

NAÏR, Sami. *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona, Editorial Planeta, Crítica, 2016, 186 pp.

Mientras palabras como refugiados e inmigrantes generan ecos conflictivos y contradictorios, vinculándolas a ideas como invasión e ilegalidad, asistimos en Europa a la mayor catástrofe humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial. Ese contexto de la denominada «crisis de los refugiados» (que hace referencia a sirios y afganos, pero también a iraquíes y eritreos, entre tantos otros) pone en entredicho la esencia misma de la Unión Europea, sus valores y el respeto a la dignidad sobre la que se asientan los derechos humanos. Ante el escepticismo y el desengaño es hora de construir una nueva Europa sobre el modelo social civilizado de la solidaridad, condenando y denunciando la idea falsa e inhumana de que no hay solución para los refugiados en Europa en una especie de alegoría permanente a la parábola de «El banquete de la naturaleza» de Malthus.

Para ello Sami Naïr, como especialista en movimientos migratorios y creador del concepto de codesarrollo propone en este libro destruir las principales falacias sobre el asilo y la inmigración para poder buscar una alternativa. Se trata de un estudio riguroso por parte de un intelectual referente a nivel internacional en esta materia que, además, ha tenido responsabilidades de gobierno que le permiten conjugar de forma maestra el conocimiento académico y la dimensión práctica. Asimismo, este trabajo puede ser visto como un instrumento de lucha y compromiso, con denuncias sobre la pérdida de los ideales originarios del proyecto europeo y alternativas para reconducirlo.

El libro está articulado en cuatro partes, con catorce capítulos breves, en las que Naïr transporta al lector del «gran éxodo» al «gran camino» para ir más allá de lo que algunos persisten en catalogar como un problema humanitario coyuntural y tomar las decisiones que llevan a escoger entre el camino de la barbarie o el de la civilización.

La primera parte de este trabajo, dedicada al gran éxodo, se ocupa de examinar la crisis de los refugiados analizando de qué huyen y a dónde van, para mostrar que la Unión Europea carece de respuestas ante los desafíos que plantea este entorno geoeconómico y geopolítico. Esa falta de visión sobre los desplazamientos de población y las migraciones tendrán graves consecuencias sobre los sistemas democráticos actuales, tal como comienza a visibilizarse con el auge del racismo, guerras identitarias internas por la falta de integración social de las capas social más marginales y, en definitiva, con el retorno de los fascismos.

La Unión sigue anclada en una gestión de la movilidad humana que se construye de forma defensiva y olvida, por una parte, que el factor clave para entender la orientación de los movimientos migratorios es el demográfico y, por otra, que la acogida de migrantes y refugiados no obedece a las mismas normas. Al igual que entre los denominados migrantes económicos hay diferentes categorías, también el concepto de refugiado puede alcanzar a una gran variedad de personas.

En efecto, datos como que más de veinticinco millones de persona se han visto obligadas a desplazarse a nivel mundial por motivos ambientales, pone en evidencia que la definición jurídico-política de la Convención de Ginebra (1951) es en estos momentos insuficiente. Mientras se protege y amplía la movilidad de las mercancías y el capital, se deja desprotegidos a quienes que

huyen de su país, cualquiera que sea el motivo que les haya obligado a ello. Por eso, Nair recoge la interesante propuesta de incluir en la mencionada Convención un protocolo específico sobre refugiados climáticos, y la ampliación en ese sentido de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre desplazamientos internos. Se trata, sin duda, de un planteamiento que no está exento de riesgos, ya que cabe una doble lectura. En efecto, si bien entrar en la propuesta de reforma, para su actualización, de la Convención puede suponer inclusión de diferentes realidades que no fueron tomadas inicialmente en consideración, es posible al mismo tiempo que se quiebre el consenso universal de mínimos que se ha conseguido con la misma respecto a lo que se debe entender por refugiado. Por eso, no es descartable un punto intermedio que suponga una correcta interpretación de la Convención por parte de los Estados que aglutinara a los que carecen de protección internacional. Mientras no se realicen cambios, los Estados más recalcitrantes pueden no actuar y seguir evitando el cumplir con sus deberes de socorro.

Aún encontrándonos ante lo que puede considerarse un «vacío legal, político y humano», los Estados no se atreven a abordar esta realidad obviando que existen seres humanos que son «desarraigados medioambientales» sin ningún tipo de desprotección. Todo ello a pesar de que, como apunta Nair, de acuerdo a la información de la que se dispone, puede afirmarse que «el cambio climático es la primera causa de migración en el mundo» y posiblemente dichas migraciones forzadas van a continuar especialmente desde países pobres a otros que también lo son. Ese sufrimiento, que es transversal en la movilidad humana, queda duramente documentado en los testimonios que se recogen para cerrar este primer apartado, tan impactantes que, como el autor apunta, permanecen en la memoria.

