33%</b>	<b>532,252</b>
Resto de países de origen (55%)*	1,040,344	Resto de países de origen (61%)*	1,049,360	Resto de países de origen (74%)*	1,310,245	Resto de países de origen (67%)*	1,073,790
<b>Total</b>	<b>1,888,001</b>	<b>Total</b>	<b>1,717,726</b>	<b>Total</b>	<b>1,760,793</b>	<b>Total</b>	<b>1,606,042</b>
*132 nacionalidades		*139 nacionalidades		*110 nacionalidades		*135 nacionalidades	

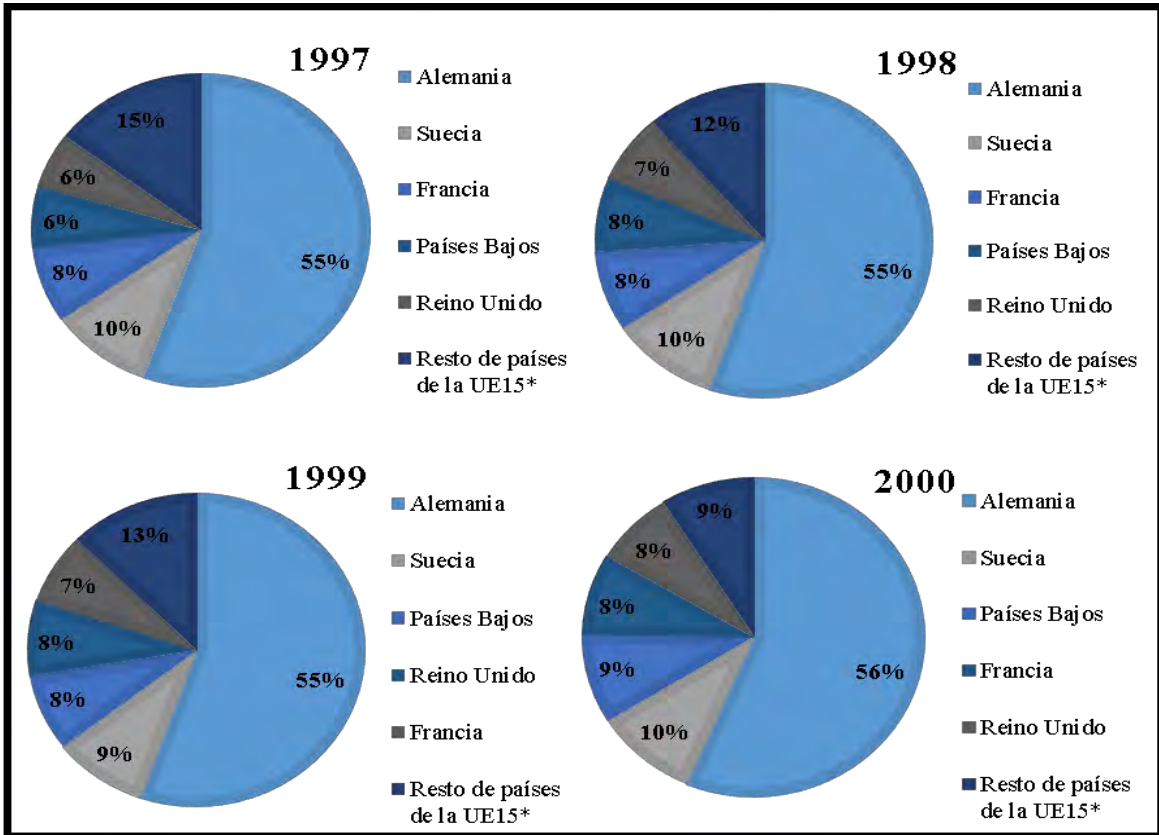
\*UE12 \*\*UE15

Fuente: Elaboración propia con base en datos de UNData, *Table with Data on Refugees*, <https://goo.gl/Uk5hg3>, (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2017).

## ANEXO III

### Principales países receptores de refugiados en la UE 1989-2000





Fuente: Elaboración propia con base en datos de UNData, *Table with Data on Refugees*, <https://goo.gl/Uk5hg3>, (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2017).



## ANEXO IV

### Solicitudes de asilo por país miembro 2011-2016

Solicitudes recibidas 2011			Incremento	
País	Solicitudes	Porcentaje	País	%
Francia	57330	19%	Malta	980%
Alemania	53235	17%	Letonia	423%
Italia	40315	13%	Italia	303%
Bélgica	31910	10%	Luxemburgo	176%
Suecia	29650	10%	Rumania	94%
Reino Unido	26915	9%	Estonia	86%
Países Bajos	14590	5%	Portugal	77%
Austria	14420	5%	Eslovenia	48%
Grecia	9310	3%	Austria	31%
Polonia	6885	2%	España	25%
Dinamarca	3945	1%	Bélgica	22%
España	3420	1%	Reino Unido	11%
Finlandia	2915	1%	Alemania	10%
Luxemburgo	2150	1%	Francia	9%
Malta	1890	1%	Lituania	6%
Chipre	1770	1%	Polonia	5%
Rumania	1720	1%	Croacia	0%
Hungría	1690	1%	República Checa	-3%
Irlanda	1290	0%	Países Bajos	-3%
Bulgaria	890	0%	Finlandia	-6%
República Checa	750	0%	Suecia	-7%
Lituania	525	0%	Eslovaquia	-9%
Eslovaquia	490	0%	Grecia	-9%
Eslovenia	355	0%	Bulgaria	-13%
Letonia	340	0%	Hungría	-19%
Portugal	275	0%	Dinamarca	-22%
Estonia	65	0%	Irlanda	-33%
Croacia	0	0%	Chipre	-38%
<b>UE</b>	<b>309040</b>	<b>100%</b>	<b>UE</b>	<b>19%</b>

Solicitudes recibidas 2012			Incremento	
País	Solicitudes	Porcentaje	País	%
Alemania	77485	23%	Polonia	56%
Francia	61440	18%	Bulgaria	56%
Suecia	43855	13%	Dinamarca	53%
Reino Unido	28800	9%	Eslovaquia	49%
Bélgica	28075	8%	Suecia	48%
Austria	17415	5%	Rumania	46%
Italia	17335	5%	Alemania	46%
Países Bajos	13095	4%	Hungría	28%
Polonia	10750	3%	Lituania	23%
Grecia	9575	3%	Austria	21%
Dinamarca	6045	2%	Estonia	15%
Finlandia	3095	1%	Malta	10%
España	2565	1%	Portugal	7%
Rumania	2510	1%	Francia	7%
Hungría	2155	1%	Reino Unido	7%
Malta	2080	1%	Finlandia	6%
Luxemburgo	2050	1%	Grecia	3%
Chipre	1635	0%	Croacia	0%
Bulgaria	1385	0%	República Checa	-1%
Irlanda	955	0%	Luxemburgo	-5%
República Checa	740	0%	Chipre	-8%
Eslovaquia	730	0%	Países Bajos	-10%
Lituania	645	0%	Bélgica	-12%
Eslovenia	295	0%	Eslovenia	-17%
Portugal	295	0%	España	-25%
Letonia	205	0%	Irlanda	-26%
Estonia	75	0%	Letonia	-40%
Croacia	0	0%	Italia	-57%
<b>UE</b>	<b>335285</b>	<b>100%</b>	<b>UE</b>	<b>8%</b>

