

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Libres de peligro y de necesidad:

la incorporación de un enfoque de seguridad humana
a la protección de los refugiados en Europa.

Tesis

para obtener el título de

Licenciada en Relaciones Internacionales

presenta

Anaïs Mariana Kamffer Zea

Asesora: Maestra Sandra Kanety Zavaleta Hernández



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.

*A mi abuelo Leopoldo, por
abrirme las puertas al
mundo.*

*A mi abuela Elena, por
enseñarme a sonreír en él.*

Agradecimientos

A mi asesora, Mtra. Sandra Kanety Zavaleta, por dirigirme, inspirarme y exigirme a lo largo de este proceso llamado titulación. Gracias por sembrar en mí ese espíritu combativo.

Asimismo, agradezco el valioso apoyo brindado por el Dr. Hernández-Vela a través del proyecto PAPIME "Actualidad y Prospectiva en la enseñanza de la Política Internacional".

A la Mtra. Alma Amador y a los Doctores Roberto Peña y Carlos Ballesteros, por enriquecer mi trabajo con sus observaciones y opiniones.

A mi madre, Alejandra, por llenar mi vida de sueños y por enseñarme a disfrutar y apreciar los pequeños y grandes placeres que forman cada día.

A Tete, por ser mi modelo a seguir, por enseñarme a nunca conformarme conmigo misma.

A mi adorada familia Zea, de quienes he aprendido todo. Gracias por estar ahí, en las buenas y en las malas.

A Marcos, mi piedra de apoyo, gracias por impulsarme cuando estaba a punto de rendirme. Sólo tú sabes la cantidad de amor y cariño que hay detrás de estas breves líneas.

A Daniela, my friend, my person, por las risas, los consejos, los viajes, las aventuras. Gracias por estar ahí, aún cuando haya miles de kilómetros de por medio.

A Alan, Adri y Dalila, por hacer inolvidables mis años Lanky y por continuar acompañándome después de tanto tiempo.

A Aurea, Chris, Elena, Jess, Froy, Genaro Toño y Zsolt, por marcar mi experiencia UNAM y por transformarla en un espléndido viaje de descubrimiento.

A mi querida familia Groningen por enseñarme la palabra amistad en miles de idiomas.

A las personas en Markelo, por ser mi inspiración, por darme una nueva visión sobre el mundo.

A mis ángeles de la guarda, mi padre, Raúl, mi abuelo, Leopoldo y a mi querido Camelo.

Al Güero y Federica, por ser mis leales compañeros a lo largo de tantas horas de arduo trabajo.

A mi abuela Elena, *tu est mon soleil ma chérie.*

Índice General

Prólogo.....	1
Introducción.....	2
1. La seguridad humana.....	5
1.1. La seguridad.....	5
1.2. Visión tradicional de la seguridad.....	6
1.3. Visión de seguridad humana.....	8
1.4. Una visión integral de seguridad.....	23
2. La situación de los refugiados en Europa.....	27
2.1. Marco conceptual.....	27
2.1.1. Refugiado.....	28
2.1.2. Solicitante de asilo.....	34
2.1.3. Desplazado interno.....	35
2.1.4. Trabajador migratorio.....	36
2.1.5. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967.....	38
2.1.6. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.....	40
2.1.7. Soluciones duraderas.....	42
2.1.8. Tendencias actuales a nivel mundial.....	44
2.2. Marco histórico.....	53
2.2.1. Los refugiados en Europa durante los años cuarenta.....	53
2.2.2. Los refugiados en Europa durante los años cincuenta.....	55
2.2.3. Los refugiados en Europa durante los años sesenta y setenta.....	56
2.2.4. Los refugiados en Europa durante los años ochenta y noventa.....	58

2.2.5. Los refugiados en Europa hacia el siglo XXI.....	61
3. El valor de la seguridad humana en la protección de los refugiados en Europa.....	67
3.1. La securitización del asilo en Europa.....	68
3.2. Razones de la securitización.....	70
3.2.1. La inmigración como detonante del conflicto social.....	70
3.2.2. El impacto de la lucha antiterrorismo en las políticas de asilo.....	74
3.3. Medidas implementadas bajo la securitización.....	78
3.3.1. Políticas de no llegada.....	79
3.3.2. Políticas de desviación.....	84
3.3.3. Aplicación más restrictiva de la Convención de 1951.....	88
3.3.4. Medidas disuasorias.....	93
3.4. Aportaciones de un enfoque de seguridad humana a la protección de los refugiados en Europa.....	95
3.4.1. Un enfoque multidimensional.....	97
3.4.2. Énfasis en la prevención.....	99
3.4.3. Visión antropocéntrica.....	100
3.4.4. Llamado a la cooperación.....	101
3.4.5. La potenciación del individuo.....	102
3.5. Balance final.....	103
Conclusiones.....	109
Fuentes Consultadas.....	113

Prólogo

La motivación para este trabajo nació de mi experiencia como voluntaria en un Centro de Acogida para solicitantes de asilo en el poblado de Markelo, Países Bajos.

Durante un mes tuve la oportunidad de convivir con personas provenientes de Irak, Irán, Somalia, Afganistán y Georgia, entre otros países. Al escucharlos comprendí la complejidad de los conflictos en la era actual y aprendí a valorar lo que significa el derecho de asilo. Para ellos, el asilo no era una figura jurídica, sino una puerta de entrada a una nueva vida, a una existencia pacífica donde no tendrían que volver a sentir miedo.

Al habitar con ellos en el Centro de Acogida, también pude observar con mis propios ojos lo que significaba vivir en la incertidumbre, en el limbo que implica ser un solicitante de asilo en un país europeo.

Estas personas habían pasado por un proceso extremadamente difícil, donde un día tenían una vida perfectamente normal en sus países de origen, con un trabajo, una escuela, una comunidad que los aceptaba y al día siguiente estaban en un nuevo país donde se les denegaba acceso al empleo o a la educación hasta comprobar que realmente existieran motivos de persecución. Existían familias que en 13 años no habían recibido aún una decisión final respecto a su solicitud de asilo.

Mi primera impresión fue que incluso cuando el gobierno neerlandés reconocía que la mayoría de estas personas huían de situaciones donde su vida en efecto corría peligro, al mismo tiempo ofrecía un tipo de ayuda limitada, que tenía como objetivo disuadir la llegada de nuevos refugiados. El propio Centro de Acogida estaba diseñado de tal manera que no favorecía el contacto con las poblaciones neerlandesas, lo que incrementaba la sensación de aislamiento.

Todas estas políticas tenían como resultado crear un sentimiento de impotencia en las personas recluidas en el Centro, llevándolos a olvidar su propia capacidad constructiva y a resignarse a permanecer como simples receptores de beneficencia. Como me dijo una mujer proveniente de Somalia: “alguna vez fui Doctora de Economía en la Universidad de Mogadiscio, ahora solo soy una mujer que camina sin rumbo”.

Introducción

A lo largo de la historia, la seguridad internacional se ha basado en una visión realista de las relaciones internacionales, donde los Estados son los actores principales y su supervivencia el objetivo último. Tradicionalmente, las amenazas a la seguridad se han comprendido como cualquier ataque al interés nacional y a la soberanía territorial. El poderío militar se ha constituido como el principal garante de dicha seguridad.

Sin embargo, con el fin de la bipolaridad ha surgido una nueva visión de seguridad; la seguridad humana. El término fue acuñado por primera vez en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994. En dicho documento se afirma que la seguridad humana se compone de dos elementos: “la libertad respecto del miedo y la libertad respecto de la necesidad”¹. La seguridad humana significa un cambio importante en la noción de seguridad puesto que pone al individuo y las amenazas a su desarrollo en el centro del debate.

Es a partir de la multidimensionalidad que ofrece la seguridad humana que podemos intentar aplicar este enfoque a los numerosos problemas de la sociedad internacional. La problemática de los refugiados en Europa se presenta como un excelente tema para poner en práctica dicho enfoque.

Así, la presente investigación parte de la hipótesis de que en la actualidad, los refugiados y solicitantes de asilo en Europa son vistos más como una amenaza a la seguridad continental que como víctimas de la persecución; los Estados europeos ponen hoy su propia seguridad por encima del derecho de asilo. La incorporación de un enfoque de seguridad humana en el régimen de protección de los refugiados en el continente respondería de mejor manera a las necesidades de los individuos que son perseguidos y de las sociedades europeas de acogida.

Actualmente, el mapa de la migración forzosa es sumamente extenso y complejo. Podemos en efecto hablar de una problemática mundial, que involucra tanto a países en vías de desarrollo como a países industrializados, y que pone a prueba no sólo la

¹ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. PNUD, Oxford University Press, Nueva York, 1994, p. 27.

capacidad de recepción y ayuda de las naciones, sino también la capacidad de cooperación entre distintas regiones y países.

Además, hoy en día surgen individuos que buscan asilo no únicamente con base a motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, sino también en respuesta a la violencia imperante en su país de origen, la violación masiva de sus derechos humanos y la persecución por motivos de género. De esta forma, el régimen de protección a los refugiados ya no refleja a la perfección la realidad contemporánea y las necesidades de las personas desplazadas de manera forzosa.

Europa se sitúa actualmente en el centro de discusión sobre el futuro del régimen internacional de protección a los refugiados. Tan sólo en el 2009, el continente europeo recibió el 39%² del total de solicitudes de asilo a nivel mundial.

La respuesta europea a las numerosas solicitudes de asilo se ha visto seriamente afectada por los ataques perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos porque junto con la “guerra contra el terror” llega también un cambio de actitud por parte de los gobiernos y la opinión pública hacia los refugiados. Surge así una nueva visión que identifica al “terrorismo” como la principal amenaza a la seguridad nacional; los refugiados y solicitantes de asilo se convierten de este modo en posibles amenazas a dicha seguridad, lo que pone en un segundo plano su condición de víctimas de persecución.

Resulta necesario incorporar un enfoque de seguridad humana que rescate el carácter por definición inseguro y vulnerable de las poblaciones desplazadas de manera forzosa.

En el primer capítulo del presente trabajo se define el término seguridad y se hace referencia al enfoque de seguridad tradicional. Asimismo, se explica a detalle la visión de seguridad humana.

El segundo capítulo se compone de dos partes, siendo la primera un marco conceptual para definir los conceptos de refugiado, solicitante de asilo y trabajador

² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); *2009 Global Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*. ACNUR, Ginebra, 15 de junio de 2010, p. 17.

migratorio. De igual modo, se hace un breve repaso del régimen internacional de protección a los refugiados y se ofrece un vistazo general de los actuales flujos de migración forzada. La segunda parte del capítulo se concentra en un recuento histórico de la presencia de refugiados en el continente europeo, desde finales de los años cuarentas hasta la primera década del siglo XXI.

Por último, el tercer capítulo es el centro de unión de los primeros dos apartados de la investigación al ofrecer primero un panorama actual de las políticas de asilo europeas y la consecuente securitización del refugiado para después retomar el concepto de seguridad humana y señalar aportaciones específicas que dicho enfoque podría tener con respecto a la protección de los refugiados en Europa.

La presente investigación busca demostrar que la incorporación de un enfoque de seguridad humana en la protección de los refugiados en Europa resultaría positiva al garantizar así la salvaguardia de los individuos en necesidad de asilo, sin por ello vulnerar la seguridad de los países de acogida.

1. La seguridad humana

“Necesitamos diseñar un nuevo concepto de seguridad que se vea reflejado en las vidas de las personas, no en las armas de un país”.

*Mahbub ul Haq
PNUD*

1.1. La seguridad

El término “seguridad” es sin duda un concepto difícil de definir de manera precisa; un concepto continuamente empleado y ampliamente estudiado a lo largo de la historia pero cuyo significado pocas veces ha sido claramente especificado.

Como un primer acercamiento, podemos definir seguridad a partir de su raíz etimológica: *securitas*, *securus* o *sine cura* “en donde, *sine* significa sin y *cura* significa preocupación, atención o problema. De esta forma se puede entender por seguridad, sin o libre de preocupación, libre de atención o sin problemas³. Cicerón se refería a la seguridad como la “ausencia de ansiedad de la que una vida plena depende”⁴.

Si partimos de la idea de que el adjetivo “seguro” se define como “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo” y que dicho adjetivo puede ser utilizado sobre todo tipo de sujetos, desde los Estados hasta los individuos, nos damos cuenta que la seguridad abarca un amplio campo de estudio y, aún más importante, que la seguridad es un término altamente subjetivo; depende de lo que el sujeto interpreta como un peligro o amenaza.

Otro punto esencial es que en el discurso, la seguridad es de suma importancia dado que es un término que se usa para denotar un status de alta prioridad. “Las demandas de seguridad en principio justifican una respuesta prioritaria”⁵.

La seguridad puede entonces ser estudiada y comprendida desde distintos enfoques: seguridad estatal, seguridad nacional, seguridad alimentaria, seguridad ambiental y seguridad humana son todas distintas interpretaciones del concepto de seguridad.

³ Sandra Kanety Zavaleta Hernández; *La evolución del concepto de seguridad internacional: del enfoque tradicional militar al de la seguridad humana*. Tesis de Maestría, FCPS, UNAM, México, 2007, p. 110.

⁴ P.H. Liotta; “Boomerang effect: the convergence of national and human security”, *Security Dialogue*, núm. 4, vol. 33, International Peace Research Institute, Oslo, diciembre 2002, p. 477, traducción libre autora.

⁵ Des Gasper; “The idea of human security”, *Garnet Working Paper*, núm. 28/08, Institute of Social Studies, La Haya, enero 2008, Dirección URL: http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/2808.pdf [consulta: 25 de junio de 2010], traducción libre autora.

Para explicar adecuadamente las diferencias y similitudes existentes en cada uno de estos enfoques de seguridad, el académico David Baldwin propone partir de la respuesta a cuatro preguntas clave⁶:

- ¿Seguridad para quién?

Busca identificar cuál es el objeto de referencia.

- ¿Seguridad para qué valores?

Busca identificar los valores a proteger.

- ¿Seguridad de qué amenazas?

Busca identificar aquello que pone en peligro o riesgo al objeto de referencia y a los valores.

- ¿Seguridad a través de qué medios?

Busca identificar cómo garantizar la seguridad del objeto de referencia y de los valores.

Es a partir de estas preguntas que a continuación proveeremos de un breve esbozo del enfoque de seguridad tradicional y del enfoque de seguridad humana.

1.2. Visión tradicional de la seguridad

En su visión más tradicional, la seguridad ha sido interpretada a partir de la visión estatal y el ámbito militar. A lo largo de la historia, la concepción dominante de seguridad ha sido aquella que equipara la seguridad con la defensa. En este contexto “la seguridad se trata de supervivencia [...] invocar a la seguridad se ha convertido en la clave para legitimar el uso de la fuerza”⁷.

El objeto de referencia de la visión tradicional de seguridad es el Estado. Los valores que se buscan proteger son la integridad territorial, la soberanía y el orden interno. Las amenazas son principalmente la violencia y/o coerción de otros Estados: una invasión, ataque militar u cualquier tipo de intromisión en los asuntos internos.

⁶ Kanti Bajpai; “Human security: concept and measurement”, *Kroc Institute Occasional Paper*, núm. 19, Notre Dame, Kroc Institute for International Peace Studies, agosto 2000, Dirección URL: http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/seguridad/Human_security_concept_and_measurement.pdf [consulta: 3 de julio de 2010]

⁷ Barry Buzan; Ole Waever; Jaap de Wilde; *Security: a new framework for analysis*. Lynne Reiner, EE.UU., 1998, p. 21, traducción libre autora.

Los medios para garantizar la seguridad son principalmente militares, ya sea a través del uso directo de la fuerza o de la disuasión. La fuerza se identifica así como el principal instrumento de seguridad; el poder es equiparado con la capacidad militar.

La cooperación entre Estados resulta delicada; la formación de alianzas es utilizada como una práctica generalizada, pero endeble, dado que las normas y las instituciones internacionales tienen sólo un valor limitado, en particular en la esfera militar.

De acuerdo con la visión tradicional de seguridad, “el Estado es el principal proveedor de seguridad: si el Estado se encuentra seguro, aquellos que habiten en él también se encuentran seguros”⁸.

Sin embargo, resulta evidente que dentro de una concepción estrecha como aquella de la visión tradicional, el aspecto militar es prioritario, lo que termina por minimizar las otras amenazas de tipo económico o social a las cuales la población pueda enfrentarse.

Debido a su reduccionismo, “la definición de seguridad basada en términos puramente militares expresa una imagen profundamente falsa de la realidad [...] Primero incentiva a los Estados a concentrarse en las amenazas militares y a ignorar otros peligros incluso más dañinos. Por lo tanto reduce su seguridad en general. Segundo, contribuye a una militarización de las relaciones internacionales que a largo plazo sólo puede incrementar la inseguridad global”⁹.

La visión tradicional de seguridad ha sido a lo largo de la historia de las relaciones internacionales el enfoque prevaleciente. De manera general, la seguridad ha sido medida únicamente con base a términos bélicos.

Sin embargo, a finales del siglo XX, el debate sobre seguridad empezó a cambiar drásticamente. Ello se debe a lo que Emma Rothschild define como una “seguridad extendida”¹⁰ en cuatro dimensiones:

- 1) Un extensión hacia abajo: de las naciones a las personas,

⁸ Kanti Bajpai; *Op. cit.*, p. 36.

⁹ Richard H. Ullman; “Redefining Security”, *International Security*, núm. 1, vol. 8, Massachusetts, MIT Press, verano 1983, p. 129, traducción libre autora.

¹⁰ Emma Rothschild; “What is security”, *Daedalus*, núm. 3, vol. 124, Massachusetts, MIT Press, verano 1995, pp.53-54.