¿Qué hace ante esta realidad la «Europa insolidaria»? La segunda parte del volumen analiza con precisión cómo la política europea está centrada en fortalecer las fronteras, incluso acudiendo a instrumentos que bordean los límites legales, aunque ello suponga un sacrificio del desarrollo en pro de la cooperación policial. Un recorrido exhaustivo por los diferentes instrumentos a los que ha acudido la Unión en la última década, muestran la política de externalización que se ha priorizando, incluso realizando pactos con Estados que no respetan los derechos humanos.

Esa opción por un tratamiento policial de la inmigración ha afectado también a los solicitantes de asilo que pasan a ser recibidos en las fronteras europeas por Frontex (la antigua Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión que, con tareas ampliadas, ha dado lugar a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas) en una etapa claramente marcada por una mayor preocupación en materia de seguridad. Todo ello justifica que proliferen los centros de retención, detención y acogida, en los que convergen migrantes, refugiados y solicitantes de protección internacional, que van más allá del territorio europeo expandiéndose hacia los Balcanes y África. La colaboración de terceros países se ha convertido en un elemento para fortalecer y asegurar la externalización.

En la búsqueda de alternativas, las dos opciones más distantes que van desde abrir las fronteras hasta cerrarlas completamente, no son posibles ni viables, puesto que pueden generar resultados perversos, como ya está ocurriendo. En opinión del autor la vía intermedia sería la más adecuada para progresivamente aumentar el número de entradas legales, pactar con los países emisores, alentar incentivos políticos de desarrollo local mediante la coo-

peración descentralizada, instaurar documentos de ida y vuelta para facilitar la libertad de circulación y de trabajos temporales, cooperar con la creación de mercados regionales en la vecindad europea y articular un plan para el desarrollo de África. Todo ellos constituyen objetivos que no pueden alcanzarse a corto plazo, pero que son necesarios para una política de gestión organizada y común.

Esta no es, sin embargo, la opción que se está siguiendo en la Unión. Más bien al contrario, asistimos a lo que puede considerarse un «estallido del sistema migratorio europeo» en el que ha quedado claro que el conjunto de los Estados miembros no comparten los mismos valores, ya que algunos cuestionan el respeto a los derechos humanos y a instrumentos internacionales como la Convención de 1951.

La respuesta de los diferentes Estados ha sido dispar en función de la realidad que, especialmente por su situación geográfica, se han visto obligados a afrontar. Este estudio realiza un recorrido detallado de cómo Grecia e Italia han tenido que soportar el mayor volumen de acogida pasando, respectivamente y según los flujos han ido aumentado, a las deportaciones y a demanda de militarización. Otros países como Austria han limitado al máximo su solidaridad optando por construir vallas junto con otras medidas de extranjería como la de restringir la reagrupación familiar. España, por su parte, ha continuado con una política poco respetuosa con los derechos en la frontera de Ceuta y Melilla, con prácticas como las devoluciones en caliente. Francia ha asumido una política de mínimos, centrándose en acabar con los asentamientos en Calais y promover la creación de centros de acogida y protección (hotpots) especialmente en Italia y Grecia para distinguir entre inmigrantes económicos y refugiados.

La crisis ha supuesto también el fin del mito relativo a la solidaridad de los países nórdicos. Dinamarca fue el primer gobierno que declaró tener entre sus objetivos reducir la inmigración y tomó, entre otras, medidas como el aumento del copago de los refugiados para su estancia en el país, adoptando así una de las políticas de asilo más estricta respecto a los Estados de su entorno. Suecia, aunque en menor medida, tampoco ha podido escapar al endurecimiento de su política de asilo, aún sin perder su tradición liberal de acogida. En 2015 introdujo controles fronterizos provisionales, completados más tarde con controles de identidad en transportes de pasajeros desde Dinamarca, al mismo tiempo que eliminó los permisos permanentes para los refugiados y limitó la reagrupación familiar. Con todo, Suecia y Alemania fueron los Estados que más solicitudes de asilo procedentes de personas sirias recibieron entre 2011 y 2015. Alemania ha sido el Estado que mayor esfuerzo ha realizado en el ámbito europeo hasta que finalmente, fruto en buena medida de la persisten insolidaridad que provocó incluso el incumplimiento de las cuotas de reubicación y reasentamiento pactadas, a nivel europeo se ha pasado de una actitud de apertura selectiva a las expulsiones masivas que violan los principales instrumentos del derecho internacional de asilo.

Como se denuncia en este estudio, con cifras que no dejan lugar a dudas, los Estados que más acogen a los refugiados no son los europeos. Sorprendentemente, si se compara con el PIB del que disponen, los países que más refugiados acogen son Turquía, Pakistán, Líbano, República Islámica de Irán, Etiopía y Jordania. Otros Estados que se sitúan entre los de mayor riqueza a nivel mundial no han ofrecido plazas de reasentamiento, entre ellos, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Kuwait y Bahréin.