Solicitudes recibidas 2013			Incremento	
País	Solicitudes	Porcentaje	País	%
Alemania	126705	29%	Hungría	777%
Francia	66265	15%	Bulgaria	416%
Suecia	54270	13%	España	75%
Reino Unido	30585	7%	Portugal	69%
Italia	26620	6%	Alemania	64%
Bélgica	21030	5%	Italia	54%
Hungría	18895	4%	Polonia	42%
Austria	17500	4%	Estonia	27%
Polonia	15240	4%	Suecia	24%
Países Bajos	13060	3%	Dinamarca	19%
Grecia	8225	2%	Malta	8%
Dinamarca	7170	2%	Francia	8%
Bulgaria	7145	2%	Reino Unido	6%
España	4485	1%	Finlandia	4%
Finlandia	3210	1%	Austria	0%
Malta	2245	1%	Croacia	0%
Rumania	1495	0%	Países Bajos	0%
Chipre	1255	0%	Irlanda	-1%
Croacia	1075	0%	Letonia	-5%
Luxemburgo	1070	0%	República Checa	-6%
Irlanda	945	0%	Eslovenia	-8%
República Checa	695	0%	Grecia	-14%
Portugal	500	0%	Chipre	-23%
Eslovaquia	440	0%	Bélgica	-25%
Lituania	400	0%	Lituania	-38%
Eslovenia	270	0%	Eslovaquia	-40%
Letonia	195	0%	Rumania	-40%
Estonia	95	0%	Luxemburgo	-48%
<b>UE</b>	<b>431085</b>	<b>100%</b>	<b>UE</b>	<b>29%</b>

Solicitudes recibidas 2014			Incremento	
País	Solicitudes	Porcentaje	País	%
Alemania	202645	32%	Italia	143%
Suecia	81180	13%	Hungría	126%
Italia	64625	10%	Dinamarca	105%
Francia	64310	10%	Letonia	92%
Hungría	42775	7%	Países Bajos	88%
Reino Unido	32785	5%	República Checa	65%
Austria	28035	4%	Estonia	63%
Países Bajos	24495	4%	Austria	60%
Bélgica	22710	4%	Alemania	60%
Dinamarca	14680	2%	Bulgaria	55%
Bulgaria	11080	2%	Irlanda	53%
Grecia	9430	2%	Suecia	50%
Polonia	8020	1%	Eslovenia	43%
España	5615	1%	Chipre	39%
Finlandia	3620	1%	España	25%
Chipre	1745	0%	Grecia	15%
Rumania	1545	0%	Finlandia	13%
Irlanda	1450	0%	Lituania	10%
Malta	1350	0%	Bélgica	8%
Luxemburgo	1150	0%	Luxemburgo	7%
República Checa	1145	0%	Reino Unido	7%
Croacia	450	0%	Rumania	3%
Lituania	440	0%	Francia	-3%
Portugal	440	0%	Portugal	-12%
Eslovenia	385	0%	Eslovaquia	-25%
Letonia	375	0%	Malta	-40%
Eslovaquia	330	0%	Polonia	-47%
Estonia	155	0%	Croacia	-58%
<b>UE</b>	<b>626965</b>	<b>100%</b>	<b>UE</b>	<b>45%</b>

Solicitudes recibidas 2015			Incremento	
País	Solicitudes	Porcentaje	País	%
Alemania	476510	36%	Finlandia	794%
Hungría	177135	13%	Hungría	314%
Suecia	162450	12%	Austria	214%
Austria	88160	7%	España	163%
Italia	83540	6%	Alemania	135%
Francia	76165	6%	Irlanda	126%
Países Bajos	44970	3%	Luxemburgo	118%
Bélgica	44660	3%	Portugal	103%
Reino Unido	40160	3%	Suecia	100%
Finlandia	32345	2%	Bélgica	97%
Dinamarca	20935	2%	Bulgaria	84%
Bulgaria	20365	2%	Países Bajos	84%
España	14780	1%	Polonia	52%
Grecia	13205	1%	Estonia	48%
Polonia	12190	1%	Dinamarca	43%
Irlanda	3275	0%	Grecia	40%
Luxemburgo	2505	0%	Malta	37%
Chipre	2265	0%	República Checa	32%
Malta	1845	0%	Chipre	30%
República Checa	1515	0%	Italia	29%
Rumania	1260	0%	Reino Unido	22%
Portugal	895	0%	Francia	18%
Eslovaquia	330	0%	Eslovaquia	0%
Letonia	330	0%	Letonia	-12%
Lituania	315	0%	Rumania	-18%
Eslovenia	275	0%	Lituania	-28%
Estonia	230	0%	Eslovenia	-29%
Croacia	210	0%	Croacia	-53%
<b>UE</b>	<b>1322820</b>	<b>100%</b>	<b>UE</b>	<b>111%</b>

Solicitudes recibidas 2016			Incremento	
País	Solicitudes	Porcentaje	País	%
Alemania	745155	59%	Croacia	960%
Italia	122960	10%	Eslovenia	376%
Francia	84270	7%	Grecia	287%
Grecia	51110	4%	Portugal	63%
Austria	42255	3%	Alemania	56%
Reino Unido	39460	3%	Rumania	49%
Hungría	29430	2%	Italia	47%
Suecia	28790	2%	Lituania	37%
Países Bajos	20945	2%	Chipre	30%
Bulgaria	19420	2%	Francia	11%
Bélgica	18280	1%	España	7%
España	15755	1%	Letonia	6%
Polonia	12305	1%	Malta	5%
Dinamarca	6180	0%	Polonia	1%
Finlandia	5605	0%	Reino Unido	-2%
Chipre	2940	0%	República Checa	-3%
Irlanda	2245	0%	Bulgaria	-5%
Croacia	2225	0%	Luxemburgo	-14%
Luxemburgo	2160	0%	Estonia	-24%
Malta	1930	0%	Irlanda	-31%
Rumania	1880	0%	Austria	-52%
República Checa	1475	0%	Países Bajos	-53%
Portugal	1460	0%	Eslovaquia	-56%
Eslovenia	1310	0%	Bélgica	-59%
Lituania	430	0%	Dinamarca	-70%
Letonia	350	0%	Suecia	-82%
Estonia	175	0%	Finlandia	-83%
Eslovaquia	145	0%	Hungría	-83%
<b>UE</b>	<b>1260645</b>	<b>100%</b>	<b>UE</b>	<b>-5%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex*, <https://goo.gl/Rvkh5T> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2017).

## ANEXO V

### TOP-5 2015. Nacionalidad de los solicitantes de asilo en la UE28

En 2015, en 24 países de la UE los sirios se encontraban entre los cinco grupos más abundantes de solicitantes de asilo, ocupando la primera posición en 12 de estos.