- 2) Una extensión hacia arriba: de las naciones hacia el sistema internacional,
- 3) Una extensión horizontal: de los aspectos militares hacia los aspectos políticos, económicos, sociales, medioambientales y humanos de la seguridad,
- 4) Una extensión de la responsabilidad política para garantizar la seguridad: de los Estados a las instituciones internacionales; de los gobiernos centrales a los regionales o locales; de las instituciones gubernamentales a las organizaciones no gubernamentales, la opinión pública y los medios de comunicación¹¹.

Es a partir de estas nuevas transformaciones en la agenda de seguridad que surge un nuevo enfoque: la seguridad humana.

1.3. Visión de seguridad humana

El término “seguridad humana” fue acuñado por primera vez en el *Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) en 1994. En dicho documento se afirma que el “concepto de seguridad se ha interpretado de forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente”¹².

El Informe continua mencionando que “para mucha gente una sensación de inseguridad deriva más de las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que del temor a un acontecimiento cataclísmico mundial”¹³. La seguridad humana se distingue entonces no por ser una preocupación por las armas sino “una preocupación por la vida y dignidad humanas”¹⁴.

De acuerdo con el Informe del PNUD, la seguridad humana abarca dos aspectos principales: la “seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión y la protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya

¹¹ *Idem.*

¹² PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana. Op. cit.*, p. 25.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

sea en el empleo o en la comunidad”¹⁵. La seguridad humana se compone así de dos elementos esenciales: la libertad respecto al miedo y la libertad respecto a la necesidad.

El enfoque de seguridad humana significa entonces un cambio importante en la noción de seguridad puesto que pone al individuo y las amenazas a su desarrollo en el centro del debate.

De esta forma, el objeto de referencia de la seguridad humana es el individuo. Los valores a proteger son de manera general la dignidad humana y lo que la Comisión para la Seguridad Humana a definido como “libertades vitales”¹⁶: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio.

Las amenazas son múltiples y variadas; la pobreza, la hambruna, “los abusos a los derechos humanos, los grandes desplazamientos de la población civil, el terrorismo internacional, la pandemia del SIDA, el tráfico de armas y drogas y los desastres medioambientales presentan amenazas directas a la seguridad humana”¹⁷.

Para comprender a profundidad el enfoque de la seguridad humana, debemos primero identificar sus cuatro características esenciales: es universal, interdependiente, antropocéntrica y “más fácil de velar mediante la prevención temprana que con la intervención posterior”¹⁸.

- Universal

La seguridad es un asunto que concierne a todos los individuos a nivel internacional. “Es competencia de todos porque, en el marco de la globalización, las amenazas que pueden obstaculizar la consecución de la seguridad, así como los problemas que las

¹⁵ *Ibid.*, p. 26.

¹⁶ Comisión de Seguridad Humana; *La seguridad humana ahora*, Comisión de Seguridad Humana, Nueva York, Dirección URL: http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.html [consulta: 20 de junio de 2010].

¹⁷ Kofi Annan; “*Secretary-General Salutes International Workshop On Human Security in Mongolia*”, 9/mayo/2000, Dirección URL: <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2000/sg2555.html> [consulta: 20 de julio de 2010], traducción libre autora.

¹⁸ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana*; *Op. cit.*, p. 26

originan sobrepasan las fronteras nacionales”¹⁹. Existen así problemas que, aunque varíen en intensidad, son comunes en todas las regiones del planeta.

- Interdependiente

En la era de la mundialización todos los habitantes de la Tierra estamos más interconectados que nunca. Lo que antes era sólo clasificado como un problema local o interno pasa ahora a tener repercusiones en el resto del mundo.

Acontecimientos como la contaminación, el hambre, la enfermedad y los conflictos violentos hoy en día no pueden continuar siendo tratados de manera aislada; “sus consecuencias llegan a todo el mundo”²⁰. La seguridad humana no es sólo interdependiente, sino también indivisible dado que se compone de distintas esferas y “el progreso que registre una de ellas repercutirá de manera positiva en las otras y viceversa; los retrocesos de una se manifestarán negativamente en el resto”²¹.

- Antropocéntrica

La seguridad humana se encuentra centrada en el ser humano y “se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con la que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz”²².

Esto significa que la seguridad humana abarca las preocupaciones diarias de las personas, desde si tienen un techo que los proteja y algo que comer hasta el ambiente que los rodea, si es sano, si les ofrece las oportunidades necesarias para desarrollarse, un empleo y educación.

- Preventiva

Como afirma el propio Informe del PNUD de 1994, “la seguridad humana se percibe más fácilmente en su ausencia que en su presencia”²³. El enfoque de seguridad humana

¹⁹ Sandra Kanety; “Una aproximación al concepto de seguridad humana”, *Paz y seguridad y desarrollo*, vol.1, México, UNAM/FCPS/SITESA, 2009, p. 30.

²⁰ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana; Op. cit.*, p. 26

²¹ *Ibid.*, p. 31.

²² *Ibid.*, p. 26.

²³ *Idem.*

considera que resulta más remunerable y eficaz prevenir las amenazas que afrontar los costos una vez que éstas se han materializado. Esto significa que existe una prospectiva a largo plazo que considera esencial el potencial que tiene un individuo o una sociedad para prevenir, afrontar y reaccionar frente a los distintos hechos y emergencias que pongan en peligro su calidad de vida. En la manera en que los individuos puedan prevenir las amenazas a su desarrollo y empezar a actuar, mayor será su seguridad.

Por último, la seguridad humana se distingue también por ser multidimensional; abarca las distintas esferas en las que se desarrolla la vida de un individuo. Como primera referencia, el Informe del PNUD distingue siete categorías principales²⁴:

- Seguridad económica

La seguridad económica se refiere al acceso a un empleo digno y a una remuneración justa. Un punto importante es la demanda por una estabilidad laboral, que garantice la satisfacción de necesidades.

El Informe menciona que la seguridad económica “requiere un ingreso básico asegurado, por lo general como resultado de un trabajo productivo y remunerado o, como último recurso, de algún sistema de seguridad financiado con fondos públicos”²⁵.

Recientemente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha adoptado este enfoque a partir de la creación del concepto de “trabajo decente” que “significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres”²⁶.

En el 2009, 67% de la fuerza laboral en África Subsahariana, 45% en el Sudeste Asiático, 13% en América Latina y el Caribe y 4% en Europa vivían con menos de 1.25

²⁴ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana; Op. cit.*, p. 28.

²⁵ *Idem.*

²⁶ OIT; Dirección URL : http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/WhatisDecentWork/lang-es/index.htm [consulta: 14 de julio de 2010].

dólares al día²⁷. De acuerdo con cifras de la OIT, en 2009 existían 212 millones de personas desempleadas a nivel global; un incremento de 34 millones a comparación del año anterior²⁸.

- Seguridad alimentaria

“La seguridad alimentaria significa que todos, en todo momento, tienen acceso tanto físico como económico a los alimentos básicos que compran. Esto requiere no sólo que haya suficiente alimento para todos, sino también que la gente tenga acceso inmediato a los alimentos [...] ya sea porque lo cultiva, lo compra o aprovecha un sistema público de distribución de alimentos”²⁹.

La seguridad alimentaria hace énfasis en el hecho de que el hambre endémica hoy en día no responde únicamente a un problema de escasez, sino también a una distribución inequitativa de los alimentos a nivel global.

Tenemos como ejemplo el hecho de que la “disponibilidad total de alimentos a nivel mundial fue relativamente buena en 2008 y 2009, pero la subida de precios de los alimentos y el descenso del empleo y de los ingresos hicieron que los sectores pobres tuvieran menos acceso a los alimentos”³⁰.

Como lo reporta la Organización de los Alimentos y la Agricultura de las Naciones Unidas, la cantidad de personas con nutrición insuficiente en 2008 se estimó en 915 millones y se cree que superó los 100 millones en 2010. A partir de estos datos, la Organización de Naciones Unidas (ONU) ubica al aumento de los precios de los alimentos en 2008 y a la crisis económica de 2009 como los dos principales factores que empeoraron la situación del hambre endémica a nivel mundial³¹.

- Seguridad en la salud

²⁷ ONU; *Objetivos de Desarrollo del Milenio: informe 2010*, ONU, Nueva York, 2010, p. 10

²⁸ CARICOM; Dirección URL: http://www.caricom.org/jsp/community_news/ilo_release_10_01.jsp, [consulta: 15 de julio de 2010].

²⁹ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana; Op. cit.*, p. 30.

³⁰ ONU; *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe 2010, Op. cit.*, p. 12.

³¹ *Ibid.*, p. 11.

La seguridad en la salud se basa en una doble acción: por un lado fomentar un ambiente libre de riesgos de enfermedad, y por otro garantizar una cobertura global y un acceso universal a servicios de salud adecuados.

Una vez más, la desigualdad social juega un papel sobresaliente ya que si bien la investigación médica ha hecho importantes avances en los últimos tiempos, la pobreza ha logrado aislar a una gran parte de la población global de dichos servicios, conocimientos y tecnología.

El Informe del PNUD de 1994 identifica así al subdesarrollo como una de las principales amenazas a la salud; asimismo identifica como estas amenazas difieren entre los países en vía de desarrollo (enfermedades parasitarias, respiratorias y malnutrición entre otras) y los países industrializados (enfermedades cardiovasculares, cáncer, obesidad, etc.).

Ello viene a demostrar que sin duda, las amenazas a la salud existen en todos los rincones del mundo; lo que difiere es la existencia de mecanismos para afrontarlas.

Como muestra tenemos que de acuerdo con datos del 2007, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calculaba que se necesitaba una inversión anual de entre 30 y 50 dólares por persona para proveer servicios de salud básicos³². Sin embargo, en el mismo año se calculó que 64 países miembros de la OMS tenían un gasto de salud menor a 50 dólares por persona y otros 30 países menor a 20 dólares por persona al año³³.

Así tenemos que mientras Noruega tiene un gasto público en salud anual por persona de 4,508 dólares; el de Burundi es de sólo 0.70 dólares³⁴.

- Seguridad ambiental

La degradación ambiental, ya sea en la forma de erosión, deforestación, o contaminación, se perfila hoy en día como una seria amenaza a la vida humana. El cambio climático es reconocido hoy en día como un serio “problema que determina el desarrollo humano de nuestra generación”³⁵. La escasez del agua, recurso esencial para la vida, “se

³² OMS, *Factsheet Spending on health: a global overview*, núm. 319, OMS, febrero 2007, Dirección URL: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs319/en/index.html>, [consulta: 15 de julio de 2010].

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

³⁵ PNUD; *Resumen informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*, PNUD, Dirección URL: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_Summary_Spanish.pdf, [consulta: 16 de julio de 2010], p. 7

está transformando cada vez más en un factor causante de conflictos étnicos y de tensión política³⁶. La seguridad ambiental busca terminar con este ciclo destructivo e incentivar una relación responsable y respetuosa con nuestro entorno.

El ser humano debe empezar a tomar consciencia de las consecuencias negativas que ha tenido su actividad sobre la naturaleza. La seguridad ambiental aboga entonces por un desarrollo sustentable, que satisfaga “las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”³⁷.

Todas las personas necesitan de un medio ambiente sano para desarrollarse óptimamente; la seguridad ambiental hace énfasis en el hecho de que existe una interdependencia ecológica que nos muestra que cada individuo está conectado a la Tierra, y que el daño que se provoque a nivel local también terminará por afectarnos a un nivel global.

Durante siglos, la sociedad humana ha realizado una explotación ilimitada y excesiva de los recursos naturales. El crecimiento poblacional desmedido no ha sino incrementado la presión existente sobre nuestro planeta. Debido a esta presión, la Tierra se encuentra hoy sobrecargada; el nivel de consumo de recursos y de producción de desechos excede la capacidad de la Tierra para generar más recursos y absorber todos los desechos generados.

Prueba de este hecho es que actualmente la huella ecológica³⁸ de la población a nivel global es mucho mayor que la biocapacidad de la Tierra. En el año 2006, la huella

³⁶ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana; Op. cit.*, p. 33

³⁷ Comisión mundial sobre medio ambiente y desarrollo; *Declaración de Tokio, 1987*, Dirección URL: http://www.cma.gva.es/comunes_asp/documentos/legislacion/cas/006000225_1.htm [consulta: 16 de julio de 2010].

³⁸ La huella ecológica es un indicador agregado definido como el área de territorio ecológicamente productivo (terrestre o acuático) que un individuo, región, actividad humana o población necesita para producir los recursos que consume y asimilar los desechos que genera. Su objetivo principal es evaluar el impacto que determinado modo de vida tiene sobre el planeta y compararlo con la biocapacidad de la Tierra. La huella ecológica es medida en hectáreas globales.

Fuente: Global Footprint Network, Dirección URL: <http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/glossary/> [consultado: 15 de julio de 2010]

ecológica mundial fue calculada en 17.1 billones de hectáreas globales³⁹; es decir que necesitamos el equivalente a 1.4 planetas Tierra para sostener nuestro ritmo actual de consumo⁴⁰.

Un problema importante es que el impacto que tienen las diferentes regiones del mundo sobre el planeta no es equitativo; si bien los países industrializados poseen los ritmos de producción y desecho más altos, muchas veces son las poblaciones de los países en vías de desarrollo los que terminan pagando el precio por estos excesos. Para poner un ejemplo, la mitad de la huella ecológica global de 2006 puede atribuirse a tan sólo diez países; con Estados Unidos y China utilizando 23% y 21% respectivamente de la biocapacidad total de la Tierra⁴¹.

Como admite el Informe de Desarrollo Humano 2007-2008: “Mientras los pobres viven en la Tierra dejando una huella ecológica apenas perceptible, soportan el grueso de las consecuencias de la gestión no sostenible de nuestra interdependencia ecológica”⁴².

- Seguridad personal

La seguridad personal busca garantizar una vida libre de violencia independientemente de cuál sea la raíz de ésta: tortura, guerra, conflictos étnicos, delincuencia, violencia callejera, maltrato físico o psicológico e incluso violencia contra uno mismo como el suicidio y el uso de estupefacientes.

La OMS define a la violencia como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”⁴³. La violencia no distingue edad, género, raza o situación socio-económica.

³⁹Ewing B., S. Goldfinger, A. Oursler, A. Reed, D. Moore, y M. Wackernagel.; *Ecological footprint atlas 2009*, Oakland, Global Footprint Network, 2009, p. 16.

⁴⁰*Idem.*

⁴¹*Idem.*

⁴² PNUD; *Resumen informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*, *Op. cit.*, p. 9.

⁴³ OMS, *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*, Washington, OMS, 2003, p. 5.

Se calcula que 1.6 millones de personas murieron por causa de la violencia durante el año 2000; de esta cifra, 18.6% fue debido a causas bélicas y 31.3% por homicidios⁴⁴. Es importante destacar que estas cifras reflejan únicamente una porción de la violencia a nivel mundial; los actos violentos no culminan siempre en la muerte sino que pueden provocar lesiones físicas y psicológicas a corto, mediano y/o largo plazo.

Si bien la violencia puede afectar a todos los individuos por igual, las mujeres y los niños son grupos especialmente vulnerables ante ésta.

En efecto, “en ninguna sociedad están las mujeres seguras o reciben un trato igual al que reciben los hombres. La inseguridad personal las persigue de la cuna a la tumba”⁴⁵. Existen múltiples formas de violencia contra la mujer que incluyen abuso sexual, físico o emocional por parte de su pareja, miembro de la familia o figura de autoridad; trabajo sexual forzado, y crímenes de honor. Durante situaciones de conflicto, el uso sistemático del abuso sexual puede convertirse en una práctica generalizada.

En el año 2006, se presentó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el *Informe Independiente para el Estudio de la Violencia Contra los Niños*, realizado por el experto Paulo Sérgio Pinheiro. Dicho Informe denuncia el hecho de que los abusos contra los niños se han mantenido ocultos y han sido ignorados durante mucho tiempo. El miedo, la aceptación social de las agresiones contra menores y la falta de vías seguras para la denuncia se enlistan como las principales causas para la perpetuación de esta situación⁴⁶.

El informe afirma que “no hay ningún tipo de violencia contra los niños que pueda justificarse, y que toda la violencia contra los niños se puede prevenir. [...] Si bien son los Estados los que tienen obligaciones jurídicas, todos los sectores de la sociedad, todas las personas, comparten la responsabilidad de condenar y prevenir la violencia contra los niños y responder ante sus víctimas”⁴⁷.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁵ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana; Op. cit.*, p. 35.

⁴⁶ Paulo Pinheiro; *Informe del Experto Independiente para el Estudio de la Violencia Contra los Niños, de las Naciones Unidas*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2006, p. 9.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 26.

- Seguridad política

“La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona”⁴⁸.

La seguridad política busca que todas las personas vean sus derechos humanos respetados y garantizados. El Estado debe entonces proveer a su población de un ambiente propicio para que estos derechos fundamentales puedan ser satisfechos en todos los ámbitos.

La seguridad política se pronuncia abiertamente en contra de cualquier represión o abuso incentivado o perpetrado por el Estado.

“Uno de los indicadores más útiles de la inseguridad política en un país es la prioridad que un gobierno asigna a la fuerza militar, ya que los gobiernos usan a veces a los ejércitos para reprimir a su propia población. Si un gobierno está más preocupado por su plantilla militar que por su población, ese desequilibrio se demuestra en la relación entre gasto militar y gasto social”⁴⁹.

En la actualidad podemos comparar el gasto militar y social de algunos países (ver Tabla 1) y observar que en efecto existe un desequilibrio que amenaza la seguridad humana.

⁴⁸ Pedro Nikken; *El concepto de derechos humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, Dirección URL: http://www.fongdcam.org/manuales/derechoshumanos/datos/docs/Punto%2020Articulos%20y%20Documentos%20de%20referencia/2.1%20DEFINICIONES%20%20TEORIAS%20CARACTERISTICAS/2.1.11%20El%20concepto%20de%20ddhh_Nikken.pdf, [consulta: 19 de julio de 2010], p. 15.

⁴⁹ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Op. cit., p. 37.