Tampoco lo han hecho países de altos ingresos como Rusia, Japón, Singapur y Corea del Sur.

La situación es trágica en el Mediterráneo mientras se discute qué políticas arbitrar para cumplir las obligaciones internacionales. Así se constatan en el testimonio de voluntarios que trabajan en ONGs rescatando a personas en Lesbos que ponen de manifiesto que ni siquiera es posible saber cuántos mueren en el trayecto.

Las medidas que se han adoptado son difíciles de calificar desde una dimensión jurídica y muy cuestionables. Ante la presión a la que se ha sometido la Unión Europea, se acabó adoptando el acuerdo UE-Turquía, auspiciado por Alemania pero con el beneplácito y la colaboración del resto de Estados entre ellos Grecia. Naïr denuncia el carácter ilegal de este acuerdo y destaca una cuestión fundamental del mismo: se hace referencia a inmigrantes y no a refugiados dando así un giro a la baja en la protección que se pretende conceder a dichas personas. Dicho acuerdo ha supuesto para Turquía distintas contraprestaciones de carácter económico y político, además de situarla entre los terceros Estados seguros, de tal forma que como país de acogida forzada ha intentado gestionar de la mejor manera posible sus propios intereses. La Unión Europea por su parte ha incumplido, entre otros, la Convención de Ginebra, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Protocolo n.º 4, y la Carta de Derechos Fundamentales.

Esa insistencia en el blindaje de las fronteras y los evidentes fallos tanto del sistema Schengen (control de fronteras exteriores) como el de Dublín (asilo), ha propiciado que el tráfico de personas se haya convertido en el negocio más rentable para las mafias. Su éxito obedece en buena medida a la falta de criterios comunes entre los diferentes Estados (precisamente lo contrario a lo que se buscaba con el Sistema Europeo Común de Asilo) y la utilización fraudulenta de los canales legales. Varias rutas son controladas por las mafias, entre ellas la más clásica del Mediterráneo oriental, y también la que supone el paso previo por África para llegar a la ruta central del Mediterráneo. La ruta de Libia se ha convertido en una de la más peligrosas, estando controlada por milicianos locales y exsoldados del régimen de Gadafi.

La actuación de las mafias no acaba con la llegada a territorio europeo. Las grandes mafias tradicionales como la Camora, Cosa Nostra y 'Ndranghata hacen negocio con los refugiados, con su viaje, alojamiento, medicinas y manutención. Utilizan las redes sociales para hacer publicidad de sus servicios y escapan a las medidas de seguridad para ser localizadas. Frente a esta situación la Unión Europea, hasta ahora, ha movilizado a la antigua Frontex y a la OTAN, como si estuviéramos en una situación de guerra, consiguiendo así militarizar la gestión de los flujos migratorios. Este tipo de política es, sin embargo, insatisfactoria aunque que se pretenda legitimar con la existencia de las mafias. Para aliviar la presión migratoria y salvar a los refugiados es necesaria una concepción europea común de gestión de las fronteras diferente, que ponga el acento, a corto plazo, en flexibilizar y aumentar el nivel de las entradas legales para la inmigración, invirtiendo en desarrollo económico y ambiental en los lugares de origen de estas personas, y actuando solidariamente con los refugiados.

Mientras tanto, las víctimas más vulnerables de esta situación son las mujeres y los niños. Las mujeres refugiadas están sometidas a todo tipo de violencia sin posibilidad de denunciar su situación y procediendo a menudo de un contexto cultural machista, con sociedades dogmáticamente patriarcales en las que la religión se organiza entorno al sometimiento de la mujer.

Instrumentos internacionales como la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2000) abogan por tomar en consideración la perspectiva de género protegiendo a las mujeres y a las niñas en la repatriación y el reasentamiento así como en la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos, lo cual no se ha conseguido en la práctica porque el mundo de la guerra supone la ausencia de ley. Los otros grandes desprotegidos son los niños, especialmente los no acompañados, que sufren situaciones de violencia semejantes a las de las mujeres, rechazo y maltrato durante la acogida, están privados de derechos tan básicos como la educación, y desaparecen de territorio europeo. Se generalizan así situaciones de vulneraciones de derechos que son inadmisibles y que por su reiteración no pueden «normalizarse» porque constituyen una tragedia humana.