<b>Belgium</b>		<b>Bulgaria</b>		<b>Czech Republic (*)</b>		<b>Denmark</b>	
Syria	10,295	Iraq	6,910	Ukraine	565	Syria	8,580
Iraq	9,215	Afghanistan	6,165	Syria	130	Iran	2,745
Afghanistan	7,730	Syria	5,955	Cuba	125	Afghanistan	2,215
Somalia	2,010	Pakistan	570	Vietnam	55	Eritrea	1,705
Unknown	1,090	Iran	170	China (including Hong Kong)	35	Stateless	1,685
Other	8,650	Other	395	Other	325	Other	3,895
<b>Germany</b>		<b>Estonia (*)</b>		<b>Ireland</b>		<b>Greece</b>	
Syria	158,655	Ukraine	95	Pakistan	1,350	Syria	3,325
Albania	53,805	Russia	15	Bangladesh	285	Afghanistan	1,545
Kosovo (UNSCR 1244/99)	33,425	Syria	15	Albania	215	Pakistan	1,505
Afghanistan	31,380	Iraq	15	Nigeria	185	Albania	915
Iraq	29,785	Georgia	10	India	145	Iraq	575
Other	134,750	Other	75	Other	1,090	Other	3,505
<b>Spain</b>		<b>France</b>		<b>Croatia (*)</b>		<b>Italy</b>	
Syria	5,720	Sudan	5,315	Syria	25	Nigeria	17,780
Ukraine	3,340	Syria	4,625	Kosovo (UNSCR 1244/99)	10	Pakistan	10,285
Palestine	795	Kosovo (UNSCR 1244/99)	3,825	Afghanistan	10	Gambia, The	8,015
Algeria	650	Dem. Rep. of Congo	3,800	Turkey	10	Senegal	6,370
Venezuela	585	Bangladesh	3,345	Ukraine	10	Bangladesh	6,015
Other	3,510	Other	49,660	Other	75	Other	34,780
<b>Cyprus</b>		<b>Latvia</b>		<b>Lithuania</b>		<b>Luxembourg</b>	
Syria	910	Iraq	85	Ukraine	60	Syria	635
Palestine	175	Vietnam	80	Georgia	45	Iraq	545
Vietnam	125	Ukraine	45	Russia	35	Afghanistan	220
Pakistan	120	Afghanistan	35	Afghanistan	30	Kosovo (UNSCR 1244/99)	190
India	85	Georgia	30	Iraq	25	Albania	130
Other	690	Other	55	Other	80	Other	640
<b>Hungary</b>		<b>Malta</b>		<b>Netherlands</b>		<b>Austria</b>	
Syria	64,080	Libya	895	Syria	18,640	Afghanistan	24,840
Afghanistan	45,560	Syria	395	Eritrea	7,390	Syria	24,720
Kosovo (UNSCR 1244/99)	23,690	Ukraine	70	Iraq	3,010	Iraq	13,225
Pakistan	15,010	Eritrea	45	Afghanistan	2,550	Iran	3,380
Iraq	9,175	Somalia	35	Stateless	2,460	Pakistan	2,890
Other	16,920	Other	255	Other	8,985	Other	16,450
<b>Poland</b>		<b>Portugal</b>		<b>Romania</b>		<b>Slovenia</b>	
Russia	6,985	Ukraine	370	Syria	550	Iraq	45
Ukraine	1,575	Mali	80	Iraq	190	Afghanistan	45
Tajikistan	525	Pakistan	65	Afghanistan	90	Iran	30
Syria	285	China (including Hong Kong)	55	Turkey	45	Pakistan	25
Georgia	230	Guinea	35	Ukraine	35	Kosovo (UNSCR 1244/99)	25
Other	655	Other	225	Other	315	Other	90
<b>Slovakia (*)</b>		<b>Finland</b>		<b>Sweden</b>		<b>United Kingdom</b>	
Iraq	170	Iraq	20,400	Syria	50,890	Eritrea	3,735
Afghanistan	25	Afghanistan	5,190	Afghanistan	41,190	Iran	3,680
Ukraine	15	Somalia	1,975	Iraq	20,190	Pakistan	3,245
Unknown	15	Syria	875	Stateless	7,445	Sudan	3,005
Cuba	5	Albania	755	Eritrea	6,515	Syria	2,840
Other	40	Other	2,955	Other	29,880	Other	21,865
<b>Norway</b>		<b>Switzerland</b>					
Syria	10,535	Eritrea	9,860				
Afghanistan	6,910	Afghanistan	7,800				
Iraq	2,935	Syria	4,650				
Eritrea	2,785	Iraq	2,285				
Iran	1,310	Sri Lanka	1,775				
Other	5,995	Other	11,690				

(\*) Iraq: also 35.  
 (\*) Afghanistan, Armenia, Palestine and Sudan: also 10.  
 (\*) Iran: also 10.  
 (\*) India, Bangladesh, Syria, Pakistan, Russia and Iran: also 5.  
 Source: Eurostat (online data code: migr\_asyappctza)

Fuente: Eurostat, *Asylum Statistics YB April 2016*, <https://goo.gl/DI3ptQ> (fecha de consulta: 28 de diciembre de 2017).

## TOP-5 2016. Nacionalidad de los solicitantes de asilo en la UE28

En 2016, en 27 países de la UE los sirios se encontraban entre los cinco grupos más abundantes de solicitantes de asilo, ocupando la primera posición en 13 de estos.