Tabla 1 Relación entre gasto militar y gasto social

País	Índice Desarrollo Humano 2009	Gasto militar (% PIB) en 2008	Gasto en educación (% PIB)	Gasto en salud (% PIB) en 2007	Observaciones Informe Amnistía Internacional 2010
Noruega	0.971 Muy alto desarrollo humano	1.3%	7.2% (2005)	8.9%	No hay mención
Japón	0.960 Muy alto desarrollo humano	0.9%	3.5% (2005)	8%	Denuncia la existencia de la pena de muerte y sistemas de detención preventiva. Trata de personas destinada a la explotación laboral.
México	0.854 Alto desarrollo humano	0.5%	5.5% (2005)	5.9%	Denuncia graves violaciones de derechos humanos a manos del ejército y la policía a nivel federal, estatal y municipal.
Arabia Saudita	0.843 Alto desarrollo humano	8.2%	6.8% (2004)	3.4%	Denuncia medidas represivas tomadas por las autoridades contra la libertad de expresión. Detenciones ilegales en nombre de la seguridad y de la lucha contra el terrorismo.
Irán	0.782 Desarrollo humano medio	2.7%	1% (2006)	6.4%	Denuncia casos de detención ilegal, tortura y malos tratos. Uso de la fuerza y represión durante protestas políticas.
Georgia	0.778 Desarrollo humano medio	8.5%	3.1% (2006)	8.2%	Denuncia casos de detención y acoso y un clima general de inseguridad después del conflicto en Osetia del Sur. Contabiliza a casi 26 mil desplazados internos.
Eritrea	0.472 Bajo desarrollo humano	20.9% (2003)	2.4% (2006)	3.3%	Denuncia severas restricciones a libertad de expresión y represión ante críticas legítimas al gobierno. Reclutamiento militar obligatorio, hostigamiento, detenciones ilegales y malos tratos.

Fuente: Tabla de elaboración propia con datos PNUD, Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI), OMS, Amnistía Internacional y CIA Factbook.

Al analizar la Tabla 1 podemos observar que en el caso de Arabia Saudita, Georgia y Eritrea el gasto militar es mayor al gasto social en educación y salud.

En los tres casos Amnistía Internacional (AI) reporta abusos de las autoridades y represión gubernamental, lo que sin duda significa una disminución de la seguridad política.

Noruega y Japón, los dos países en la tabla con muy alto desarrollo humano, tienen una inversión en el ámbito social mayor a la del ámbito militar. Si bien se reporta la práctica de detenciones preventivas y trata de personas en Japón; el país nórdico ni siquiera es mencionado en el informe de Amnistía Internacional.

México, un país con alto desarrollo humano de acuerdo con el PNUD, muestra un gasto militar menor a su gasto social en educación y salud. Sin embargo, su gasto en educación es menor al de Arabia Saudita, mientras que su gasto en salud es menor al de Irán y Georgia. Además, resultan preocupantes las observaciones de AI respecto a las múltiples violaciones de derechos humanos a mano de las autoridades.

Eritrea es un caso de bajo desarrollo humano, que realiza un gasto excesivo en el ámbito militar en comparación a su inversión en el sector educativo y de salud, lo que sin duda pone en peligro el bienestar de la población y su seguridad política. El informe de AI reporta numerosos abusos por parte del Estado, la práctica de tortura, malos tratos, detenciones ilegales y represión a críticos del gobierno.

- Seguridad comunitaria

Los seres humanos obtienen seguridad a partir de un sentimiento de identidad y pertenencia a determinado grupo, ya sea en la forma de una familia, comunidad, grupo social o étnico.

Para la seguridad humana, la comunidad es de vital importancia porque “es el espacio en donde se puede tejer diversas redes sociales (de cooperación, de solidaridad, de apoyo) que proporcionen seguridad a las personas”⁵⁰.

El nuestro es un mundo multicultural; donde conviven simultáneamente diferentes grupos étnicos, culturales, étnicos y lingüísticos. El Informe de Desarrollo Humano del PNUD en 1994 reportaba que “cerca del 40% de los Estados del mundo tienen más de

⁵⁰ Sandra Kanety Zavaleta Hernández; *La evolución del concepto de seguridad internacional: del enfoque tradicional militar al de la seguridad humana*, Op. cit., p. 146.

cinco poblaciones étnicas de tamaño considerable, una o más de las cuales está sometida a discriminación”⁵¹.

Si bien la *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas* afirma en su Artículo 1º que “los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad”, con frecuencia las minorías han sido discriminadas y culpadas por los males que afectan a su sociedad.

Contrario a sus derechos⁵², las minorías se ven entonces obligadas a elegir entre una vida de exclusión o el libre disfrute de su propia cultura, religión y lengua. Desgraciadamente, uno de los grandes males de nuestro tiempo es la intolerancia, que puede llevar con facilidad hacia la discriminación y la exclusión; principales amenazas para la seguridad comunitaria.

La pobreza, la lucha por recursos naturales, la falta de oportunidades económicas y la rivalidad política y religiosa, son algunos de los factores que incentivan el nacimiento de conflictos a nivel interno.

La Organización No Gubernamental (ONG), Minority Rights Group International, informaba en su reporte, *El estado de las minorías en el mundo 2010*, que los cinco países a nivel mundial donde existe una mayor amenaza hacia las minorías eran Somalia, Sudán, Iraq, Afganistán y Myanmar⁵³. El reporte indica que actualmente, la intolerancia religiosa es junto con el racismo, la principal causa de persecución de minorías a nivel global.

⁵¹ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana; Op. cit.*, p. 36.

⁵² La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992 establece en su Artículo segundo que las minorías “tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo. [...]Derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública.[...] (y) derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional” Fuente: *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*; Aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992

⁵³Minority Rights Group International; *State of the world's minorities and indigenous Peoples 2010*, Minority Rights Group International, Londres, 2010, p. 197.

Si bien estas siete esferas son distintas, ello no significa que son independientes una de la otra; por el contrario, se complementan, la presencia de una facilita la presencia de las otras. Asimismo, no existe una que predomine sobre las otras; todas son equiparables en importancia.

Con frecuencia suele pensarse que la seguridad humana y el desarrollo humano son un mismo concepto. Lo cierto es que el significado de estos términos es distinto.

El desarrollo humano debe entenderse como el “proceso de ampliación de la gama de opciones de la que dispone la gente”⁵⁴. La ampliación de las libertades de las personas es entonces al mismo tiempo un medio y un fin del desarrollo humano.

La seguridad humana puede ser entendida como un garante del desarrollo humano; cuando ésta existe, las personas pueden “ejercer (las opciones que el desarrollo humano les ofrece) en forma segura y libre, (teniendo) relativa confianza en que las oportunidades que tienen hoy no desaparecerán totalmente mañana”⁵⁵.

Resulta evidente que existe un fuerte vínculo entre la esfera del desarrollo humano y la de la seguridad humana. Ambos objetivos deben ser perseguidos de manera simultánea; el descuido o fracaso de uno puede llevar al fracaso del otro; el progreso y consecución de uno se reflejará en el progreso del otro.

Una idea clave dentro de la visión de seguridad humana es la de vulnerabilidad. En efecto, “la esencia de la seguridad humana es reducir la vulnerabilidad”⁵⁶. Un individuo no puede ser libre para tomar las riendas de su vida y elegir las opciones de desarrollo que le parezcan más adecuadas mientras su acceso a un trabajo remunerado, una alimentación sana, a una educación y a una participación política, se encuentre endeble.

⁵⁴ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana; Op. cit.*, p. 26

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 26-27.

⁵⁶ Astri Suhrke; “Human security and the interests of states, *Security Dialogue*, núm. 3, vol. 30, International Peace Research Institute, Oslo, 1999, p. 273, traducción libre autora.

Es por ello que “el concepto de seguridad humana destaca que las gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma. [...] La seguridad humana es un componente crítico del desarrollo con participación”⁵⁷.

Sólo a través de la potenciación del individuo, permitiendo que cada persona alcance su potencial y satisfaga sus aspiraciones, es que el ser humano podrá “hacer una contribución cabal al desarrollo y al de su comunidad, su país y el mundo”⁵⁸.

De esta forma, la seguridad humana debe ser comprendida como “la capacidad del individuo y de las comunidades para responder a las amenazas a sus derechos humanos, económicos, sociales, culturales y medioambientales”⁵⁹.

El desarrollo es el medio primordial para alcanzar la seguridad humana; a diferencia de la visión tradicional de seguridad, el uso de la fuerza nunca será el principal instrumento para garantizar la protección de los individuos.

Dentro de la visión de seguridad humana es importante destacar que la unión hace la fuerza; la cooperación internacional no es sólo posible, sino vital.

Como se mencionó con anterioridad, las amenazas a la seguridad humana son múltiples y diversas; su intensidad dependerá en gran medida del contexto local. Sin embargo, la mundialización hace ya imposible aislar o ignorar los efectos que estas amenazas tengan sobre el ámbito global.

Por lo tanto, “cuando la seguridad humana está amenazada en alguna parte puede afectar a todo el mundo. Las hambrunas, los conflictos étnicos, la desintegración social, el terrorismo, la contaminación y el tráfico de estupefacientes ya no quedan confinados dentro de las fronteras nacionales. Y ningún país puede aislar su vida del resto del mundo”⁶⁰.

⁵⁷ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana; Op. cit.*, p. 27.

⁵⁸ *Ídem.*

⁵⁹ Des Gasper ; “The idea of human security”, *Op. cit.*, p. 4.

⁶⁰ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana; Op. cit.*, pp. 38-39.

El propio carácter universal e interdependiente de la seguridad humana obliga entonces a todos los actores internacionales a establecer un diálogo que guíe hacia acciones concretas de coordinación y colaboración.

Esta acción coordinada no debe limitarse a las relaciones interestatales; para garantizar el éxito de la seguridad humana resulta necesario un mayor contacto entre todo tipo de actores: Estados, organismos internacionales y regionales, organizaciones no gubernamentales, etc.

Tal como lo indica el *Informe de Desarrollo Humano de 1994*: “en los últimos cinco decenios, la humanidad edificó rápidamente la seguridad mundial sobre la base de los factores de disuasión nucleares, el equilibrio de poder, las alianzas estratégicas, los pactos de seguridad regional y las acciones de política internacional por conducto de las superpotencias y las Naciones Unidas. Es preciso ahora que gran parte de este marco de seguridad mundial cambie. Debe edificarse en su lugar, o al menos, a su lado, una estructura nueva más amplia para velar por la seguridad de todos los pueblos del mundo”⁶¹.

1.4. Una visión integral de seguridad

Tabla 2 Comparativo entre el enfoque tradicional de seguridad y el de seguridad humana

	Enfoque tradicional de la seguridad	Enfoque de la seguridad humana
¿Seguridad para quién?	El Estado	El individuo
¿Seguridad para qué valores?	La integridad territorial; la soberanía; el orden interno.	La dignidad humana; la libertad respecto al miedo y la necesidad; el desarrollo humano.
¿Seguridad de que amenazas?	Violencia y/o coerción externa (principalmente de otros Estados).	Las amenazas son múltiples y variadas; abarcan el ámbito económico, alimentario, político, personal, comunitario, medioambiental y de la salud.
¿Seguridad a través de qué medios?	Uso de la fuerza y disuasión; formación de alianzas estratégicas; balance de poder; medios militares.	La paz y el desarrollo humano; la cooperación internacional a largo plazo y en distintos niveles: local, regional, global.

Nota: La Tabla 2 busca enfatizar las diferencias entre ambos enfoques de seguridad, y los elementos que predominan en cada uno de ellos, por lo cual su función es meramente pragmática y educativa. En la realidad, no puede establecerse una línea tajante divisoria.

⁶¹ *Ibid.*, p. 43.

La Tabla 2 enumera de manera general las diferencias existentes entre la visión de seguridad tradicional y la de la seguridad humana. Cabe resaltar que a pesar de sus diferencias, los dos enfoques deben ser comprendidos no como antagónicos, sino como complementarios.

Para entender esta complementariedad es necesario que profundicemos un poco más en el sujeto de referencia de la visión tradicional de seguridad: el Estado.

El Estado se compone de tres elementos esenciales: el territorio, la población y el gobierno.

Desde la perspectiva tradicional, podemos decir que cuando el Estado protege su integridad territorial, su soberanía y el orden interno, en efecto se está protegiendo a sí mismo. Por ende, protege también a cada uno de sus componentes. Sin una población a la cual gobernar, la mera existencia de un Estado resultaría inútil.

Uno de los objetivos principales del Estado es por lo tanto la protección y bienestar de su población. De este modo, la seguridad del individuo depende en gran medida de las acciones emprendidas por el Estado.

La consecución del objetivo de la visión tradicional de seguridad, salvaguardar al Estado es, por consiguiente, positiva para la seguridad humana. Un ambiente de paz y estabilidad, donde se garantice la protección de todos los derechos del individuo, resultará asimismo propicio para el desarrollo humano.

El problema de la visión tradicional radica más bien en su estrecha concepción de las amenazas a la seguridad. No basta con desarrollar la capacidad militar de un Estado para proteger a su población.

“Al final, el Estado es el proveedor de la seguridad de la población; es un medio para la obtención de seguridad; pero su salvaguarda no puede ser el único fin de la seguridad. Sólo la seguridad del individuo puede ser el objetivo legítimo y justo de la seguridad”⁶².

La seguridad humana ha entonces logrado describir un mapa de violencia que va más allá de la visión tradicional y reduccionista de la seguridad; el hambre, la violación de

⁶² Kanti Bajpai; “Human security: concept and measurement”, *Op. cit.*, p. 37.

derechos humanos, el cambio climático, la enfermedad, son todas un ataque hacia el bienestar del individuo.

“Hoy día y sin dejar de reconocer la importancia que aún representan las amenazas que están estrechamente vinculadas con la seguridad tradicional, debe reconocerse que su diversificación ha rebasado, incluso, su propia concepción. En la actualidad, la amenaza de guerra, del holocausto nuclear, de intervenciones territoriales y otras, conviven con amenazas que emanan de los problemas que el propio subdesarrollo genera y que el neoliberalismo agudiza; amenazas que poco tienen que ver con las cuestiones tradicionales militares de la seguridad”⁶³.

La seguridad humana cambia la noción tradicional de seguridad al convertir al individuo en el nuevo referente lo que a su vez permite la inclusión de amenazas no militares en la agenda de seguridad. Esta ampliación de la agenda otorga atención a temáticas que tienen un impacto directo en el desarrollo de las personas.

“Lamentablemente, lo que caracteriza a la dinámica internacional en nuestros días, es la existencia de una contradicción respecto a las prioridades de la seguridad; se cuenta con una táctica militar altamente desarrollada para hacer frente a las amenazas de la seguridad tradicional y, una táctica subdesarrollada para resolver los problemas que afectan e imposibilitan la seguridad humana”⁶⁴.

Es necesario comprender que la seguridad es mucho más amplia que lo que las concepciones tradicionales nos permitirían creer; no se trata de elegir entre un enfoque de seguridad tradicional y uno de seguridad humana, sino entender a la seguridad como un todo, que involucra a ambas visiones.

Una visión integral de la seguridad implica en primer lugar tomar a los individuos y al Estado como objetos de referencia. En segundo lugar se debe reconocer que las amenazas a la seguridad en la actualidad tienen componentes internos y externos, que surgen tanto de la violencia militar como de factores sociales y económicos. En tercer lugar, los medios para lidiar con dichas amenazas deben ser adaptables al contexto

⁶³ Sandra Kanety Zavaleta Hernández; *La evolución del concepto de seguridad internacional: del enfoque tradicional militar al de la seguridad humana*, Op. cit., p. 160.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 164.

particular y estar relacionados unos con otros; de nada servirá ganar una batalla contra el terrorismo, si continuamos perdiendo la guerra contra el subdesarrollo.

Finalmente, los valores a proteger no deben reducirse a la estabilidad y el orden, sino que deben abarcar el eje medular del desarrollo: la dignidad humana.

2. La situación de los refugiados en Europa

“No pensemos en los refugiados mediante el lenguaje burocrático de las ‘declaraciones’ y las ‘prioridades’, pensemos mejor en los seres humanos que se ven afectados por nuestras decisiones, en las vidas que esperan nuestra ayuda”

*Vaira Vike-Freiberga
Consejo Europeo*

2.1. Marco conceptual

Para poder discutir la situación específica de los refugiados en Europa, es necesario comprender primero quién es un refugiado y sus motivaciones para desplazarse.

Para ello, debemos hablar de manera general del fenómeno en el cual se insertan las personas desplazadas forzosamente: la migración. Debemos comenzar por aclarar que la migración no es un fenómeno nuevo, sino que los movimientos y externos de personas han sido una constante en la historia de la humanidad. En la actualidad, se calcula que existen 214 millones de migrantes internacionales a nivel mundial⁶⁵, lo que representa al 3.1% de la población global.

La migración resulta ser un fenómeno difícil de tipificar dado que las motivaciones que impulsan a los individuos a trasladarse de un lugar a otro son extremadamente complejas. Existen así factores de atracción (la posibilidad de un mejor empleo, educación o ingreso económico) y expulsión (desempleo, conflictos armados, hambrunas) que provocan un impacto significativo sobre la decisión de migrar.

Generalmente, la migración suele ser dividida entre voluntaria e involuntaria; entre aquellos individuos que deciden desplazarse por motivos principalmente económicos y aquellos que se ven obligados a hacerlo debido a un deterioro significativo en la seguridad de su lugar de origen. Sin embargo, la realidad es que “la mayoría de los migrantes toman la decisión de desplazarse en respuesta a una compleja mezcla de fuerzas externas y de eventos predispuestos. Por supuesto, esas fuerzas y eventos varían

⁶⁵ Organización Internacional para las Migraciones; *Hechos y cifras de la migración*. Dirección URL: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/es> [consulta: 7 de enero de 2011].

en su grado de notabilidad, significado e impacto, pero existen simultáneamente elementos de compulsión y elección en la toma de decisiones de los migrantes⁶⁶”.