Esta desoladora situación que Naïr presenta y documenta de forma magistral desemboca en Europa, también, en un política de odio a los forasteros, los inmigrantes y los refugiados, el racismo y la xenofobia cobra cada vez más vigor. Ese rechazo utiliza las estrategias del racismo social y el desprecio cultural que se retroalimenta en un bucle de odio e injusticia. Asistimos así a la radicalización de las posturas de los partidos y movimientos que están especializados en la manipulación del odio y el temor, propiciando un giro cultural que lleva hacia la ideología de la exclusión y el enfrentamiento. En Estados como Francia y Alemania el auge de los movimientos de extrema derecha evidencia la crisis de la democracia europea en el contexto de la globalización, alimentado el odio a los refugiados condicionado por los fracasos sociales vinculados a la construcción europea. La situación es diferente y, si cabe, más alarmante en Estados como Polonia, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria y Hungría. Como subraya el autor en estos países del Este no puede decirse que la cultura democrática haya arraigado realmente, es más, ante la crisis de los refugiados se ha evidenciado su falta de compromiso con los valores democráticos y los principios éticos de la Unión Europea.

En ese contexto los refugiados son víctimas de un conflicto geopolítico en el que Europa tiene una grave responsabilidad y esta les responde con indiferencia y rechazo: Pero también lo son del «Estado Islámico» que pretende sembrar la violencia para provocar un enfrentamiento global entre los musulmanes y quienes no lo son. En este punto el ISIS coincide con la estrategia identitaria de la extrema derecha europea, compartiendo el objetivo de provocar un choque de identidades. Entre ambos los refugiados son percibidos por la opinión pública como un peligro, quedando en situación de abandono como constata el testimonio que cierra esta tercera parte del libro al relatar las penurias a las que se ven sometidos aquellos que salen huyendo de sus países buscando seguridad, pero solo acaban teniendo la certeza de que «en algún lado nos quedaremos».

Tras todo lo expuesto, con un análisis serio y documentado que no permite cuestionar la gravedad de la situación y de las constantes vulneraciones del derecho internacional, cabe preguntarse si es posible otra respuesta diferente a la que ha dado la Unión hasta este momento. Naïr en la parte final de este estudio, dedicada al «gran camino», ofrece propuestas concretas frente a las políticas de contención de los últimos treinta años que han desembocado en la acumulación de una enorme demanda migratoria insatisfecha de la población migrante y en una Unión que no tenía una política común de gestión de la misma en su entorno geoeconómico. Hay que comenzar por asumir que la movilidad humana, de migrantes y refugiados, va a continuar sin que sea posible encontrar una solución a corto plazo. Por ello, puede comenzarse por

articular medidas urgentes que aborden la situación actual tomando en cuenta tanto a los refugiados políticos como a los medioambientales, que a menudo coinciden. Es imprescindible reexaminar la noción de «países seguros», articulando vías legales para solicitar asilo, también en las embajadas y consulados en los países de origen, limítrofes y de tránsito.

Otra de las medidas indispensables es la de activar los visados humanitarios en la línea planteada por la Directiva Europea de Protección Temporal. La actual situación de emergencia humanitaria no puede ser una excusa para aplazar la necesidad de ampliar la jurisdicción de la Convención de 1951. Sami Naïr propone que el documento de viaje que la misma contempla podría transformarse en un «pasaporte de tránsito». Se les otorgaría a aquellas personas que proceden de zonas en las que haya intervención militar, cuando se aceptara su petición de asilo, dándoles derecho a circular por los países europeos hasta que uno los acepte. ACNUR podría definir un listado de países para acoger a peticionarios de asilo. Al mismo tiempo, habría que ayudar a los países fronterizos, establecer corredores humanitarios protegidos por las fuerzas europeas o por la ONU en las rutas de salida de los países en guerra y ayudar militarmente a los países en tránsito en su lucha contra las mafias. La declaración de Naciones Unidas relativa a los principios Nansen, sería el instrumento que podría hacer factible la aplicación de este pasaporte. Además se debe apoyar los planes de desarrollo, la prevención del desplazamiento, y la asistencia y protección de las personas afectadas por una movilidad forzada.

Sólo con medidas como las sugeridas, que además deberán desglosarse a largo plazo, pueden superarse los errores derivados de la ausencia de un proyecto político común europeo. Errores como el inicial de los padres fundadores que concibieron la Unión desde una dimensión estrictamente económica, que ha llevado a la hegemonía de las grandes empresas transnacionales y de los países más ricos; el no optar por una confederación política europea, puesto que la Unión está más lejos que nunca de una cohesión, especialmente tras el Brexit; o la apertura «frívola» a los países del Este.

En definitiva, este libro desde el rigor, la coherencia y la fuerza crítica de Sami Naïr constituye una de las mejores aportaciones académicas sobre un reto tan complejo como el de la movilidad humana, es por ello una lectura imprescindible para quienes consideren que es posible otra Europa que no menosprecie los derechos humanos.

Ángeles SOLANES CORELLA
Universitat de València