<b>Belgium</b>		<b>Bulgaria</b>		<b>Czech Republic</b>		<b>Denmark</b>	
Syria	2 235	Afghanistan	8 645	Ukraine	355	Syria	1 255
Afghanistan	2 225	Iraq	5 240	Iraq	140	Afghanistan	1 110
Iraq	760	Syria	2 585	Cuba	80	Stateless	490
Somalia	725	Pakistan	1 775	Syria	65	Iraq	435
Guinea	720	Iran	440	China (including Hong Kong)	65	Morocco	325
Other	7 585	Other	305	Other	495	Other	2 440
<b>Germany</b>		<b>Estonia (*)</b>		<b>Ireland</b>		<b>Greece</b>	
Syria	266 250	Syria	45	Syria	245	Syria	26 630
Afghanistan	127 010	Iraq	20	Pakistan	235	Iraq	4 770
Iraq	96 115	Albania	10	Albania	220	Pakistan	4 420
Iran	26 425	Iran	10	Zimbabwe	190	Afghanistan	4 295
Eritrea	18 855	Palestine	10	Nigeria	175	Albania	1 300
Other	187 610	Other	55	Other	1 170	Other	8 460
<b>Spain</b>		<b>France</b>		<b>Croatia</b>		<b>Italy</b>	
Venezuela	3 960	Albania	6 850	Afghanistan	685	Nigeria	26 550
Syria	2 920	Afghanistan	6 065	Syria	335	Pakistan	13 470
Ukraine	2 550	Sudan	6 055	Iraq	335	Gambia, The	8 845
Algeria	725	Haiti	5 145	Pakistan	180	Senegal	7 550
Colombia	610	Syria	4 670	Iran	140	Côte d'Ivoire	7 435
Other	4 805	Other	47 205	Other	475	Other	57 335
<b>Cyprus</b>		<b>Latvia</b>		<b>Lithuania</b>		<b>Luxembourg</b>	
Syria	1 165	Syria	150	Syria	165	Syria	330
Somalia	225	Afghanistan	35	Russia	50	Albania	220
Pakistan	205	Russia	25	Iraq	40	Kosovo (UNSCR 1244/99)	195
India	200	India	20	Ukraine	30	Iraq	180
Vietnam	150	Pakistan	20	Afghanistan	30	Serbia	150
Other	895	Other	95	Other	95	Other	990
<b>Hungary</b>		<b>Malta</b>		<b>Netherlands</b>		<b>Austria</b>	
Afghanistan	10 775	Libya	655	Syria	2 865	Afghanistan	11 500
Syria	4 875	Syria	285	Eritrea	1 865	Syria	8 730
Pakistan	3 650	Eritrea	255	Albania	1 665	Iraq	2 735
Iraq	3 355	Somalia	225	Morocco	1 270	Pakistan	2 410
Iran	1 250	Ukraine	85	Afghanistan	1 025	Iran	2 410
Other	4 310	Other	230	Other	10 595	Other	12 075
<b>Poland</b>		<b>Portugal</b>		<b>Romania (*)</b>		<b>Slovenia</b>	
Russia	7 435	Ukraine	140	Syria	805	Afghanistan	410
Tajikistan	830	Congo	50	Iraq	460	Syria	270
Ukraine	595	Guinea	50	Pakistan	95	Iraq	115
Armenia	320	DR Congo	40	Afghanistan	75	Pakistan	105
Vietnam	70	Iraq	35	Eritrea	45	Iran	75
Other	530	Other	395	Other	375	Other	290
<b>Slovakia</b>		<b>Finland</b>		<b>Sweden</b>		<b>United Kingdom</b>	
Pakistan	15	Iraq	1 080	Syria	4 710	Iran	4 780
Ukraine	15	Afghanistan	685	Afghanistan	2 145	Pakistan	3 700
Syria	10	Syria	600	Iraq	2 045	Iraq	3 645
Afghanistan	10	Somalia	425	Somalia	1 280	Afghanistan	3 100
Iraq	10	Eritrea	275	Stateless	985	Bangladesh	2 225
Other	40	Other	2 210	Other	11 165	Other	20 840
<b>Iceland</b>		<b>Liechtenstein (*)</b>		<b>Norway</b>		<b>Switzerland</b>	
FYR of Macedonia	460	Serbia	15	Eritrea	545	Eritrea	5 040
Albania	230	Ukraine	10	Syria	540	Afghanistan	3 185
Iraq	75	China (including Hong Kong)	5	Afghanistan	365	Syria	2 040
Georgia	40	Albania	5	Iraq	205	Somalia	1 530
Syria	35	Belarus	5	Ethiopia	155	Sri Lanka	1 315
Other	265	Other	35	Other	1 430	Other	12 710

(\*) Russia: also 10.  
 (\*) Stateless: also 45.  
 (\*) Eritrea, Georgia, Somalia and Syria: also 5.  
 Source: Eurostat (online data code: migr\_asyappctza)

Fuente: Eurostat, *Asylum Statistics YB April 2016*, <https://goo.gl/DI3ptQ> (fecha de consulta: 28 de diciembre de 2017).

## ANEXO VI

### Nacionalidad de los refugiados asentados en la UE28 de 2011 a 2016

2011		2012		2013	
País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados
Serbia y Kosovo	142,345	Serbia y Kosovo	140,349	Irak	102,993
Irak	129,184	Irak	116,297	Afganistán	82,573
Turquía	115,166	Turquía	111,057	Somalia	80,482
Rusia	94,515	Rusia	96,097	Siria	61,598
Afganistán	82,004	Afganistán	81,740	Rusia	61,044
Somalia	76,545	Somalia	77,282	Irán	47,303
Irán	46,736	Irán	48,943	Turquía	42,952
Sri Lanka	42,698	Sri Lanka	41,430	Eritrea	42,718
Eritrea	35,701	Eritrea	38,048	Sri Lanka	34,452
Vietnam	34,344	Vietnam	33,632	Serbia y Kosovo	33,652
Bosnia y Herzegovina	31,672	Siria	33,397	R.D.Congo	21,314
R.D.Congo	25,070	Bosnia y Herzegovina	29,769	Pakistán	14,176
Ucrania	21,990	R.D.Congo	24,590	Camboya	12,635
Siria	16,739	Ucrania	21,994	Sudán	11,861
Zimbawe	15,769	Pakistán	15,673	Vietnam	11,015
<b>Subtotal 68%</b>	910,478	<b>Subtotal 68%</b>	910,298	<b>Subtotal 67%</b>	660,768
Resto de países de origen (32%)*	436,543	Resto de países de origen (32)*	428,130	Resto de países de origen (33)*	318,186
<b>Total</b>	1,347,021	<b>Total</b>	1,338,428	<b>Total</b>	978,954
*165 nacionalidades		* 168 nacionalidades		*165 nacionalidades	

2014		2015		2016	
País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados	País de origen	Refugiados
Siria	125,280	Siria	257,640	Siria	619,648
Irak	104,481	Irak	115,237	Irak	158,133
Afganistán	95,263	Afganistán	103,346	Afganistán	135,022
Somalia	78,266	Somalia	78,441	Eritrea	103,253
Rusia	58,836	Eritrea	74,213	Somalia	84,057
Eritrea	53,741	Rusia	56,123	Irán	60,446
Irán	50,441	Irán	53,538	Rusia	52,880
Turquía	39,749	Turquía	37,404	Sri Lanka	36,422
Sri Lanka	35,031	Sri Lanka	35,859	Turquía	36,044
Serbia y Kosovo	32,882	Serbia y Kosovo	30,487	Serbia y Kosovo	30,228
R.D.Congo	21,234	Pakistán	23,604	Pakistán	29,233
Pakistán	18,652	R.D.Congo	20,948	R.D.Congo	21,452
Sudán	12,515	Nigeria	16,001	Nigeria	21,349
Camboya	12,076	Sudán	15,595	Sudán	20,060
Nigeria	11,707	Guinea	12,940	Mali	15,830
<b>Subtotal 69%</b>	750,154	<b>Subtotal 70%</b>	931,376	<b>Subtotal 76%</b>	1,424,057
Resto de países de origen (31%)*	344,213	Resto de países de origen (30%)*	390,737	Resto de países de origen (24%)*	439,824
<b>Total</b>	1,094,367	<b>Total</b>	1,322,113	<b>Total</b>	1,863,881
*167 nacionalidades		*166 nacionalidades		*171 nacionalidades	

Fuente: Elaboración propia basada en UNData, Table with Data on Refugees, <https://goo.gl/Uk5hg3>, (fecha de consulta: 8 de enero de 2018).