Conviene mejor comprender el fenómeno de la migración como un continuo, donde no existe una división tajante entre grupos, sino que se divisan una serie de escalas a lo largo de todo el rango, que va del extremo de una migración proactiva (turistas) al extremo de una migración reactiva (víctimas de trata de personas o esclavitud), pasando por los casos de migrantes económicos, desplazados internos y refugiados⁶⁷.

Nos encontramos entonces ante una paradoja: en términos prácticos, la separación entre refugiados y trabajadores migrantes se ha hecho cada vez más difícil y compleja dando lugar al surgimiento de movimientos migratorios mixtos; mientras que en términos teóricos, la diferenciación entre migración forzada y voluntaria continua siendo la condición esencial impuesta por todos los gobiernos para dirigir sus políticas de asilo e inmigración.

Si bien no se debe olvidar la extrema complejidad del fenómeno migratorio, para efectos prácticos, y siguiendo las categorías reconocidas por los Estados europeos, el presente trabajo se concentrará únicamente en tres grupos migratorios: los refugiados, los solicitantes de asilo y los trabajadores migratorios. Actualmente, estos tres grupos juegan un importante papel en la discusión de la migración en Europa.

2.1.1. Refugiado

El derecho de asilo es una práctica que ha sido empleada en numerosas ocasiones a lo largo de la historia de la humanidad. La palabra “refugiado” proviene en realidad del latín *refugium*, que significa: *re* (atrás) + *fugere* (huir) + *ium* (lugar para) = lugar a donde huir⁶⁸. El término refugiado fue utilizado por primera vez en el caso de los hugonotes que huían de las guerras religiosas de Francia durante el siglo XVII⁶⁹.

⁶⁶ David Turton; “Conceptualising Forced Migration”, *Refugee Studies Center Working Paper Series*, Núm. 12, University of Oxford, Oxford, October 2003, pp. 5-6, traducción libre autora.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Online Etymology Dictionary, Dirección URL: <http://www.etymonline.com/index.php?term=refuge> [consulta: 9 de agosto de 2010]

⁶⁹ Aristide R. Zolberg, Astri Suhrke, Sergio Aguayo; *Escape from Violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*, Oxford University Press, Oxford, 1989, p. 5, traducción libre autora.

En el año 1948 se reconoce oficialmente el derecho de asilo a través del Artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que afirma que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”⁷⁰.

Si bien la Declaración no ofrece una definición oficial del término asilo, este debe entenderse como un acto pacífico y humanitario, a través del cual un Estado “otorga protección en su territorio a nacionales de otro Estado que huyen por temor de persecución o peligro grave”⁷¹. La persona que busca asilo se le conoce como refugiado.

Definir quién es un refugiado es una tarea de suma importancia para respetar el derecho de asilo. La definición más aceptada a nivel mundial es la contenida en el Artículo 1^o de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. De acuerdo con dicho Artículo, un refugiado es aquel individuo que “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”⁷².

A partir de esta definición podemos establecer ciertas características clave que permiten identificar a alguien como un refugiado.

En primer lugar, para ser reconocido como refugiado, el individuo debe encontrarse fuera de su país de nacionalidad, debe cruzar sus fronteras nacionales.

En segundo lugar, el refugiado no cuenta con la protección de su país, es una persona en cuyo caso “el vínculo normal de confianza, lealtad, protección y asistencia entre un individuo y el gobierno de su país se ha roto o no existe”⁷³.

⁷⁰ *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Dirección URL: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, [consulta: 9 de agosto de 2010]

⁷¹ ACNUR; *Guía sobre el derecho internacional de los refugiados*, 2003, Dirección URL: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=1453, [consulta: 5 de agosto de 2010].

⁷² *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951*, Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>, [consulta: 28 de julio de 2010]

⁷³ Gil Loescher; *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*, Oxford University Press, Oxford, 1993, p. 6, traducción libre autora.

En tercer lugar, para ser reconocida como refugiada, es necesario que la persona “sea víctima o blanco de una forma individual y específica de acoso: no es suficiente que sea simplemente miembro de un grupo que sufra algún tipo de discriminación”⁷⁴.

A pesar de esto, en el caso de afluencias súbitas de refugiados, tales como conflictos armados o desastres naturales, se ha ideado un tipo de ayuda provisional llamada protección temporal. A través de este modelo “se evita determinar individualmente el estatuto de la gente desplazada por guerras civiles u otras formas de violencia generalizada”⁷⁵. La idea principal es actuar de la manera más eficaz durante una emergencia y lograr poner a salvo a la mayor cantidad de personas en el menor tiempo posible.

No obstante, cabe resaltar que en el caso de la protección temporal, no existe garantía alguna de asilo permanente; “la forma de protección temporal no debería prologarse y puede ser suspendida cuando el regreso puede realizarse en condiciones de seguridad”⁷⁶.

Una última característica, de suma importancia, contenida dentro de la definición de refugiado de la Convención de 1951 es que el desplazamiento es involuntario ya que obedece a una persecución: la dignidad física y moral del individuo se pone en juego en caso de regresar a su lugar de origen.

Dentro de la Convención de 1951 no existe una definición de lo que significa “persecución”, sin embargo, a nivel internacional, ésta suele entenderse como las “acciones que niegan la dignidad humana a través de la sistemática y sostenida violación de los derechos humanos”⁷⁷. Un punto esencial es que la persecución es un acto deliberado que implica el riesgo de un daño individual serio a partir del fracaso de la protección estatal.

⁷⁴ David J. Whittaker; *Asylum Seekers and Refugees in the Contemporary World*, Routledge, New York, 2006, p. 3, traducción libre autora.

⁷⁵ ACNUR; *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, Sección de la Información Pública ACNUR, México, 2005, p. 13.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ David J. Whittaker; *Asylum Seekers and Refugees in the Contemporary World*, *Op. cit.*, p. 8.

Uno de los puntos que más se han discutido desde la redacción de la Convención de 1951 es el concerniente al agente de persecución. Con frecuencia se ha argumentado que la persecución emana únicamente del Estado, por lo cual los únicos individuos que pueden solicitar asilo son aquellos que huyen de los abusos gubernamentales.

No obstante, en 1995, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), emitió un documento en el que declara que “el criterio decisivo que se debe establecer como fundamento para brindar protección internacional es la ausencia de protección nacional contra la persecución, sin tener en cuenta si esta falta de protección pueda ser atribuida o no a un acto del Estado que busca intencionalmente ocasionar un daño”⁷⁸. Asimismo, agrega que “la persecución que no involucra complicidad alguna por parte del Estado constituye, aún así, persecución”⁷⁹.

De acuerdo con la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951, la persecución debe obedecer a motivos relacionados con la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política del individuo en cuestión.

Un punto que llama la atención es el hecho de que la Convención de 1951 no distingue al conflicto armado como un motivo válido de persecución. Esto se debe a que la definición contenida en la Convención de 1951 obedece a un contexto geográfico e histórico específico, centrado en los países industrializados y en la confrontación ideológica entre capitalismo y socialismo. Como se verá más adelante, durante la Guerra Fría, el otorgamiento de asilo respondió mayoritariamente a motivos políticos y no a otro tipo de causas, tales como crisis humanitarias.

Es en África, el epicentro de la lucha anticolonialista, donde surge por primera vez el reconocimiento de los conflictos armados como un motivo válido de persecución. En 1969, la entonces Organización de la Unidad Africana (hoy Unión Africana) elabora la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África. En un primer punto, se acepta la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951, pero agrega que dicho término “se aplicará también a toda

⁷⁸ ACNUR, *Agentes de Persecución: posición del ACNUR*, 14 de marzo de 1995, Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3634.pdf> [consulta: 12 de agosto de 2010].

⁷⁹ *Idem*.

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”⁸⁰.

La importancia de la Convención de la OUA radica en que actualmente es el único instrumento regional jurídicamente vinculante que establece una relación entre los conflictos armados, producto de fuerzas internas o externas, y el desplazamiento forzado.

Quince años después de la firma de la Convención de la OUA, en 1984, se firma la Declaración de Cartagena en la ciudad colombiana del mismo nombre. Dicho documento hace un llamado a extender la definición del concepto de refugiado para considerar 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”⁸¹.

Si bien la Declaración de Cartagena no tiene un carácter vinculante, constituye un importante esfuerzo para observar a la violencia y a la violación de los derechos humanos como importantes motivos de persecución. Países como Argentina, Brasil, Bolivia, El Salvador y México han incorporado los puntos contenidos en la Declaración de Cartagena a su legislación nacional⁸².

Podemos entonces observar que de acuerdo con el actual marco institucional existen tres categorías de refugiados⁸³:

⁸⁰ Convención de la Organización de la Unión Africana por la que se Regulan Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África; Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1270.pdf> [consulta: 2 de agosto de 2010].

⁸¹ Declaración de Cartagena sobre Refugiados; Dirección URL: [http://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n de Cartagena sobre Refugiados.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf), [consulta: 5 de agosto de 2010].

⁸² ACNUR; “Países que incorporan Cartagena en la legislación nacional”, Dirección URL: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=2317&id_sec=, [consulta: 7 de agosto de 2010].

⁸³ Aristide R. Zolberg, Astri Suhrke, Sergio Aguayo; *Escape from Violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*, *Op. cit.*, p. 30.

- El refugiado como activista, que se involucra en una actividad política significativa que se busca extinguir.

- El refugiado como blanco de abusos a sus derechos humanos debido a su perfil cultural o social.

- El refugiado como mera víctima de una situación de violencia armada que no necesariamente se encuentra específicamente dirigida hacia su persona.

Las primeras dos características se encuentran englobadas en la definición de refugiado de la Convención de 1951, mientras que la última hasta ahora sólo es contenida en instrumentos regionales o a nivel de legislaciones nacionales.

Cabe mencionar que existen también excepciones respecto a quien puede ser calificado como refugiado. La Convención de 1951 establece tres casos específicos que anulan el reconocimiento de una persona como refugiada:

- Cuando el individuo en cuestión “ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad”⁸⁴.
- Cuando el individuo en cuestión “ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada”⁸⁵.
- Cuando el individuo en cuestión “se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas”⁸⁶.

Finalmente, se debe hacer hincapié en que una persona es un refugiado, habiendo o no sido reconocido su estatuto mediante un procedimiento legal. Resulta así que “formalmente, la determinación del estatuto de refugiado es declaratoria, no constitutiva; una persona no se convierte en refugiada a consecuencia del reconocimiento, sino que es reconocida porque ella o él es un refugiado”⁸⁷.

En teoría, los gobiernos no establecen quién es un refugiado, sino que “definen los procedimientos de determinación del estatuto, para los propósitos de determinar la

⁸⁴ *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951, Op. cit.*

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ Jerzy Sztucki; “Who is a refugee? The Convention definition: universal or obsolete?”, Frances Nicholson (ed.), *Refugee Rights and Realities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 70, traducción libre autora.

situación legal de esa persona y/o sus derechos y beneficios, de acuerdo con su propio sistema legal.” Desgraciadamente, en términos prácticos, una persona, aún siendo refugiada, no podrá gozar de los derechos que le corresponden sin el reconocimiento oficial del país de asilo.

Debemos entonces recordar que reconocer a los refugiados es una obligación internacional, no una prerrogativa de los Estados.

2.1.2. Solicitante de asilo

Del mismo modo que los refugiados, el solicitante de asilo ha cruzado una frontera, la diferencia es que “sus motivos y experiencias tendrán que ser rigurosamente examinadas para ver si cumplen o no con la estricta definición incluida en la Convención de 1951”⁸⁸.

El solicitante de asilo es entonces “aquella persona que ha presentado una solicitud en la que afirma que es un refugiado y se halla esperando a que esa solicitud sea aceptada o rechazada”⁸⁹; su caso aún no ha sido determinado. Es importante destacar que un solicitante de asilo puede o no ser un refugiado; el término no entraña presunción alguna.

“Esta es por lo tanto una posición de suspenso, sujeta al resultado del procedimiento legal que lleva al reconocimiento o no reconocimiento como refugiado”⁹⁰.

La categoría de solicitante de asilo ha surgido como una respuesta al crecimiento de la migración internacional, donde resulta cada vez más difícil hacer “una distinción clara entre las personas que se desplazan por motivos políticos y no económicos, dado que la agitación política está vinculada con el conflicto violento, la angustia económica y los abusos de los derechos humanos”⁹¹.

Por último, cabe mencionar que si bien el ACNUR ha elaborado una serie de directrices no obligatorias que ayudan a los Estados a elaborar procedimientos y criterios para determinar el estatuto de refugiado; en la práctica, “los métodos utilizados para

⁸⁸ David J. Whittaker; *Asylum Seekers and Refugees in the Contemporary World*, *Op. cit.*, p. 7.

⁸⁹ ACNUR; *La protección de los refugiados y el papel de ACNUR*, Sección de Información Pública ACNUR, Ginebra, marzo 2009, p. 10.

⁹⁰ Jerzy Sztucki; “Who is a refugee? The Convention definition: universal or obsolete?”, *Op. cit.*, p. 70.

⁹¹ David Turton; “Conceptualising Forced Migration”, *Op. cit.*, p. 9.

reconocer a una persona como refugiada varían de un país a otro, en función de las tradiciones jurídicas, las circunstancias locales y los recursos nacionales”⁹². Lo cierto es que no existe un sistema de supervisión a través del cual pueda garantizarse la correcta aplicación de dichos principios al momento de tomar una decisión respecto a la concesión o negación de un estatuto de refugiado.

2.1.3. Desplazado interno

Un desplazado interno es definido por el ACNUR como “aquella persona que ha sido forzada a salir de su hogar debido al conflicto, o a la persecución (p.e. motivos similares a los relativos al refugio); o debido a un desastre natural o a otra circunstancia inusual de ese tipo. Sin embargo, a diferencia de los refugiados, los desplazados internos permanecen en su propio país”. El desplazado interno es así un refugiado que no cruza ninguna frontera.

El desplazado interno se encuentra en una situación de particular vulnerabilidad dado que aún cuando sus razones de huida pueden ser similares e incluso idénticas a las de los refugiados, en práctica no tienen derecho a los mismos derechos y asistencia que se otorga a dicho grupo porque legalmente, todavía cuentan con la “protección” de su gobierno, sin importar si éste haya provocado la huida o se haya mostrado indispuerto o incapaz para proteger a sus ciudadanos.

Los desplazados internos no cuentan de manera formal con una red de ayuda y apoyo dado que no existe una agencia internacional con el mandato específico de proteger dicho contingente. Sin embargo, en la actualidad una serie de organizaciones como la Oficina del Coordinador de Ayuda de Emergencia de las Naciones Unidas y el ACNUR son los que desempeñan “el rol principal en la supervisión de las necesidades de protección y alojamiento de los desplazados internos, así como la coordinación y gestión de algunos campos que ya están establecidos. Otras agencias de Naciones Unidas realizan

⁹²ACNUR ; *Guía sobre el derecho internacional de los refugiados, Op. cit.*

funciones similares en las áreas del agua, la alimentación, la salud, la logística y las telecomunicaciones”⁹³.

Hay que resaltar la difícil situación que enfrentan los desplazados internos ya que no cuentan con un andamio de protección al no existir instrumentos legales a nivel internacional donde se protejan sus derechos. Asimismo, existe un problema de financiamiento para su protección dado que “los donantes se muestran con frecuencia reacios a intervenir en conflictos internos o a proporcionar una asistencia prolongada”⁹⁴.

En la actualidad, el mayor contingente de desplazados internos se concentra en tres países: Sudán (4.9 millones), Colombia (entre 3.3 y 4.9 millones) e Irak (2.76 millones)⁹⁵. A nivel global se estima que existen 27.1 millones de desplazados internos a lo largo de 54 países⁹⁶.

2.1.4. Trabajador migratorio

Un trabajador migratorio se define como “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”⁹⁷.

Las causas de esta emigración suelen ser diversas, pero usualmente suelen obedecer a presiones económicas y a situaciones tales como “la pobreza y la incapacidad para ganar o producir suficiente para la propia subsistencia o la de la familia”⁹⁸. Cabe resaltar que aún cuando suele pensarse que los trabajadores migratorios sólo emigran de países pobres a ricos, esto no es del todo cierto, ya que la decisión de emigrar suele

⁹³ ACNUR; Los desplazados internos: preguntas y respuestas. ACNUR, 2007, p. 5, Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5755.pdf> [consulta: 2 de febrero de 2011].

⁹⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁹⁵ Internal Displacement Monitoring Centre; Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2009. Norwegian Refugee Council, Ginebra, 2009, p. 13, Dirección URL: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/8980F134C9CF4373C1257725006167DA/\\$file/Global_Overview_2009.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/8980F134C9CF4373C1257725006167DA/$file/Global_Overview_2009.pdf) [consulta: 2 de febrero de 2011].

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ Edmundo Hernández-Vela, S.; *Diccionario de Política Internacional*. Editorial Porrúa, México, 2002, vol. II, p. 636.

⁹⁸ *Idem.*

también obedecer a simples opiniones personales, eligiendo lugares donde “a la distancia, las perspectivas de trabajo parecen mayores”⁹⁹.

Actualmente existe la *Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias*, aprobada en 1990 y cuya entrada en vigor se sitúa en el año 2003. El objetivo de dicha Convención es “establecer normas que puedan contribuir a armonizar las actitudes de los Estados mediante la aceptación de los principios fundamentales relativos al tratamiento de los trabajadores migratorios y sus familiares”¹⁰⁰.

Los trabajadores migratorios, de acuerdo con la Convención, cuentan con derechos inalienables, entre los que se encuentran: la protección por ley del derecho a la vida; la libertad de expresión y de religión; el reconocimiento de su personalidad jurídica; la protección y asistencia consular o diplomática; la prohibición de sometimiento a tortura o penas crueles o inhumanas; un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo y la protección de las pesquitas, los ataques o las confiscaciones arbitrarias de bienes¹⁰¹.