## ANEXO VII

### Lista de primer país de origen seguro

Estado miembro	Países considerados seguros
Austria	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, países del EEE/Suiza, Canadá, Australia, Nueva Zelanda
Bélgica	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, India
Bulgaria	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia, Ucrania, Argelia, Etiopía, Ghana, Nigeria, Tanzania, Armenia, Bangladesh, China, Georgia, India, Turquía
República Checa	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, países del EEE/Suiza, Liechtenstein, Canadá, EE.UU., Mongolia, Australia, Nueva Zelanda
Dinamarca	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, países de la AELC, Moldavia, Federación de Rusia, Canadá, EE.UU., Mongolia, Australia, Japón, Nueva Zelanda
Francia	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Moldavia, Benín, Cabo Verde, Ghana, Mauricio, Senegal, Tanzania, Armenia, Georgia, India, Mongolia
Alemania	Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Ghana, Senegal
Irlanda	Sudáfrica
Luxemburgo	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, Ucrania, Benín*, Cabo Verde, Ghana*, Senegal
Malta	Países de la AELC/Suiza, Benín, Botsuana, Cabo Verde, Gabón, Ghana, Senegal, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Jamaica, Uruguay, EE.UU., India, Australia, Japón, Nueva Zelanda
Eslovaquia	Montenegro, países del EEE/Suiza, Ghana, Kenia, Mauricio, Seychelles, Sudáfrica, Canadá, EE.UU., Australia, Japón, Nueva Zelanda
Reino Unido	Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, Moldavia, Ucrania, Gambia*, Ghana*, Kenia*, Liberia*, Malawi*, Mali, Mauricio*, Nigeria, Sudáfrica, Sierra Leona*, Bolivia, Brasil, Ecuador*, Jamaica, Perú, India, Mongolia, Corea del Sur
* Únicamente seguro para los varones	

Fuente: Comisión Europea, *La lista común a la UE de países de origen seguros*, <https://goo.gl/1umZkcm> (fecha de consulta: 11 de marzo de 2018).

## FUENTES CONSULTADAS

### Libros

- ACNUR. *Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional*. Editado por Erika Feller, Volker Türk y Frances Nicholson. Ginebra: Icaria Editorial, 2001.
- Aldecoa Luzarraga Francisco y Mercedes Guinea Llorente, *El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto*. Madrid: Real Instituto del Cano, 2008. <https://goo.gl/57NY2b>.
- Balzacq, Thierry. *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Disolves*. New York: Routledge, 2011.
- Barbé, Esther. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 2007.
- Bueno Sánchez, Eramis et. al. *Apuntes sobre la migración internacional y su estudio*. Zacatecas: Unidad Académica de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Zacatecas, 1978.
- Buzan, Barry y Ole Waever. *Regions and Power. The Structure of International Security*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Buzan, Barry. "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century". En *Security of States and Security of Peoples*, coordinado por Steven L. Spiegel y David J. Pervin, 431-451. New York: Saint Martin Press, 1994.
- \_\_\_\_\_. *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. London: ECPR Press, 1983.
- Celestino Del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 2007).
- Comisión sobre la Seguridad Humana. *La Seguridad Humana Ahora. Informe Final*. Nueva York: CSH, 2003.
- Eurostat. *Eurostat Yearbook 2001 y 2002*. (Reino Unido: Eurostat, 2002). <https://goo.gl/JPoEGx>.
- Fernández Arribas, Gloria. *Asilo y Refugio en la Unión Europea*. Brasil: Comares, 2007.
- Fernández Sánchez, A. coordinador. *Refugiados: derecho y solidaridad*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1994.
- Fuentes Claudia F. y Francisco Rojas Aravena, *Promover la Seguridad Humana; marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe* (París: UNESCO, 2005), 43.
- Girón Larrucea, José Antonio. *La Unión Europea, la Comunidad Europea y el derecho comunitario*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2002.
- Gutiérrez Castro, Jesús. "Las migraciones en Europa a principios del Siglo XXI ¿Cuestión de seguridad o necesidad?". En *Europa en Transformación: procesos políticos, económicos*

- y sociales*, coordinado por Chanona Burguete, Alejandro y Roberto Domínguez Rivera, pp. 319-348. México: Plaza y Valdés Editores, 2000.
- Gortázar Rotaeche, Cristina. *Derecho de asilo y “no rechazo” del refugiado*. Madrid: DYKINSON, 1997.
- Hernández López, Roberto C. “Estructuras Políticas”. En *Textos Selectos de las Relaciones Internacionales*, pp. 48-70. México: Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, 2017.
- Hernández-Vela, Edmundo. *Diccionario de Política Internacional*. México: Porrúa, 2015.
- Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y de poder de una república eclesiástica y civil*. Traducido por Manuel Sánchez Sarto. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Keohane, Robert O. *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press, 1989.
- Krausey, K. y M. C. Williams, Editores. *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. Londres: UCL Press, 1997.
- Kunz, Jan y Mari Leinonen. “Europa sin fronteras: ¿retórica, realidad o utopía?”. En *Migraciones sin fronteras, ensayos sobre la libre circulación de personas*, coordinado por Antoine Pécoud y Paul de Guchteneire, pp. 189-218. París: UNESCO Ediciones, 2008.
- Martín Arribas, Juan José. *Los Estados Europeos frente al desafío de los refugiados y derecho de asilo*. Madrid: DYKINSON, 2000.
- Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Madrid: Alianza Editorial, 2010.
- Morgenthau, Hans. *Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz*. Traducido por Heber W. Olivera. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- Nef, Jorge. *Human Security and Mutual Vulnerability*. Ottawa: International Development Research Centre, 1999.
- Loreta Ortiz Ahlf, *De los migrantes. Los derechos humanos de los refugiados, asilados, desplazados e inmigrantes*. México: Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2001.
- Oswald Spring, Úrsula y Hans Günter Brauch, Compiladores. *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. México: UNAM/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2009.
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano de 1994*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Peoples C. y N. Vaughan-Williams, *Critical Security Studies. An Introduction*. Londres: Routledge, 2010.
- Pérez de Armiño, Karlos. “¿Más allá de la seguridad humana?, desafíos y aportes críticos de seguridad”. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de*



- Vitoria-Gasteiz 2011*, pp. 235-308. España: Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, 2013.
- Rodríguez Camejo, Raquel. *Securitización de la inmigración en la Unión Europea y seguridad en las fronteras exteriores. El caso español*. Bilbao: HEGOA y Universidad del País Vasco, 2013.
- Rojas Soriano, Raúl. *Guía para realizar investigaciones sociales*. México, P y V, 2013.
- Ruiz Vázquez, Juan Carlos, Olga Illera Correal, y Viviana Manrique Zuluaga, *La tenue línea de la tranquilidad. Estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía*. Colombia: CEPI, 2006.
- Sampieri, Roberto, Carlos Hernández Collado y Beatriz Baptista, “El proceso de investigación y los enfoques cuantitativo y cualitativo hacia un modelo integral”, *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill Interamericana, 2010.
- Sodupe, Kepa. *Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Bilbao: Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2003.
- Tucidides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*. España: Ediciones ORBIS, 1986.
- Waever, Ole. “Securitization and Desecuritization”. En *On Security, coordinado por Ronnie D. Lipschutz*, 46-86. New York: Columbia University Press, 1995.
- Waltz, Kenneth. *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Wintol de Wenden, Catherine. *El fenómeno migratorio en el siglo XXI: Migrantes, refugiados y relaciones internacionales*. Traducido por Gabriela Vallejo. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.