En términos absolutos, existen dos grandes diferencias entre un refugiado y un trabajador migratorio. La primera reside en el hecho que a diferencia de los refugiados que se desplazan debido al peligro de persecución, los trabajadores migratorios eligen desplazarse para mejorar su calidad de vida.

La segunda diferencia es que “un [trabajador] migratorio disfruta de la protección del gobierno de su país de origen”¹⁰² mientras que, como se mencionó anteriormente, el refugiado no cuenta con esta protección.

Si bien es cierto que es necesario distinguir entre refugiados y trabajadores migratorios para poder ofrecer una protección internacional adecuada, ello no ignora el hecho de que esta distinción puede resultar problemática, dado que la decisión de migrar implicará en cada caso un nivel particular de coerción y de voluntad propia.

⁹⁹ *Idem.*

¹⁰⁰ Edmundo Hernández-Vela, S.; *Diccionario de Política Internacional. Op. cit.*, p. 637.

¹⁰¹ Véase *Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias* en Edmundo Hernández-Vela, S.; *Diccionario de Política Internacional. Op. cit.*, pp. 638-654.

¹⁰² ACNUR; *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas, Op. cit.*, p. 8.

Además, no debe olvidarse que aún cuando los trabajadores migratorios no huyan de la persecución, ello no significa que son más fuertes o menos vulnerables que los refugiados; al final, todos son individuos con derechos que deben respetarse sin ser sujetos a cualquier tipo de discriminación.

2.1.5. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 constituyen la piedra angular del actual régimen internacional de protección a los refugiados.

La Convención fue aprobada el 28 de julio de 1951, durante la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y celebrada en Ginebra, Suiza.

Como se vio anteriormente, en un primer momento, la Convención ofrece una definición del término refugiado que posteriormente se ha convertido en la base de numerosas legislaturas regionales y nacionales.

Cabe mencionar que en su redacción original, la Convención tiene un marco de acción temporal muy específico ya que declara que el término refugiado se aplicará a personas que “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951”¹⁰³ sean perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política. De esta forma, la Convención de 1951 estaba únicamente diseñada para enfrentar el flujo de refugiados, en su mayoría europeos, producto de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, con el paso de los años se hizo evidente que la situación de los refugiados no era un problema temporal que se limitara a un área geográfica específica. Es por ello que, en 1967 fue elaborado un protocolo que “respondía a la mundialización de la problemática de los refugiados al renunciar a las limitaciones temporales de la Convención y al permitir su aplicación sin limitaciones geográficas”¹⁰⁴.

¹⁰³ *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951, Op. cit.*

¹⁰⁴ Jerzy Sztucki; “Who is a refugee? The Convention definition: universal or obsolete?”, *Op. cit.*, p.56.

“El Protocolo de 1967 transformó trascendentalmente la Convención de 1951, de ser un documento fijo en un momento específico de la historia a un instrumento de derechos humanos que trata una forma contemporánea de abusos de derechos humanos, llamada propiamente persecución”¹⁰⁵.

Hasta el año 2008, se contabilizaban 147 Estados parte de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967¹⁰⁶.

La Convención se concentra principalmente en dos grandes temas: los derechos y deberes de los refugiados y las obligaciones de los Estados con respecto a éstos.

En lo concerniente al primer tema, la Convención, en su Artículo 2º, establece las obligaciones generales de los refugiados el acatar las leyes y reglamentos del país de asilo y respetar “las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público”.

“Asimismo, la Convención describe los derechos de los refugiados, incluyendo conceptos como la libertad de religión y movimiento, el derecho al trabajo y a la educación, y a disponer de documentación de viaje”¹⁰⁷.

Respecto a los deberes de los Estados, el Artículo 3º de la Convención prohíbe la discriminación a los refugiados por motivos de raza, religión o país de origen. El Artículo 7º establece que “todo Estado Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general”¹⁰⁸.

Un punto de suma importancia es el concerniente a la prohibición de expulsión y de devolución (conocido también como el derecho de *non-refoulement*). El Artículo 30 y tres de la Convención establece que “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”¹⁰⁹. Esto significa que el sistema de asilo debe ser eficaz, lo que implica que se realice una investigación exhaustiva al

¹⁰⁵ David J. Whittaker; *Asylum Seekers and Refugees in the Contemporary World*, Op. cit., p. 5.

¹⁰⁶ ACNUR, *Estados Parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967*, Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0506.pdf>, [consulta: 15 de agosto de 2010].

¹⁰⁷ ACNUR; *La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados: preguntas y respuestas*, Sección de Información Pública ACNUR, Ginebra, septiembre 2007, p. 7.

¹⁰⁸ *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951*, Op. cit.

¹⁰⁹ *Idem*.

momento determinar el estatuto de refugiado y así evitar que un refugiado sea devuelto a un lugar donde sea perseguido.

Sin embargo, existe una excepción a la cláusula de *non-refoulement*, ya que podrá ser expulsada del país de asilo aquella persona que “sea considerada, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país”¹¹⁰.

De esta forma, la Convención no ampara a personas que hayan cometido crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad.

2.1.6. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

El ACNUR fue creado por resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en diciembre de 1950 y empezó labores el 1º de enero de 1951. Originalmente, el mandato de ACNUR se limitaba a tres años y su función principal consistía en ayudar al millón de personas refugiadas que aún se encontraban en Europa¹¹¹.

Conforme el desplazamiento forzado fue creciendo en número y gravedad a lo largo del planeta, el ACNUR tuvo que adaptarse a las circunstancias mientras que su mandato era renovado cada cinco años. “En diciembre de 2003, la Asamblea General de Naciones Unidas abolió finalmente el requisito que obligaba a la Agencia a continuar renovando su mandato periódicamente”¹¹².

De acuerdo con el Estatuto del ACNUR, la Agencia tiene dos principales objetivos: ofrecer protección internacional a los refugiados y buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados.

¹¹⁰ *Idem*.

¹¹¹ ACNUR, “A pictorial history UNHCR” Dirección URL: <http://www.unhcr.org/pictorial/photo01.html>, [consulta: 17 de agosto de 2010].

¹¹² ACNUR; *La protección de los refugiados y el papel de ACNUR*, Op. cit., p. 17.

El ACNUR reconoce tres posibles soluciones duraderas al problema de los refugiados: la repatriación voluntaria, la integración al país de asilo y el reasentamiento en un segundo país de asilo.

Dentro de la Convención de 1951, en el Artículo 35, se establece como obligación la cooperación de las autoridades de los Estados firmantes con la Organización de Naciones Unidas (ONU) de manera general, y el ACNUR de manera particular. Los Estados contratantes se comprometen a otorgar al ACNUR la información y datos estadísticos concernientes a los refugiados.

Por lo tanto, podemos afirmar que el ACNUR trabaja simultáneamente en dos niveles: el internacional y el local. En lo que respecta al primero, “el ACNUR promueve los acuerdos internacionales sobre refugiados y vela por que los gobiernos respeten el derecho internacional de los refugiados”¹¹³.

“A nivel local, el personal del ACNUR se esfuerza por proteger a los refugiados a través de una gran variedad de actividades: respondiendo en situaciones de emergencia, reinstalando los campamentos de refugiados lejos de las zonas fronterizas para mejorar las condiciones de seguridad; reuniendo a las familias separadas; informando a los refugiados sobre la situación en su país de origen para que puedan tomar una decisión fundamentada en cuanto a su regreso; documentando las necesidades de reasentamiento de un refugiado en un segundo país de asilo; visitando los centros de detención y asesorando a los gobiernos con respecto a proyectos de ley, políticas y prácticas en materia de refugiados”¹¹⁴.

El Artículo 20 del Estatuto del ACNUR, establece que la Oficina “será financiada con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas. A menos que la Asamblea General decida ulteriormente otra cosa, no se cargarán al presupuesto de las Naciones Unidas más gastos que los de orden administrativo derivados del funcionamiento de la Oficina del Alto Comisionado, y todos los demás gastos derivados de las actividades del Alto Comisionado

¹¹³ ACNUR; *Guía sobre el derecho internacional de los refugiados, Op. cit.*

¹¹⁴ *Idem.*

serán sufragados mediante contribuciones voluntarias”¹¹⁵. En la práctica, esto significa que actualmente sólo el 3% de la financiación del ACNUR proviene de la ONU¹¹⁶, y que casi la totalidad de sus operaciones se mantienen a partir de contribuciones voluntarias.

Dicho esquema dificulta la aplicación de las operaciones y la calidad y cantidad de ayuda ofrecida, ya que depende casi exclusivamente de donaciones y por ende de la atención pública generada a partir de determinada crisis.

El trabajo del ACNUR es encabezado por un Alto Comisionado que es elegido por la Asamblea General de la ONU a propuesta del Secretario General por un período de cinco años prorrogables. El 15 de junio de 2005, el ex Presidente de Portugal, el Sr. António Guterres, inició sus funciones como Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados¹¹⁷.

La sede del ACNUR se encuentra en la ciudad de Ginebra, Suiza.

2.1.7. Soluciones duraderas.

De acuerdo con el ACNUR, existen tres opciones para buscar una solución a la situación de los refugiados: la repatriación voluntaria, el reasentamiento y la integración local.

a) Repatriación voluntaria

La idea de la repatriación voluntaria es permitir el retorno de los refugiados a su país de origen una vez que las circunstancias hayan mejorado y que se haya recobrado cierto grado de estabilidad. “ACNUR anima a la repatriación voluntaria como la mejor solución para las personas desplazadas a condición de que sea segura y su reintegración resulte viable”¹¹⁸. Para facilitar su reintegración, las personas repatriadas voluntariamente reciben del ACNUR apoyo para financiar su traslado y un paquete con dinero y otro tipo de asistencia práctica.

¹¹⁵ *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*; Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0004.pdf>, [consulta: 17 de agosto de 2010].

¹¹⁶ ACNUR; *La protección de los refugiados y el papel de ACNUR*, *Op. cit.*, p. 29.

¹¹⁷ ANCUR; “*El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*”, Dirección URL: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/alto-comisionado/> [consulta: 17 de agosto de 2010].

¹¹⁸ ACNUR; *La protección de los refugiados y el papel de ACNUR*, *Op. cit.*, p. 22.

Se estima que 810,000 refugiados han optado por la repatriación voluntaria desde el año 2000¹¹⁹. Sin embargo, las cifras también muestran que desde el año 2004, el número de repatriaciones voluntarias ha disminuido, lo que demuestra que un amplio número de conflictos no han podido ser resueltos lo que ha llevado a que hoy existan “5.5 millones de refugiados atrapados en una situación prolongada, para quienes hay una esperanza limitada para encontrar una solución en un futuro cercano”¹²⁰.

b) Reasentamiento

El reasentamiento significa el traslado de refugiados de un primer país de asilo a otro país que ha acordado reconocerlos como refugiados y otorgarles residencia permanente.

Esta medida es utilizada para proteger a aquellos refugiados cuya “vida, libertad, seguridad, salud y derechos humanos se encuentran en riesgo en su país de asilo”¹²¹. El ACNUR promueve el reasentamiento sólo en casos donde la repatriación voluntaria y la integración local no sean posibles o cuando las necesidades del refugiado no pueden ser propiamente atendidas en el país de asilo, aún cuando exista la voluntad de ofrecer asilo.

El reasentamiento no es una obligación o un derecho, por lo cual está sujeto a la voluntad de los Estados y a la cooperación entre éstos y el ACNUR, que puede llevar al establecimiento de cuotas y programas para ese fin. En la actualidad, de los 192 Estados miembros de las Organización de las Naciones Unidas, sólo 18 establecen cuotas anuales de reasentamiento¹²². Tres países no europeos son los que presentan las más grandes cuotas de reasentamiento: Estados Unidos, Australia y Canadá¹²³. En 2009, sólo 1% de los refugiados en el mundo se beneficiaron de los programas de reasentamiento¹²⁴.

¹¹⁹ ACNUR; *2009 Global Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*. ACNUR, Ginebra, 15 de junio de 2010, p.3.

¹²⁰ *Idem*.

¹²¹ ACNUR; Frequently Asked Questions about Resettlement. ACNUR, 28 de septiembre de 2009, Dirección URL: <http://www.unhcr.org/4ac0873d6.html> [consulta: 7 de enero de 2010], traducción libre autora.

¹²² ACNUR; *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*. *Op. cit.*, p. 16.

¹²³ International Catholic Migration Commission, ACNUR; *Resettlement Deployment Scheme. Annual Report for 2009*. Dirección URL: <http://www.unhcr.org/4a6ffe3c9.html> [consulta: 7 de enero de 2010].

¹²⁴ ACNUR; *2009 Global Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*. *Op. cit.*, p. 10.

El trabajo del ACNUR en cuanto a este tipo de solución durable ha consistido en abogar por el establecimiento de más programas de reasentamiento y negociar para incrementar las cuotas de programas ya existentes.

c) Integración local

La integración local consiste en otorgar herramientas para lograr que el refugiado sea autosuficiente en su país de asilo. Esta solución durable combina tres dimensiones: un proceso legal donde el refugiado obtiene un rango más amplio de derechos; un proceso económico donde el refugiado es capaz de sustentarse financieramente y de alcanzar un estándar de vida comparable a los demás miembros de la sociedad de acogida; y un proceso cultural y social donde el refugiado puede vivir sin miedo a ser discriminado porque ha podido ser aceptado y se ha adaptado exitosamente a su nueva comunidad¹²⁵.

La integración local es un proceso difícil de cuantificar dado que no existen estadísticas precisas para medirla. Por ello, el ACNUR basa sus datos con base a aquellos refugiados que han decidido optar por la nacionalidad en su país de asilo a través de la naturalización. El ACNUR estima que desde 2010, 1.3 millones de refugiados se han naturalizado¹²⁶.

2.1.8. Tendencias actuales a nivel mundial.

Antes de estudiar el caso específico de los refugiados en Europa, es necesario obtener primero un panorama general de la situación de los refugiados a nivel mundial.

En el año 2009, existían 43.3 millones de individuos desplazados de manera forzosa, ya sea reconocidos como refugiados (15.2 millones)¹²⁷, en espera de respuesta a una

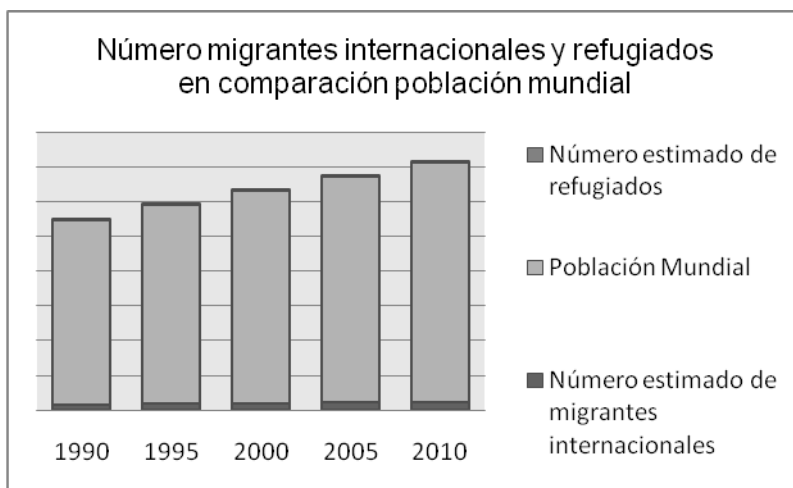
¹²⁵ Véase Fielden, Alexandra; "Local integration: an under-reported solution to protracted refugee situations", *New Issues in Refugee Research*. núm. 158, ACNUR, Ginebra, junio 2008, 23 pp.

¹²⁶ ACNUR; *2009 Global Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*. *Op. cit.*, p. 12.

¹²⁷ Esta cifra incluye a 10.4 millones de refugiados que están bajo el mandato del ACNUR y 4.8 millones de refugiados palestinos bajo mandato de Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA). Las cifras que se dan a lo largo de este apartado abarcan únicamente a los refugiados bajo el mandato del ACNUR. Véase ACNUR; *2009 Global Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*, *Op. cit.*

solicitud de asilo (983,000) o como desplazados internos (27.1 millones). El ACNUR informa que esta cifra es la más alta registrada desde mediados de los años noventa.

Gráfica 1



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos *ONU International Migrant Stock, 2008 Revision*

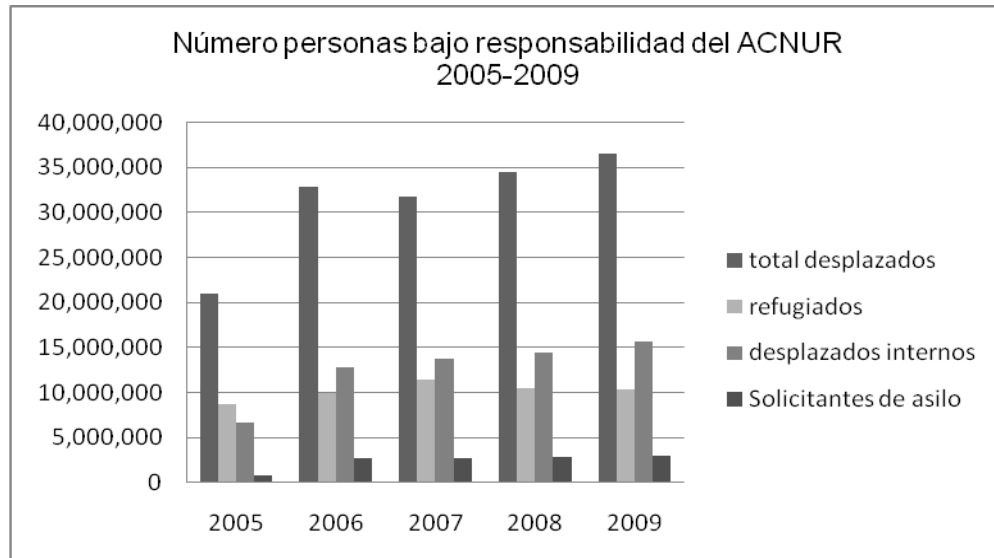
Si bien dicha cantidad es alarmante, vale la pena dimensionarla. Por ejemplo, como se observa en la Gráfica 1, al comparar la cantidad de refugiados con la cantidad estimada de migrantes a nivel mundial y el total de población en el planeta, observamos que los refugiados representan únicamente un mínimo porcentaje. En efecto, de acuerdo con cifras de la ONU, tan sólo los migrantes internacionales representan en 2010 al 3.1% de la población mundial. Los refugiados a su vez, contabilizaban por el 7.6% de los migrantes; es decir menos del 0.2% de la población mundial¹²⁸.