## **Revistas**

- Alba, Francisco y Paula Leite. “Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLCAN y la UE”. En *Migración y Desarrollo*, núm. 9 (abril 2004): pp. 4-20, <http://www.redalyc.org/pdf/660/66000202.pdf>.
- Alker, H. R. “On Securitization Politics as Contexted Texts and Talk”. En *Journal of International Relations and Development*, vol. 9 (2006): pp. 72-73.
- Arango, Joaquín. “A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la UE”. *Anuario CIDOB de la inmigración, 2015-2016* (diciembre 2016): pp. 30-57.
- Baldwin, David A. “The concept of security”. En *Review of International Studies*, vol. 23 núm. 1, (1997): pp. 5-26.

- Barbé, Esther. “El estudio de las Relaciones Internacionales. ¿Crisis o consolidación de una disciplina?”. En *Revista de estudios políticos*, núm. 65 (julio-septiembre 1989): p. 173-196.
- Bárcena Coqui, Martha, “La Reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”. En *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59 (febrero 2000): 9-31.
- Barrenechea, Luisa. “¿Están recogidas las vinculaciones entre el derecho de asilo y el terrorismo en la Estrategia Global contra el Terrorismo de Naciones Unidas?”. En *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*, núm. 14 (diciembre 2007): pp. 1- 10. <https://goo.gl/bY8qZe>.
- Bigo, Didier. “Pierre Bourdieu y las Relaciones Internacionales: el poder de las prácticas, las prácticas del poder”. En *Relaciones Internacionales*, núm. 24 (2013): pp. 33-76.
- Boza Martínez, Diego, María Bruquetas Callejo e Irene Claro Quintáns. “La política de la UE en inmigración y asilo: la crisis de 2015”. En *Anuario CIDOB de la inmigración 2015-2016*, (diciembre 2016): pp. 80-102.
- Brown. Wendy. “Desear Muros”. En *Relaciones Internacionales*, núm. 19 (febrero 2012): pp. 123-147. <https://goo.gl/FPQ8ZB>.
- Bundy, Colin. “Migrantes, refugiados, historia y precedentes”. En *Revista Migraciones Forzadas*, núm. RMF51 (enero 2016): pp. 5-6, <https://goo.gl/1g6moh>.
- Calleros Alarcón, Juan Carlos. “Seguridad pública y seguridad humana en la inmigración indocumentada de tránsito por México”. En *Foro Internacional 212*, núm. LIII (2013): pp. 317-336.
- C.A.S.E Collective. “Critical Approaches to security in Europe: a Networked Manifesto”. En *Security Dialogue*, núm. 4 vol. 37 (diciembre): pp. 443-487.
- Campesi, Giuseppe.” Migraciones, Seguridad y Confines en la Teoría Social Contemporánea”. En *Revista Crítica Penal y Poder*, núm. 3 (2101): pp. 1-20.
- Castles, Stephen. “Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas Mundiales”. En *Revista Internacional de Ciencias Sociales: Las Migraciones Internacionales 2000*, núm. 165 (septiembre 2000): p. 17-34.
- \_\_\_\_\_. “La Política Internacional de la Migración Forzada”. En *Migración y Desarrollo*, núm. 1 (octubre 2003): pp. 1-28. Traducida por Luis Rodolfo Morán. <https://goo.gl/9ofQfN>.
- Coello M., Alba. “El asilo frente a Convenciones”. En *Revista AFESE*, vol. 40 núm. 40 (2003): pp. 1-14.
- García Segura. Caterina. “Seguridad humana y política exterior japonesa: contexto, concepto y aplicación”. En *Revista CIDOB d’Afers Internacional*, núm. 76, (diciembre 2006-enero 2007): pp. 79-95.

- Gil Bazo, María Teresa. Respuestas del derecho internacional ante la transformación del régimen de asilo en Europa”. En *Revista Migraciones*, núm. 1 (1997): pp. 219-220.
- González-Úbeda Alférez, María. “Refugiados sirios en Líbano y Jordania: la solidaridad y sus límites”. En *Real Instituto El Cano*, ARI 35/2017 (abril 2017): pp. 1-12, <https://goo.gl/TV2ydi>.
- Gortázar Rotaache, Cristina J. “Refugiados de facto”. En *Revista Migraciones* (1996): pp. 96-106.
- Guild, Elspeth. “Seguridad, terrorismo y asilo en el espacio Schengen”. En *Anuario CIDOB de la inmigración 2015-2016*, (diciembre 2016): pp. 58-79.
- Hernández Romero, Yasmín y Raúl Vicente. “El concepto de intersubjetividad en Alfred Schutz”. En *Espacios Públicos*, vol. 10, núm. 20 (2007): p. 228-240. <https://goo.gl/31aSDa>.
- Huysmans, Jef. “International Politics of Insecurity: Normativity Inwardness and the Exemption”. En *Security Dialog*, vol. 37 núm. 1 (marzo 2006): pp. 11-29.
- \_\_\_\_\_. “The European Union and the securitization of Migration”. En *Journal of Common Market Studies*, vol. 38 (2000): pp. 751-777.
- Krause, Keith. “Seguridad Humana ¿ha alcanzado su momento? En *Revista Papeles*, núm. 90 (2005): pp. 19-30.
- Larenas Álvarez, Angie A. “La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación”. En *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 23 (junio-septiembre de 2013): pp. 81-98.
- Lieber, Keir A. “La Estrategia de Seguridad Nacional de Bush”. En *Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América*, vol. 7 núm. 4 (diciembre 2002): pp. 36-40. <https://goo.gl/1fxsxp>.
- López Londeño, Luis Miguel. “Construir al enemigo. Umberto Eco y el mundo político”. *Revistas Universidad de Manizales*, (2016): pp. 41-46. <https://goo.gl/8HGkhK>.
- Montoya García, Jessica. “Ideologías excluyentes en el siglo XXI. Austria y el auge de la extrema derecha en Europa”. *Revista digital*, núm. 6 (2017): pp. 26-47. <https://goo.gl/CdMcNX>.
- Neil, Andrew W. “Foucault in Guantanamo: Towards in Archaeology of the Exemption”. En *Security Dialogue*, vol. 37 núm. 3 (2006): pp. 31-46. <https://goo.gl/Axsxza>.
- Newman, Edward. “Critical Human Security Studies”. En *Review of International Studies*, núm. 36 (2010): pp. 77-94.
- Nudsen, Olaf. F. “Post-Copenhagen Security Studies: Desecuritizing Securitization”. En *Security Dialogue*, vol. 32 núm. 3 (septiembre 2001): pp. 355-368. <https://goo.gl/WH2ZI8>.