Aún cuando el número de refugiados en el mundo es relativamente pequeño, ello no quiere decir que su existencia debe ser ignorada o considerada insignificante. La problemática de los refugiados es por definición internacional e involucra a una amplia variedad de actores, lo que justifica su importancia global.

¹²⁸ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ONU; *International Migrant Stock, the 2008 Revision*, Dirección URL: <http://esa.un.org/migration/> [consulta: 10 de enero de 2011].

Lo que estos datos nos demuestran es que la importancia de los refugiados en la escena internacional es más política que numérica. Son los intereses políticos los que dificultan la existencia de un contingente con una población similar a la de países como Ecuador o Camboya¹²⁹.

Gráfica 2



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos ACNUR, *Global Trends 2009*

Si estudiamos los datos recopilados por la ACNUR entre 2005 y 2009, podemos incluso notar que aún cuando el número de personas bajo protección de este organismo ha mostrado un incremento, el número de refugiados, al igual que el número de solicitantes de asilo, se ha mantenido en gran medida estable. Por el contrario, el grupo de desplazados internos es el que prácticamente se ha duplicado.

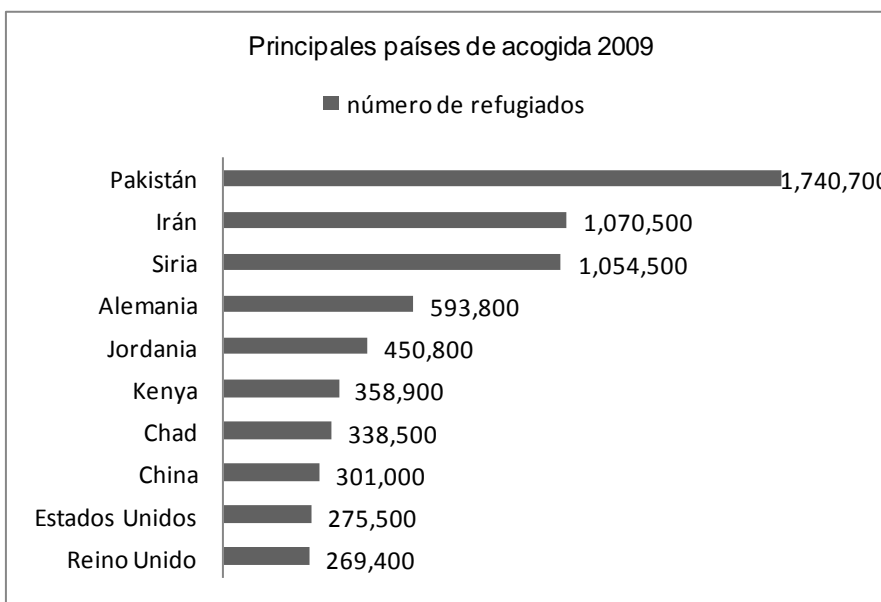
Por lo tanto, resultaría certero afirmar que hoy en día, la mayoría de las personas que huyen de la persecución permanecen dentro de las fronteras de su propio país; sólo un tercio de ellas ha logrado exitosamente sitiarse en un tercer país y recibir asilo. Los flujos de refugiados y el número de solicitudes de asilo son entonces fenómenos sobre los cuales se tiene control; contrario al discurso utilizado en gran parte de los países

¹²⁹ Agencia de Inteligencia Central EE.UU.; *The CIA Factbook: Country Comparison Population*, Dirección URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html> [consulta: 10 de enero de 2011].

industrializados, no estamos viviendo una “inundación” de refugiados sobre los cuales no existe supervisión.

En realidad, los datos oficiales nos indican que cuatro quintos de los refugiados en el mundo habitan en países en vías de desarrollo¹³⁰. La creencia común de que son los países industrializados los que deben afrontar una mayor carga con la llegada masiva de refugiados a sus territorios debe ser desmentida. Prueba de ello es la lista con los 10 principales países de acogida de refugiados en 2009.

Gráfica 3



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos ACNUR, *Global Trends 2009*.

Como lo muestra la Gráfica 3, Pakistán, es el país que actualmente ha recibido el mayor número de refugiados a nivel mundial; la mayoría proveniente de su país vecino, Afganistán (el 96% de los refugiados afganos se localizan en Pakistán e Irán)¹³¹. El caso de Pakistán no es único dado que “la mayoría de los refugiados huyen a países vecinos, permaneciendo así en su región de origen. El ACNUR estima que sólo 1.7 millones de refugiados (17% del total bajo su mandato) viven fuera de su región de origen¹³². Otra

¹³⁰ ACNUR; 2009 *Global Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*. *Op. cit.*, p. 14.

¹³¹ *Idem*.

¹³² *Ibid.*, p.6.

razón para poner en duda la creencia de que casi la totalidad de los refugiados huyen de un país en vías de desarrollo situado en África o Asia a un continente lejano como Europa o América.

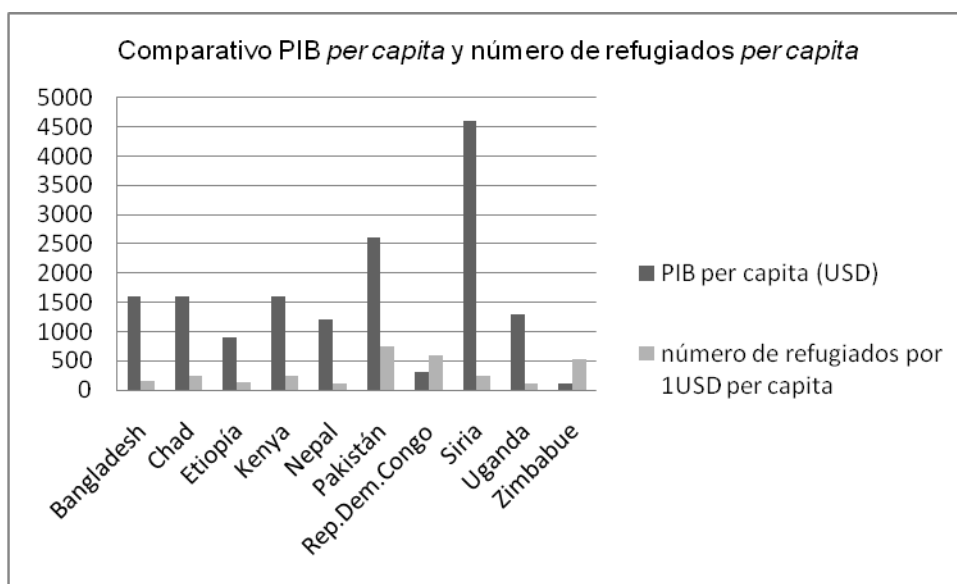
Si observamos cuidadosamente las cifras, podemos notar que de los 10 principales países de acogida, tres de ellos han sido clasificados como países con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) muy alto (Alemania, Estados Unidos y Reino Unido), seis como países con IDH medio (China, Pakistán, Irán, Siria, Jordania y Kenya) y uno con IDH bajo (Chad)¹³³.

La diferencia en el número de refugiados que recibió Pakistán, comparada con el de Alemania, el primer país con desarrollo humano muy alto en la lista, es considerable, de más de un millón de personas. Este dato es de suma importancia, debido a que se debe poner especial atención a la capacidad de los distintos países para absorber y apoyar a los refugiados.

Una forma mediante la cual podemos medir la capacidad de absorción de refugiados en los distintos países es a través de una comparación entre el Producto Interno Bruto (PIB) y el número de refugiados que acoge *per capita*.

¹³³ Datos basados en el *Índice de Desarrollo Humano: Clasificación de 2010*. Dirección URL: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/> [consulta: 20 de agosto de 2010]. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador compuesto que mide el avance promedio de un país en función de tres dimensiones básicas del Desarrollo Humano, a saber: una vida saludable, el acceso a la educación y un nivel de vida digno. Estas dimensiones básicas se miden, respectivamente, según la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de los adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria y el PIB *per capita*. Véase PNUD; “¿Qué es el Índice de Desarrollo Humano?”, Dirección URL: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/faq/question,68,es.html>, [consulta: 25 de agosto de 2010].

Gráfica 4



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos ACNUR, *Global Trends 2009* y *CIA Factbook*.

En términos económicos, por ejemplo, “al comparar la población refugiada con el Producto Interno Bruto (PIB) *per capita* de un país, se puede obtener una medida del relativo impacto que tiene el hospedar refugiados. Si el número de refugiados por 1 dólar estadounidense *per capita* es alto, la relativa contribución y esfuerzo hecho por el país comparado a su economía nacional puede ser considerado alto”¹³⁴.

De acuerdo con los datos recolectados, Pakistán, contabilizando a 745 refugiados por cada dólar estadounidense, fue el país que más refugiados hospedó en comparación a su economía durante el 2009. En la vida real, estos datos se traducen en una protección deficiente, que puede ofrecer únicamente recursos limitados y atención insuficiente.

Particularmente dramáticos resultan los casos de República Democrática del Congo y Zimbabue, donde el número de refugiados que hospedan es incluso mayor que su capacidad económica. La pobreza que prevalece en estos países lleva inevitablemente al crecimiento de tensiones entre la población local y los refugiados por la distribución de

¹³⁴ ACNUR; *2009 Global Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*, *Op. cit.*, p. 9.

recursos. Con tasas de desempleo cercanas al 95%¹³⁵, las opciones de desarrollo para cualquier habitante son desalentadoras.

Contrastando, Alemania, un país altamente industrializado y con un ingreso *per capita* de 34,100 dólares, albergó a únicamente a un promedio de 17 refugiados por dólar *per capita*¹³⁶.

Una vez revisadas estas cifras podemos concluir con que la distribución de los refugiados en el mundo es extremadamente desigual; no existe un auténtico mecanismo de repartición de responsabilidades que permita aligerar la carga sobre los países con economías más débiles.

Tabla 3: Población refugiada bajo responsabilidad del ACNUR por región en 2007 y 2009

Región	2007	2009	Cambio	Porcentaje de refugiados que alberga en 2009	Principal lugar de origen refugiados
África	2,271,200	2,074,800	-0.09	20%	Rep. Dem. Congo, Somalia, Sudan
América	987,500	812,300	-0.18	8%	Colombia
Asia y Pacífico	3,825,000	3,856,000	-0.1	37%	Afganistán
Europa	1,585,300	1,647,500	0.4	16%	Irak, Serbia, Turquía
Medio Oriente y Norte África*	2,721,600	2,005,900	-0.36	19%	Irak
Total	11,390,600	10,396,500	-0.10	-	-

Fuente: Tabla de elaboración propia con datos ACNUR: *Global Trends 2007* y *Global Trends 2009*.

Un segundo elemento que nos demuestra las grandes divergencias en cuanto a la cantidad de refugiados que albergan los distintos países son los datos recolectados en la Tabla 3. Dicha tabla nos ofrece un comparativo entre los años 2007 y 2009 respecto al número de refugiados existentes en las distintas regiones del mundo.

Un punto a resaltar es el hecho de que tan sólo en los continentes africanos y asiáticos se concentran el 57% de los refugiados el mundo. Por el contrario, Europa y América hospedan únicamente a 24% de los refugiados que existen en nuestro planeta;

¹³⁵ Agencia de Inteligencia Central EE.UU.; *The CIA Factbook: Country Comparison: Unemployment rate*. Dirección URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2129rank.html> [consulta: 12 de enero de 2011].

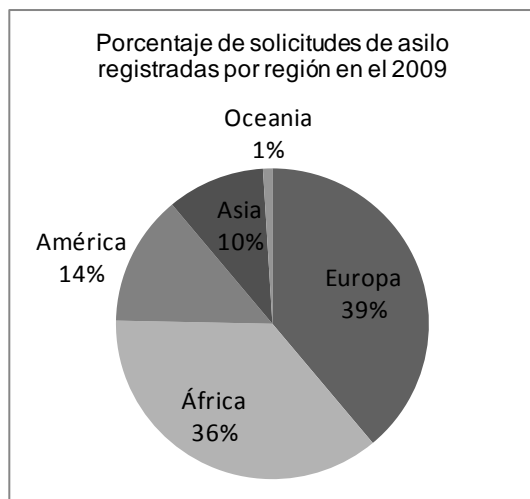
¹³⁶ *Ibid.*

dicha cifra es apenas un 5% mayor al porcentaje de refugiados que alberga todo Medio Oriente y el Norte de África.

En otro ámbito, observamos que a nivel mundial, la cantidad de refugiados disminuyó ligeramente entre el 2007 y 2009 (casi un millón de personas), en gran parte debido a un decrecimiento en el número de refugiados en las regiones de África, América, Asia Pacífico y Medio Oriente. Sin embargo, dicho decrecimiento fue apenas perceptible ya que simbolizó menos del 1%. De igual manera, el crecimiento en la población refugiada en Europa que se detectó durante estos dos años fue muy tenue, no alcanzando siquiera el 0.5% (equivalente a poco más de 600 mil refugiados).

Este último dato concuerda con el hecho de que durante el 2009, se registraron 922 500 aplicaciones para asilo en 159 países alrededor del mundo. Este número significó un incremento del 5% con respecto al año 2008 (875,300 aplicaciones)¹³⁷.

Gráfica 5



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos ACNUR, *Global Trends 2009*.

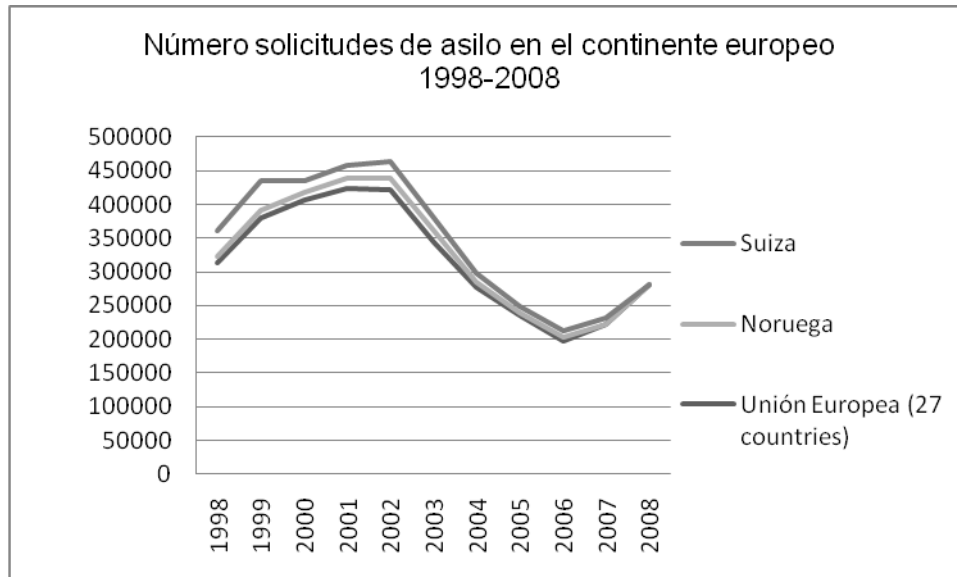
De acuerdo con los datos obtenidos respecto al número de solicitudes de asilo presentadas por región en el 2009, podemos notar que la mayoría de las aplicaciones para asilo en 2009 se presentaron en Europa (358, 600), seguida por África (336,400) y América (125,000)¹³⁸.

¹³⁷ ACNUR; 2009 *Global Trends*. *Op. cit.*, p. 17.

¹³⁸ *Idem*.

Si bien no podemos obviar el hecho de que Europa registra en la actualidad un número significativo de solicitudes de asilo en su territorio, asimismo resultaría importante profundizar en la evolución de este fenómeno en el continente.

Gráfica 6



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos de Eurostat en línea.

La Gráfica 6 nos muestra el número de solicitudes de asilo presentadas durante el período 1998-2008 en los 27 países de la Unión Europea y en otros dos países europeos fuera de la Unión: Noruega y Suiza.

En primera instancia, podemos inmediatamente notar que en los tres casos se muestra la misma tendencia: números altos a finales de los noventa, que coinciden con la guerra en Kosovo, y luego un decrecimiento gradual, hasta alcanzar sus niveles más bajos en 2006, y luego un pequeño incremento durante los últimos dos años.

En segundo término, los actuales niveles de solicitudes de asilo son considerablemente menores a los experimentados a lo largo de la década de los noventa. Resulta de esta forma inexacto argumentar que hoy en día, Europa vive una “invasión” de solicitantes de asilo cuando las cifras muestran justo lo contrario.

2.2. Marco histórico

2.2.1. Los refugiados en Europa durante los años cuarenta.

En el presente apartado se busca ofrecer una visión general respecto a cómo se han ido modificando las políticas de asilo en Europa a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, hasta el desmembramiento de la Unión Soviética.

Europa se convirtió en 1945 en el gran escenario del desplazamiento forzoso al alojar entre 20 y 30 millones de personas desplazadas como resultado de la Segunda Guerra Mundial. A éstas se sumaron también 60,000 supervivientes de los campos de concentración nazis y 12 millones de individuos de origen alemán que habían sido expulsados por los países de Europa Central y del Este¹³⁹.

Incluso antes de concluida la Guerra, el bloque aliado estaba consciente del enorme reto que presentaban los millones de desplazados y la monumental devastación provocada por los enfrentamientos y bombardeos. Es por esta razón que en 1943 fue creada la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (ANUSR).