- OIM. “Fundamentos de Gestión de la Migración”. En *Migración y Seguridad*, vol. dos sección 2.8 (2006): pp. 1-22, <https://goo.gl/shV5zb>.
- Okolski, Marek. “Últimas tendencias y principales temas de las migraciones internacionales: perspectivas de Europa Central y del Este”. En *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 165 (2000): p. 78-94. <https://goo.gl/Frxagi>.
- Olesty Rayo, Andreu. “El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea” En *REAF*, núm. 15 (abril 2012): pp. 45-49.
- Orozco Restrepo, Gabriel Antonio “El concepto de seguridad en las Relaciones Internacionales”. En *Revista CIDOB D’Afers Internacionals*, núm. 72 (diciembre 2005): pp. 161-180.
- \_\_\_\_\_. “El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios sobre seguridad”. En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, núm. 1 (enero a junio 2006): pp. 141-162, <https://goo.gl/Qr9fdF>.
- Pérez de Armiño, Karlos. “Los estudios de seguridad. Fronteras porosas y territorios inexplorados de una subdisciplina contestada” En *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, núm. 57-58 (2012): pp. 2176-2192.
- Ryerson, Christie. “Critical Voices and Human Security: to Endure, to Engage or to Critique?”. En *Security Dialogue*, núm. 41 (2010): pp. 169-190.
- Salomón González, Mónica. “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”. En *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 56 (2001-2002): pp. 7-52.
- Van Ouirive, Lode. “Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen”. En *Affairs Internationals*, núm. 53, (2001), pp. 43-61.
- Varela Huerta, Amarela. “La "securitización" de la gubernamentalidad migratoria mediante la "externalización" de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica”. *Contemporánea, toda la historia en el presente*, núm. 4 (2015): pp. 1-17. <https://goo.gl/H9k9jb>.
- Verdes M., Francisco J. “Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad”. En *Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales*, núm. 29 (junio a septiembre de 2015): pp. 11-131.
- Wolfers, Arnold. “National Security as an Ambiguous Symbol”. En *Political Science Quarterly*, vol. 67 núm. 4 (diciembre 1952): pp. 481-502.
- Zeraoui. Zidane. “Las tendencias de la migración laboral en el siglo XXI: el caso africano”. En *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 6 (2006): pp. 1-20. <https://goo.gl/7mFGaa>.

## Informes

ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, 2000: 50 años de acción humanitaria*. España: ICA Editorial, 2000.

UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2012*. Suiza: ACNUR, 2013. <https://goo.gl/b3AN3h>.

UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2013*. Suiza: ACNUR, 2013. <https://goo.gl/N7BA8X>.

UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2014*. Suiza: ACNUR, 2014. <https://goo.gl/jpRtQc>.

ACNUR, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2013*. Suiza: ACNUR, 2014. <https://goo.gl/5RDPHg>

ACNUR, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2014*. Suiza: ACNUR, 2015. <https://goo.gl/KHhMeF>.

ACNUR, *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2015: forzados a huir*. España: ACNUR, 2016. <https://goo.gl/AGbb23>.

Amnistía Internacional. *El coste humano de la fortaleza Europa: Violaciones de derechos humanos en las fronteras de Europa contra personas migrantes y refugiadas*. España: Amnistía Internacional, 2014.

CEAR, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014*. Malta: EASO, 2015. <https://goo.gl/nGVUb6> .

CEAR. “El éxodo de las personas refugiadas en el mundo”. En *La situación de las personas refugiadas en España Informe 2012*, pp. 17-38. España: CEAR, 2013. <https://goo.gl/RqShkA>.

CEAR. “El éxodo de las personas refugiadas en el mundo” y “El derecho de asilo en la Unión Europea”. En *La situación de las personas refugiadas en España Informe 2013*, pp. 17-46. España: CEAR, 2013. <https://goo.gl/uSCz86>.

CEAR. “El éxodo de las personas refugiadas en el mundo” y “El derecho de asilo en la Unión Europea”. *La situación de las personas refugiadas en España Informe 2014*, pp. 19-52. España: CEAR, 2014. <https://goo.gl/SXjFm2> .

CEAR. “El éxodo de las personas refugiadas en el mundo” y “El derecho de asilo en la Unión Europea”. *La situación de las personas refugiadas en España Informe 2015*, pp. 19-58. España: CEAR, 2015. <https://goo.gl/uQDBV5>.

CEAR. “El éxodo de las personas refugiadas en el mundo” y “El derecho de asilo en la Unión Europea”. *La situación de las personas refugiadas en España Informe 2016*, pp. 17-56. España: CEAR, 2016. <https://goo.gl/HGM8XC>.

- EASO. *2011 Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union and on the Activities of the European Asylum Support Office*. Luxemburgo: EASO, 2012.
- EASO. *Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea 2012*. Luxemburgo: EASO, 2013.
- EASO. *Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea 2013*. Luxemburgo: EASO, 2014.
- EASO, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014*. Malta: EASO, 2015.
- EASO, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015*. Malta: EASO, 2016.
- Institute for Economics & Peace. *Global Terrorism Index 2017*. Sydney: IE&P, 2017.

### **Tesis**

- Dermtas, Alessandro. “El Complejo Europeo de Seguridad Regional entre 2001 y 2011 en relación a las amenazas del terrorismo islamista y de las armas de destrucción masiva”. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, 2014.
- Kamffer Zea, Anais Mariana. “Libres de peligro y de necesidad: la incorporación de la seguridad humana en la protección de los refugiados en Europa”. Tesis de licenciatura. FCPyS UNAM, 2011.
- Prieto Godoy, Carlos Alberto. “Ejercicio del derecho de asilo en la normativa comunitaria y nacional”. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2012.
- Rodríguez García, Ma. Guadalupe. “La migración de indocumentados centroamericanos en su tránsito de México hacia Estados Unidos: vulneración de sus derechos humanos (2000-2012)”. Tesis de licenciatura. Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.
- Zavaleta Hernández, Sandra. “La evolución del concepto de seguridad internacional: del enfoque tradicional militar al de la seguridad humana”. Tesis de maestría. FCPyS UNAM, 2007.
- Zavaleta Hernández, Sandra Kanety. “Más allá de la visión tradicional de seguridad y desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales contemporáneas”. Tesis doctoral. FCPyS UNAM, 2012.

### **Otras fuentes**

- ACNUR. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. <https://goo.gl/QPnCdS>.
- ACNUR. *Convenio de aplicación del acuerdo Schengen del 14 de junio de 1985*. <https://goo.gl/XFCHan>.

AEDH. *Integrar el “Paquete de Asilo” en Derecho Nacional*. <https://goo.gl/tJ1cdZ>.

Comisión Europea. *Asylum in The EU* (2015). <https://goo.gl/wpNkje>.

Comisión Europea. *La Europa sin fronteras. El espacio Schengen*. <https://goo.gl/cLA6sz>.

Comisión Europea. *La lista común a la UE de países de origen seguro*. <https://goo.gl/1umZkcm>.

Conrad Hakett. “5 facts about the Muslim population in Europe”. *Pew Research Center*, <https://goo.gl/jSWe4j>.