Se planeaba que la ayuda y rehabilitación para Europa fuera sólo de corto plazo. “Una vez que las personas fueran repatriadas y los recursos adecuados para la reconstrucción fueran proporcionados se asumía que los Estados de Europa Occidental serían capaces de recuperarse y de lidiar con sus propios problemas”¹⁴⁰.

Cabe aclarar que el mandato de la ANUSR era asistir en la reconstrucción y ayuda de las zonas devastadas y no constituía un organismo específico para refugiados, “sino que prestaba asistencia a todas las personas desplazadas por la guerra y no sólo a las que habían huido de sus países de origen”¹⁴¹. En este sentido, el objetivo de la ANUSR era lograr el pronto retorno al lugar de origen de todos los desplazados por la guerra; “su principal función era promover y supervisar la repatriación”¹⁴².

¹³⁹ Gil Loescher; *The UNHCR and World Politics: a Perilous Path*, Oxford University Press, Nueva York, 2001, p.34.

¹⁴⁰ Gil Loescher; *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*, Op. cit., p.47.

¹⁴¹ ACNUR; “Capítulo 1: los orígenes” en *La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria*, ACNUR, 2000, Dirección URL: <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/index.htm>, [consulta: 20 de agosto de 2010].

¹⁴² Gil Loescher; *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*, Op. cit., p. 50.

El primer gran debate que se desató en el contexto del inicio de la Guerra Fría en Europa fue el relativo a la cuestión de si se debía o no proporcionar ayuda a aquellas personas que no querían ser repatriadas. “Los países del bloque oriental afirmaban que sólo se debía prestar ayuda a los desplazados que retornaban a sus hogares. Los países del bloque occidental insistían en que cada persona debía tener libertad para decidir si quería regresar o no, y que esta elección no debía afectar negativamente a su derecho a recibir asistencia”¹⁴³. Es debido a esta falta de acuerdo que en 1947 es desmembrada la ANUSR y surge en su lugar la Organización Internacional del Refugiado (OIR).

La OIR nació bajo los auspicios del gobierno de Estados Unidos quien “se hizo cargo de dos tercios de los costos y controló al liderazgo de la organización para incorporar un contenido ideológico específico en la protección de los refugiados”¹⁴⁴. El reasentamiento y no la repatriación se convirtió entonces en la función principal de la OIR.

“Este cambio de énfasis de la repatriación al reasentamiento suscitó las críticas de los países del bloque oriental, que alegaron que el reasentamiento era un medio para conseguir una fuente fácil de mano de obra, y una forma de dar cobijo a grupos subversivos que podrían poner en peligro la paz internacional”¹⁴⁵. Unión Soviética calificó a la OIR de ser una herramienta para el bloque occidental y se apartó de toda colaboración con la Organización.

Hasta su desaparición en febrero de 1952, la OIR se encargó del reasentamiento de un millón de personas, principalmente a Estados Unidos, y de la repatriación de otras 73 mil¹⁴⁶.

“Sin embargo, la OIR no pudo poner fin al problema de los refugiados. A finales de 1951 quedaban alrededor de 400,000 personas desplazadas en Europa”¹⁴⁷.

Como se mencionó anteriormente, en 1951 nace el actual régimen de protección de los refugiados con el establecimiento del ACNUR y la firma de la Convención sobre el

¹⁴³ ACNUR; “Capítulo 1: los orígenes” en *La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria*, *Op. cit.*

¹⁴⁴ Gil Loescher; *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*, *Op. cit.*, p. 51.

¹⁴⁵ ACNUR; “Capítulo 1: los orígenes” en *La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria*, *Op. cit.*

¹⁴⁶ *Idem.*

¹⁴⁷ *Idem.*

Estatuto de los Refugiados. Se debe resaltar el hecho de que Unión Soviética y sus aliados no formaron parte de las negociaciones conducentes a la formación de este régimen debido a las fuertes diferencias ideológicas con el bloque occidental y al interés de este último por hacer de la cuestión de los refugiados una propaganda política en contra de los regímenes socialistas.

Haciendo un análisis más profundo de la definición de refugiado incluida en la Convención de 1951, podemos notar que “la adopción de la persecución como la característica central de un refugiado fue hecha para encajar la interpretación occidental de los solicitantes de asilo. La definición incluiría así a los refugiados políticos que provenían principalmente de Europa del Este, y estigmatizaría a los recién creados regímenes socialistas como hostigadores”¹⁴⁸.

La cuestión de los refugiados en Europa se presentaba así como un asunto que provocaría un serio distanciamiento entre la ideología occidental y la oriental a lo largo de la Guerra Fría.

2.2.2. Los refugiados en Europa durante los años cincuenta.

Para comprender la política de asilo en Europa a lo largo de la Guerra Fría es necesario partir de la idea de que “las políticas de admisión de refugiados se encuentran también basadas en simpatías políticas, étnicas e ideológicas”¹⁴⁹.

Si bien el objetivo último del derecho de asilo es proteger a los individuos cuya vida corre peligro debido a la persecución; desde el plano político, la decisión de otorgar el estatus formal de refugiado a ciudadanos de un Estado en particular suele implicar una condena hacia el orden interno del país de origen.

Debemos recordar que durante la Guerra Fría el continente europeo vivió dividido en dos: Europa Occidental con ideología capitalista y Europa Oriental con ideología socialista. Durante este período, el otorgamiento de asilo en la región asumió entonces una dimensión exclusivamente de confrontación entre Este y Oeste.

¹⁴⁸ Gil Loescher; *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*, Op. cit., p. 57.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.20.

“En efecto, los gobiernos de Occidente promovieron el flujo de personas del Este al Oeste de Europa para debilitar ideológicamente a sus rivales y para ganar legitimidad política en su lucha durante la Guerra Fría”¹⁵⁰.

De esta forma, el bloque occidental “vio a los refugiados como símbolos de su política exterior, para ser explotados como parte de una campaña de propaganda continua. El término refugiado y desertor se convirtieron en sinónimos durante el punto cumbre de la Guerra Fría”¹⁵¹.

La determinación del estatuto de refugiado respondía entonces a una línea de acción clara y simple: “reafirmar los fracasos del comunismo y la benevolencia de Occidente”¹⁵².

La importancia de los refugiados durante la década de los cincuenta residió primordialmente en su papel como emblema de la rivalidad ideológica prevaleciente durante la Guerra Fría.

2.2.3. Los refugiados en Europa durante los años sesenta y setenta.

Hasta la década de los sesentas, la mayoría de las personas que solicitaban asilo en Europa provenían del bloque soviético; un vasto número de éstos no eran siquiera interrogados respecto a sus motivos de huida, sino que su nacionalidad funcionaba como un pase automático para la obtención del estatuto de refugiado.

Sin embargo, durante los años sesenta y setenta, Europa tuvo que enfrentar la llegada de un nuevo grupo de solicitantes de asilo, esta vez provenientes del mundo en desarrollo. La descolonización en África y Asia tuvo como consecuencia directa el arribo de miles de refugiados provenientes de territorios previamente colonizados por los países europeos. Un ejemplo de este nuevo flujo fue la llegada a Francia de miles de argelinos durante los sesenta, el arribo de 140,000 cubanos a España entre 1961 y 1970 y de 600,000 solicitantes de asilo a Portugal después de la consolidación de la independencia en Angola, Mozambique y Guinea Bissau a mediados de la década de los setenta¹⁵³.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 59.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 21.

¹⁵² Gil Loescher; *The UNHCR and World Politics: a Perilous Path*, Op. cit., p. 7.

¹⁵³ *Ibid.* p. 179.

La respuesta de los Estados europeos al incremento en el número de refugiados en el continente durante los años sesenta y setenta fue relativamente liberal y laxa. Esta actitud respondía a una situación de bonanza económica debido a que “durante este período de rápida expansión económica, las naciones de Europa Occidental necesitaban mano de obra que podía ser fácilmente absorbida por los cientos de miles de ciudadanos de sus antiguas colonias y por los miles de solicitantes de asilo de Europa del Este y del mundo en desarrollo, pero también por los millones de trabajadores manuales reclutados activamente: los llamados ‘trabajadores temporales’ que provenían de las antiguas colonias en África, Asia y el Caribe”¹⁵⁴.

Es por esta precisa razón que los gobiernos de Europa Occidental adoptaron “programas de cuota” para grupos específicos de refugiados. Los dos grupos más beneficiados por estos programas fueron los refugiados provenientes de Chile y de la región de Indochina. El principal usufructo de los programas de cuota era que los beneficiados obtenían automáticamente el estatus de refugiados.

“Los programas de cuota eran aceptables para los gobiernos porque, a diferencia de los solicitantes de asilo que llegaban de manera espontánea, los refugiados eran aceptados específicamente para el reasentamiento desde el exterior y llegaban de una manera ordenada y planificada”¹⁵⁵.

La condición clave para mantener un nivel de aceptación de refugiados tan alto fue una situación económica fuerte, donde la migración con fines laborales respondía a una necesidad de los países europeos más industrializados.

Sin embargo, “con la crisis del petróleo de 1973, la subsecuente recesión económica y alto desempleo en Europa, esta actitud de bienvenida hacia los trabajadores migratorios y hacia los refugiados empezó a cambiar. Con una severa reducción en la demanda por mano de obra externa en los países de Europa Occidental, la mayoría de los

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 180.

¹⁵⁵ *Idem.*

gobiernos europeos introdujeron legislaciones que detenían ampliamente los flujos de inmigración”¹⁵⁶.

De manera simultánea, empezaron a llegar a Europa un gran número de refugiados que huían de situaciones tan variadas como la guerra civil, desastres naturales, hambruna y casos de violación masiva de derechos humanos. Al ya no poder reflejar adecuadamente los motivos de huida de millones de individuos provenientes de los países en desarrollo, la definición de refugiado, incluida en la Convención de 1951, recibía así su primer desafío.

2.2.4. Los refugiados en Europa durante los años ochenta y noventa

Los años ochenta sacudieron abruptamente las nociones de insularidad de los países industrializados; por primera vez, el llamado “mundo desarrollado”, con Europa a la cabeza, tuvo que afrontar la llegada no controlada y planeada de miles de refugiados a sus fronteras. Durante esta década se desarrolló una mezcla explosiva compuesta por un incremento simultáneo en los niveles de desempleo y de inmigración dentro de los países europeos. El número de solicitantes de asilo en Europa pasó de menos de 70,000 en 1983 a más de 200,000 en 1989; para 1990 el número se situaba en 450,000¹⁵⁷.

Un punto importante a destacar es que a partir de los años ochenta la mayoría de los solicitantes de asilo en Europa no encajaban con la imagen del refugiado que el continente había adoptado durante la Guerra Fría; estos nuevos refugiados “tenían por lo general pocos vínculos políticos y culturales con los países industrializados, sus religiones eran frecuentemente extranjeras, y sus estilos de vida completamente ajenos”¹⁵⁸. Los datos muestran que de 1983 a 1989, 1.3 millones de personas solicitaron asilo en Europa, de las cuáles un 60% provenía de países en vías de desarrollo¹⁵⁹.

Este incremento en las solicitudes de asilo respondía a dos dinámicas distintas: por un lado, la creciente inseguridad prevaleciente en distintos países de África, Asia y Medio Oriente, condujo a la llegada masiva de refugiados *bona fide* a territorio europeo. Por otro lado, la reducción en las oportunidades de trabajo dentro de Europa, y las crecientes

¹⁵⁶ *Idem.*

¹⁵⁷ ACNUR; “Capítulo 7: el asilo en el mundo industrializado” en *La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria*, *Op. cit.*

¹⁵⁸ Gil Loescher; *The UNHCR and World Politics: a Perilous Path*, *Op. cit.*, p. 93.

¹⁵⁹ *Ibid.* p. 111.

limitantes a la llegada de trabajadores temporales, impulsaron a un gran número de trabajadores migratorios a solicitar un estatuto de refugiado con la esperanza de poder obtener un permiso de trabajo y residencia permanente.

Dicha situación provocó que las autoridades de los países de acogida, apoyados por los medio de comunicación, mantuvieran una posición cada vez más escéptica hacia los alegatos de asilo. La visión prevaleciente durante la época sostenía que los solicitantes de asilo buscaban simplemente aprovecharse de los beneficios sociales que implicaban el ser reconocido como refugiado.

De este modo, se creó un fuerte sentimiento “anti-inmigrante” dentro de la opinión pública, lo que llevó a que “algunas personas vieran a los refugiados, a los terroristas y a los narcotraficantes como más o menos lo mismo, equiparando a las víctimas de persecución política con criminales comunes”¹⁶⁰.

En 1989 cae el Muro de Berlín, y con él se desata el miedo a un desplazamiento incontrolado de personas. Si bien la migración del Este al Oeste de Europa se incrementó, en su mayoría se limitó al movimiento de minorías étnicas a su tierra natal. Ejemplo de esta situación fue el hecho de que Alemania recibió al 60% de los solicitantes de asilo a principios de los noventa¹⁶¹. Rusia también se convirtió en un país de asilo al recibir a decenas de miles de rusos provenientes de los Estados Bálticos y de otras partes de la antigua Unión Soviética.

Con la desintegración de Unión Soviética llegó también el fin de la importancia propagandística de los refugiados para la bipolaridad Este-Oeste. Los refugiados pasaron de ser una herramienta ideológica a convertirse en una carga para los países industrializados. Así, “el interés durante la Guerra Fría de acoger refugiados del mundo socialista terminó con el colapso del socialismo europeo y fue remplazado por un creciente interés estatal en mantener a los refugiados fuera o enviarlos de regreso a casa”¹⁶².

¹⁶⁰ Gil Loescher; *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*, Op. cit., p. 97.

¹⁶¹ ACNUR; “Capítulo 7: el asilo en el mundo industrializado” en *La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria*, Op. cit., p. 170.

¹⁶² Gil Loescher; *The UNHCR and World Politics: a Perilous Path*, Op. cit., p. 18.

El año de 1992 marca el punto máximo en el número de solicitudes de asilo presentadas en el continente europeo: 700,000¹⁶³. Este número responde al estallido de distintos conflictos dentro de la antigua Yugoslavia. Sin previo aviso, Europa tuvo que afrontar la primera crisis de asilo dentro de sus fronteras desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Entre 1992 y 1993, 500 mil personas provenientes de Bosnia solicitaron asilo en algún país europeo¹⁶⁴. “La proximidad de la guerra a la Unión Europea y la extensa cobertura mediática ayudaron a crear condiciones en las cuales la repatriación forzosa era improbable”¹⁶⁵. Bajo el argumento de que las personas que huían de los conflictos en los Balcanes eran “migrantes vulnerables” y no refugiados *per se* (dado que en la mayoría de los casos no se trataba de una persecución individual), los gobiernos europeos optaron por otorgar una “protección temporal”, que no los obligaba a respetar los derechos estipulados en la Convención 1951, y que hacía hincapié en el carácter no permanente de la estancia.

Los noventa marcan así un punto de inflexión en las políticas de asilo europeas porque es entonces cuando comienza a surgir una mayor conciencia respecto a que el período de auge de las migraciones de 1945 a 1973, sumado a las nuevas migraciones de los años ochenta, estaban llevando a un asentamiento en gran escala de distintas comunidades étnicas en comunidades cerradas dentro de las ciudades de acogida. Los gobiernos europeos y la opinión pública empiezan entonces a ver su identidad amenazada y recurren a políticas de asilo más estrictas y a la edificación de nuevos obstáculos para inhibir la entrada a su territorio.

Se formaliza así un círculo vicioso, donde el cierre de los cauces de ingreso legal a territorio europeo lleva a un incremento en las vías irregulares de ingreso, lo que provoca que tanto trabajadores migratorios como refugiados recurran a medidas tales como la falsificación de documentos y el contrabando de personas. De igual manera se refuerza la

¹⁶³ ACNUR; “Capítulo 7: el asilo en el mundo industrializado” en *La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria*, *Op. cit.*

¹⁶⁴ Khalid Koser, Richard Black; “Limits to Harmonization: the Temporary Protection of Refugees in the European Union”, *International Migration*, núm. 3, vol. 37, Blackwell Publishers, Oxford, 1999, p. 525.

¹⁶⁵ *Ibid.* p. 526.

visión de que los solicitantes de asilo son simplemente trabajadores migratorios “disfrazados”. Esta visión incentiva a su vez la implementación de controles de migración más estrictos.

En el año 2000, el propio ACNUR advirtió que “las nuevas políticas restrictivas introducidas en Europa Occidental, que tenían como objetivo combatir la inmigración ilegal y los abusos contra los sistemas de asilo, modificaron el equilibrio existente entre la protección de los refugiados y el control de la inmigración. La expresión ‘fortaleza Europa’ se convirtió en sinónimo de este fenómeno”¹⁶⁶.

2.2.5. Los refugiados en Europa hacia el siglo XXI.

En el año de 1993 se formaliza la creación de la Unión Europea con la ratificación del Tratado de Maastricht, donde se pone en marcha la integración política y se delimitan tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y seguridad común y la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior; es en este último donde se insertan las temáticas de migración y asilo.

Un objetivo clave de la Unión Europea (UE) fue crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, que implicaba necesariamente el libre tránsito de personas y mercancías. Para el ámbito del asilo, la búsqueda de un mercado único europeo se tradujo en una creciente preocupación por los efectos que la eliminación de barreras migratorias tendría sobre el número de solicitantes de asilo en Europa. Así, “el deseo de eliminar barreras para el comercio y otros flujos dentro de la Unión Europea fue paralelo al deseo de mantener el control sobre la circulación de personas procedentes de países no miembros”¹⁶⁷.

Un segundo elemento que motivó la discusión de la temática de asilo a nivel europeo fue el repentino estallido de diferentes conflictos en la antigua Yugoslavia; las guerras en Bosnia-Herzegovina a mediados de los noventa y en Kosovo a finales de la misma década concluyeron en el desplazamiento de más de 850,000 personas a los límites

¹⁶⁶ ACNUR; “Capítulo 7: el asilo en el mundo industrializado” en *La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria Op. cit.*, p. 165.