Consejo de Europa. *Consejo Europeo de Sevilla del 21 y 2 de junio de 2002*. [file:///C:/Users/equipo4/Downloads/72639%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/equipo4/Downloads/72639%20(1).pdf).

Consejo de la Unión Europea. *El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al Ciudadano*. <https://goo.gl/2q4ndY>.

Consejo de Seguridad de la ONU. *Resolución 1373 (2001)*. <https://goo.gl/AJSNA1>.

Consejo Europeo. *Consejo Europeo de Leaken del 14 y 15 de diciembre de 2001. Conclusiones de la Presidencia*, (2001). [file:///C:/Users/equipo4/Downloads/68832%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/equipo4/Downloads/68832%20(1).pdf).

Diario Oficial de la Unión Europea. *Convenio Dublín II*. <https://goo.gl/RuygfA>,

Diario Oficial de la Unión Europea. *Convenio Relativo a la Determinación del Estado Responsable del Examen de las Solicitudes de Asilo Presentadas en los Estados Miembros de las Comunidades Europeas*. <https://goo.gl/3otwJ2>.

Diario Oficial de la Unión Europea. *Directiva 2011/95/ue del Parlamento Europeo y del Consejo*. <https://goo.gl/W4hNTf>.

Diario Oficial de la Unión Europea. *Directiva 2013/33/UE*. <https://goo.gl/rXTtA4>.

Diario Oficial de la Unión Europea. *Reglamento (CE) nº 2007/2004*. <https://goo.gl/1Xj6Nt>.

Diario Oficial de la Unión Europea. *Reglamento (UE) No 604/2013 DEL*. <https://goo.gl/uZXRp2>.

Diario Oficial de las comunidades Europeas. *EURODAC*. <https://goo.gl/uUxsA6>.

Enciclopedia del Holocausto. *Escape del territorio europeo ocupado por los alemanes*. <https://goo.gl/TTZlxK>.

EUR-Lex, *Acta Única Europea*. <https://goo.gl/brMJd2>.

Eur-Lex. *COM(2010) 171. Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo*. <https://goo.gl/pQRiWB>.

EUR-Lex. Consejo Europeo del 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia (15 y 16 de octubre de 1999). <https://goo.gl/gdjP38>.

Eur-Lex. *Convenio Schengen*. <https://goo.gl/boZeWG>.

Eur-Lex. *Directiva 2001/55, sobre protección temporal en caso de afluencia masiva*. <https://goo.gl/gj6zr5>.

Eur-Lex. *Directiva 2003/9, sobre condiciones de acogida de los solicitantes de asilo.* <https://goo.gl/QCWmPr>.

Eur-Lex. *Directiva 2004/83, sobre requisitos para el reconocimiento y el estatuto de refugiado.* <https://goo.gl/VWpbzh>.

Eur-Lex. *Directiva 2005/85, sobre procedimientos de asilo.* <https://goo.gl/Ci11WF>

EUR-Lex. *El Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea.* <https://goo.gl/rySnUz>.

Eur-Lex. *Libro Verde sobre el futuro del asilo en la Unión Europea.* <https://goo.gl/xiGzcc>.

Eur-Lex. *Oficina Europea de Apoyo al Asilo,* <https://goo.gl/Y1sux6>.

Eur-Lex. *Programa de la Haya.* <https://goo.gl/pwEUyD>.

Eur-Lex. *Programa de La Haya: 10 prioridades para los próximos cinco años.* <https://goo.gl/iuk1Q1>.

Eur-Lex. *Protocolo (n° 2) por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea (1997).* <https://goo.gl/kCggUA>.

Eur-Lex. *Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo.* <https://goo.gl/XFXnRQ>.

Eur-Lex. *Reglamento Dublín II.* <https://goo.gl/iPUuos>.

Eur-Lex. *Reglamento No. 603/201.* <https://goo.gl/oHndQT>.

EUR-Lex. *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Tratado CEE - texto original (versión no consolidada).* <https://goo.gl/8aKNf>.

EUR-Lex. *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada Ámsterdam), (11 de octubre de 1997).* <https://goo.gl/nKbKTS>.

Eur-Lex. *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,* <https://goo.gl/MtxpQS>, (Fecha de consulta: 5 de julio de 2016).

Europa sin refugio. *Lo que dicen los datos.* <http://europasinrefugio.org/datos.html>.

Eurostat. *Asylum and Dublin Statistics.* <https://goo.gl/FHgWRG> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2017).

Eurostat. *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex.* <https://goo.gl/Rvkh5T>.

Eurostat. *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex 2016.* <https://goo.gl/LEZrfY>.

Eurostat. *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: first, second and third quarter 2011.* (Luxemburgo: Eurostat, 2012).

Eurostat. *Estadísticas de asilo.* <https://goo.gl/xp76bj>.

Eurostat. *Estadísticas sobre delincuencia.* <https://goo.gl/SXBWNf>.



Eurostat. *Final decisions on applications by citizenship, age and sex Annual data.* <https://goo.gl/cfTsaJ>.

Eurostat. *First instance decisions on applications by citizenship, age and sex annual aggregated data.* <https://goo.gl/cfTsaJ>.

Eurostat. *Population.* <https://goo.gl/tcpAhe>.

Eurostat. *The number of asylum applicants registered in the EU27 rose to 301,000 in 2011.* <https://goo.gl/da7VWq>.

FRONTEX. *Fewer migrants at EU borders in 2016.* <https://goo.gl/5SskduX>.

INM. *Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político, de 2011.* <https://goo.gl/SxsARw>.

Jacob Poushter. Pew Research Center. *European opinions of the refugee crisis in 5 charts.* <https://goo.gl/ej89N8>.

OEA. *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.* <https://goo.gl/bzsm5h>.

OIM. *Missing Migrants.* <https://goo.gl/1SiDFm>.

OIM. *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond,* <http://migration.iom.int/europe/>.

ONU. *Declaración Universal de los Derechos Humanos.* <https://goo.gl/smXzYG>.

OUA. *Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África.* <https://goo.gl/Lim5wG>.

Parlamento Europeo, *Tratado de Lisboa,* <https://goo.gl/8jpXDP>. (Fecha de consulta: 5 de julio de 2016).

Parlamento Europeo. *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.* <https://goo.gl/LQXjR5>.

Parlamento Europeo. *Informe sobre la evaluación del sistema de Dublín (2007/2262(INI)).* <https://goo.gl/xXR219>.

Parlamento Europeo. *Pacto Europeo sobre Asilo e Inmigración.* <https://goo.gl/SrdF6H>.

Parlamento Europeo. *Resultados de las elecciones europeas de 2009 y 2014,* <https://goo.gl/unwPra>.

Richard Wike y Bruce Stokes. “Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs”. *Pew Research Center.* <https://goo.gl/mHIuRK>.

UNData. *Table with Data on Refugees.* <https://goo.gl/Uk5hg3>.

Unión Europea, *Los valores fundacionales de la Unión Europea.* <https://goo.gl/nff59m>.