¹⁶⁷ ACNUR; “Capítulo 7: el asilo en el mundo industrializado” en *La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria. Op. cit.* p. 79.

de la Unión Europea¹⁶⁸. “El éxodo masivo de refugiados de los Balcanes a muchos países de la UE resaltó las fallas inherentes a la respuesta individual de cada Estado Miembro a este problema y la necesidad de una mayor solidaridad para sobrellevar esta afluencia”¹⁶⁹. A su vez, esta situación dio lugar a un serio debate sobre el desarrollo de instrumentos a nivel comunitario en el campo del asilo.

Las raíces de una política común europea en materia de asilo se sitúan en el Tratado de Ámsterdam de 1997, donde se establece un plazo de cinco años para que el Consejo de la Unión Europea adopte medidas en materia de asilo lo que en práctica, significaba la transferencia de cuestiones relativas al asilo, “desde un área en la que deben ser objeto de acuerdo intergubernamental por parte de los Estados miembros a otra donde el desarrollo de políticas y toma de decisiones son claramente competencia de las instituciones de la Unión Europea”¹⁷⁰.

En 1999, en la Reunión del Consejo Europeo en Tampere, Finlandia, los Estados Miembros de la UE reiteran su respeto absoluto al derecho de solicitar asilo y acuerdan “trabajar con vistas a la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra de 1951”¹⁷¹. Asimismo, se establecen objetivos a corto y largo plazo:

- Objetivos a corto plazo.
 - Determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo.
 - Normas comunes para un procedimiento de asilo eficaz y justo.
 - Condiciones mínimas comunes para la acogida de solicitantes de asilo.
 - Normas sobre el reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado.
- Objetivos a largo plazo.

¹⁶⁸ Stefano Bertozzi; “A Common European Asylum Policy: which way forward?”, *EPC Paper Series: Multicultural Europe*. núm. 49, European Policy Centre, Bruselas, octubre 2006, p. 7.

¹⁶⁹ *Idem*.

¹⁷⁰ ACNUR; “Capítulo 7: el asilo en el mundo industrializado” en *La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria*. *Op. cit.* p. 186.

¹⁷¹ Parlamento Europeo; “Consejo Europeo de Tampere: Conclusiones de la Presidencia”, Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm [consulta: 5 de enero de 2011].

- Dar lugar a un procedimiento de asilo común y a un estatuto uniforme, válido en toda la UE.

Dos importantes elementos impulsaron la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA): por un lado, la necesidad de recuperar el control de los flujos de migración forzada a la UE y por otro, el llamado a un reparto más equitativo en los recursos y costos necesarios para otorgar asilo en la UE.

Cabe resaltar que dichas preocupaciones eran de suma importancia en el escenario de ampliación que vivía la UE; en efecto, el plazo otorgado para la implementación de la primera fase del SECA coincidía con la incorporación de 10 países de Europa Central y del Este a la UE. Europa Occidental temía que una vez que estos países accedieran a la Unión, se verían desbordados por un número incalculable de solicitantes de asilo que utilizarían a los antiguos países socialistas como puerta de entrada a sus territorios. El SECA permitiría una mayor coordinación para afrontar estos flujos migratorios y buscaría también eliminar el fenómeno de aplicaciones múltiples de asilo en distintos países europeos.

En 2005 finaliza la Primera Etapa del SECA con la aprobación de un paquete de medidas por parte del Consejo de la Unión Europea:

a) La Directiva sobre condiciones de acogida¹⁷² donde se establece el tipo de apoyo material (comida, vivienda, educación, sistema de salud, empleo, etc.) al que los solicitantes de asilo tienen derecho.

b) El Reglamento para establecer al Estado miembro responsable de procesar una solicitud de asilo¹⁷³ (también conocida como Regulación de Dublín II) donde de manera general se establece que los solicitantes de asilo deberán presentar su solicitud en el primer país a través del cual acceden a la UE. Asimismo, la solicitud de asilo únicamente

¹⁷² Directiva del Consejo de la Unión Europea de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:ES:NOT> [consulta: 8 de enero de 2011].

¹⁷³ Reglamento del Consejo de la Unión Europea de 18 de febrero de 2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:ES:PDF> [consulta: 7 de enero de 2011].

podrá ser procesada por un Estado Miembro para evitar que el solicitante haga múltiples aplicaciones.

c) La Directiva sobre procedimientos de asilo¹⁷⁴ donde se establecen los estándares mínimos para evaluar una solicitud de asilo tales como el derecho a una entrevista personal, el acceso a asistencia legal y el derecho a apelación.

d) La Directiva sobre cualificaciones¹⁷⁵ donde se busca armonizar los criterios para otorgar el estatuto de refugiado o de otro tipo de protección complementaria.

De igual forma, en el 2005 es aprobado el Programa de la Haya donde se acuerdan las prioridades para los próximos cinco años en el área de libertad, seguridad y justicia, donde se incluyen las temáticas de inmigración y asilo. La construcción del SECA se designa como un objetivo estratégico. Comienza así la segunda etapa del SECA, que busca implantar un procedimiento común y un estatuto uniforme para los refugiados en la UE para el año 2010¹⁷⁶.

Si bien resulta positivo que la Primera Fase del SECA fuera exitosamente terminada demostrando la voluntad de los Estados Miembros de la UE para alcanzar un consenso y trabajar conjuntamente, igualmente resulta problemático que “el marco legal de la UE en materia de asilo se caracteriza por el principio de normas mínimas, lo cual significa que los reglamentos y directivas establecen sólo el umbral mínimo que los Estados Miembros deben satisfacer”¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Directiva del Consejo de la Unión Europea de 1 de diciembre de 2005 por el que se aprueban normas mínimas en procedimientos en los Estados Miembros para otorgar y retirar estatuto de refugiado. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF> [consulta: 7 de enero de 2011].

¹⁷⁵ Directiva del Consejo de la Unión Europea de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:ES:PDF> [consulta: 8 de enero de 2011].

¹⁷⁶ Véase Comisión de la Unión Europea; *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años: Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:ES:PDF> [consulta: 8 de enero de 2011].

¹⁷⁷ Elspeth Guild, Sergio Carrera y Alejandro Eggenchwiler; “Informando sobre el debate sobre el asilo”, *CEPS Background Briefing*. Centre for European Policy Studies, Dirección URL:

En efecto, las principales críticas al SECA residen en el hecho de que los acuerdos alcanzados sólo cubren las necesidades de protección más básica y fallan en reconocer una serie de derechos fundamentales. En el tercer capítulo de este trabajo se profundizará respecto a cómo las medidas actualmente aplicadas por los gobiernos europeos constituyen una violación a los derechos de los refugiados.

Asimismo, aún cuando el SECA en teoría se basa en compartir responsabilidades, en práctica más bien favorecido el traslado inequitativo de estas obligaciones de un país a otro. La Regulación de Dublín II ha resultado en una mayor presión en los sistemas de asilo de países como Italia y Grecia, dado que éstos son la ruta de entrada más utilizada hacia Europa.

EL SECA se basa en el supuesto de que la aprobación de normas mínimas llevará necesariamente a un tratamiento justo e imparcial de las solicitudes de asilo. Lamentablemente, lo cierto es que existen todavía enormes disparidades entre los distintos sistemas de asilo de los Estados Miembros, que se reflejan en el hecho de que el Índice de Reconocimiento Total de refugiados (IRT)¹⁷⁸ a nivel UE es sólo del 28.3%, resaltando el contraste entre países como Polonia con un IR de 65.3% y Grecia con un IR del 0.2%¹⁷⁹. Estas marcadas diferencias terminan por condenar a los solicitantes de asilo en Europa a una lotería, donde no existe una verdadera certeza de que sus solicitudes serán propiamente evaluadas.

A finales del 2009 es aprobado el Programa de Estocolmo, que marca las políticas para la UE en materia de seguridad y justicia para el período 2010-2015. Dado que las metas planteadas por el Programa de la Haya no habían sido aún alcanzadas, los objetivos de un

http://se1.isn.ch/serviceengine/Files/.../SR+2009-05+Asylum+Debate_ES.pdf [consulta: 5 de enero de 2011], p. 2.

¹⁷⁸ El Índice de Reconocimiento Total (IRT) divide el número de solicitantes de asilo que obtienen el estatus de refugiado o algún tipo de protección complementaria por el número total de decisiones tomadas, incluyendo aquellas que fueron negativas. El IRT fue creado por el ACNUR para calcular la proporción de solicitudes de asilo aceptadas anualmente.

¹⁷⁹ EUROSTAT; *EU Member States granted protection to 76 300 asylum seekers in 2008*, 8 de diciembre de 2009, Dirección URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08122009-AP/EN/3-08122009-AP-EN.PDF [consulta: 5 de enero de 2011].

procedimiento y estatuto común de asilo fueron postergados para el año 2012. Asimismo, en Estocolmo se reitera al SECA como un objetivo clave para la UE.

Resulta trascendental que en dicho Programa se afirma que “mientras el SECA debe basarse en estándares altos de protección, el debido respeto también debe ser otorgado a la creación de procedimientos efectivos capaces de prevenir abusos”¹⁸⁰. Dicha aseveración confirma una postura esencialmente negativa hacia la llegada de solicitantes de asilo al acusarlos indirectamente de aprovecharse de los sistemas de protección europeos.

Esta afirmación se inserta de igual forma en el presente debate europeo respecto al asilo donde se enfrentan dos argumentos: el primero sostiene que la vasta mayoría de los solicitantes de asilo no son en realidad refugiados sino inmigrantes oportunistas con alegatos ilegítimos, mientras que el segundo niega estas acusaciones y considera que Europa está en efecto dando la espalda a aquellas personas que necesitan y merecen protección.

Al final, el reto es el mismo: reconciliar el derecho soberano de los Estados a controlar sus fronteras con el derecho de todo individuo a solicitar y disfrutar de asilo en caso de persecución.

¹⁸⁰ Consejo de la Unión Europea; *“The Stockholm Programme: an open and secure Europe serving and protecting citizens”*, 4 de mayo de 2010, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF> [consulta: 8 de enero de 2011].

3. El valor de la seguridad humana en la protección de los refugiados en Europa.

“Si sentirse seguro significa ser libre del miedo a ser asesinado, perseguido o abusado; libre de la miseria y pobreza que trae consigo indignidad y desprecio a uno mismo; libre de tomar decisiones—entonces la mayoría de las personas en el mundo de hoy no viven seguras”

Sadako Ogata

Comisión de Seguridad Humana

El siglo XXI abre una nueva etapa en la protección de los refugiados en Europa. Como pudimos observar en el capítulo anterior, en tan sólo cincuenta años, el perfil de los refugiados en territorio europeo cambia radicalmente. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y a lo largo del período conocido como Guerra Fría, un refugiado era en su mayoría entendido como aquel ciudadano europeo que había huido por motivos esencialmente políticos, con frecuencia proveniente de algún país gobernado por un régimen socialista. Sin embargo, el refugiado del nuevo milenio es un personaje por definición heterogéneo, en la mayoría de los casos nacional de algún país situado fuera del Viejo Continente. Sus creencias religiosas, características físicas y tradiciones culturales son igual de diversas que los motivos que lo fuerzan al exilio, vinculando factores políticos, económicos y sociales.

Durante este período no sólo se transforma el perfil del refugiado, sino también la cantidad de solicitantes de asilo así como las vías utilizadas para ingresar a Europa. La década de los noventa ejemplifica con claridad esta transformación, dado que es a lo largo de estos años cuando se registra un aumento significativo en el número de solicitudes de asilo presentadas a lo largo del continente a la par que se incrementa el número de personas que buscan entrar a territorio europeo a través de canales ilegales.

Con el auge de la inmigración hacia Europa, ya sea en búsqueda de asilo o por motivos económicos, florece un nuevo temor en el continente; el temor a lo desconocido; el temor a un “otro” personificado por la figura del inmigrante, que incorpora también el caso de los solicitantes de asilo y refugiados. Ese “otro” se convierte de esta forma en una seria amenaza a la seguridad europea, poniendo en peligro la así llamada “identidad europea” o vulnerando las fronteras externas y por ende facilitando el acceso de ideas y

actos extremistas o fundamentalistas. El discurso político y de los medios de comunicación favorece entonces una securitización del asilo en Europa.

En este capítulo se busca en primer lugar explicar el concepto de securitización y aplicarlo en la temática de los refugiados en Europa. Posteriormente, se expondrán las dos principales raíces de esta securitización: el temor a perder la “identidad europea” y el discurso anti-terrorista creado a partir de los atentados a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Posteriormente, se presentarán las medidas que se han aplicado a partir de esta securitización y se analizará como éstas vulneran los derechos de los refugiados en Europa.

Finalmente, se retomará el concepto de seguridad humana y se buscará explicar cómo a través de este enfoque se puede ofrecer una protección más adecuada y completa a los millones de refugiados que tocan suelo europeo.

3.1. La securitización del asilo en Europa

Para comprender qué significa el término “securitización” es primero necesario retomar la idea de seguridad. De manera general, uno de los grandes objetivos de la seguridad es proteger y garantizar la existencia de determinado objeto de referencia, sea éste tangible, como una persona u objeto, o intangible, como un conjunto de valores.

La idea esencial de la securitización es que “cuando un asunto se presenta como una amenaza existencial a determinado objeto de referencia, la naturaleza específica de las amenazas a la seguridad justifica el uso de medidas extraordinarias para manejarlas”¹⁸¹. En la práctica, esto nos lleva a que el Estado pueda tomar disposiciones excepcionales para enfrentar determinada amenaza a la seguridad. En resumen, desde este punto de vista, la seguridad es “el movimiento que lleva a la política más allá de las reglas establecidas del juego y presenta a determinado tema como una clase especial de política o como algo por encima de la política”¹⁸².

Ahora bien, no todo tema puede ser clasificado como una cuestión de seguridad. De acuerdo con los ideólogos del concepto de “securitización”, Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, todo asunto que se discute en la agenda pública cae dentro de un espectro

¹⁸¹ Barry Buzan; Ole Waever; Jaap de Wilde; *Security: a new framework for analysis. Op. cit.*, p. 21.

¹⁸² *Ibid.*, p. 23.

que corre desde el extremo de lo *no politizado*, significando que determinado tema no es manejado ni debatido en la arena estatal, pasando por lo *politizado*, que quiere decir que determinado tema forma parte de alguna política pública, y terminando en el extremo *securitizado*, donde el tema es presentado como una amenaza existencial que requiere de medidas de emergencia y justifica acciones fuera del marco normativo generalmente aceptado¹⁸³.

Lo más importante es que no hay una regla lógica para establecer en qué lugar del espectro cierto tema va a terminar colocado, todo lo contrario, esta ubicación dependerá en gran medida de la circunstancias y momento histórico prevalecientes en determinado territorio. Cómo un asunto va a ser presentado y discutido en la arena pública depende en gran medida de percepciones altamente subjetivas. Esta afirmación es particularmente cierta en el caso de los temas clasificados como una cuestión de seguridad, dado que “es en la práctica que un asunto se convierte en un asunto de seguridad—no necesariamente porque signifique una amenaza existencial, sino porque es presentado como dicha amenaza”¹⁸⁴.

De esta forma, “la securitización, al igual que la politización, deben ser asumidas como procesos esencialmente intersubjetivos [...] diferentes Estados tienen clasificaciones diferentes para definir una amenaza”¹⁸⁵.

La securitización debe entonces ser entendida como un discurso político específico, frecuentemente alarmista y que incentiva la prioridad de acción bajo el argumento de la “supervivencia” que obedece a la lógica de “si el problema no es manejado ahora, más adelante será demasiado tarde y no existirá una solución a nuestro fracaso”¹⁸⁶.

Sin embargo, para que podamos hablar efectivamente de un acto de securitización es necesario que, además de este discurso político, exista también la aprobación del público receptor. La audiencia debe asimilar este discurso y aceptarlo como verdadero, o

¹⁸³ Véase Capítulo 1 de Barry Buzan; Ole Waever; Jaap de Wilde; *Security: a new framework for analysis*. *Op. cit.*

¹⁸⁴ Barry Buzan; Ole Waever; Jaap de Wilde; *Security: a new framework for analysis*. *Op. cit.*, p. 24.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 30.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 26.

al menos permitir un consenso que posteriormente legitimise las medidas de emergencia aprobadas para lidiar con lo percibido como una amenaza.

El punto a resaltar es que la securitización es “un acto de discurso con verdaderos efectos políticos. Catalogar a algo como ‘seguridad no es un acto políticamente neutral; sino que le otorga un estatus especial y legitima una acción que de otra manera no sería legítima”¹⁸⁷. A través de la securitización podemos estudiar como determinado tema es vinculado a la seguridad y las consecuencias políticas que esta relación provoca en dicho tema.

En el caso particular de la inmigración y el asilo en Europa, esta securitización es particularmente preocupante, debido a que en la medida en que estos temas se vinculan a la seguridad del continente, mayor es la probabilidad de que la aplicación de medidas extraordinarias sea justificada en el nombre de la seguridad, incluso si dichas medidas se traducen en una violación a los derechos de los refugiados.

Más preocupante resulta aún que “la securitización del desplazamiento humano no esté basado en datos empíricos sino en percepciones. El discurso público y el lenguaje utilizado para describir a los refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos moldea la manera como son percibidos y su relación con la seguridad”¹⁸⁸. Es decir, termina por influenciar la forma que una comunidad observa a un nuevo miembro: como una amenaza a su seguridad o como un individuo indefenso, en necesidad de protección.

3.2. Razones de la securitización

3.2.1. La inmigración como detonante del conflicto social

En un famoso Artículo publicado en el verano de 1993, el politólogo Samuel P. Huntington escribió: “[...] la fuente fundamental de conflicto en el nuevo mundo no será primeramente ideológica o económica. Las grandes divisiones entre la humanidad y la fuente dominante de conflicto serán culturales. [...] El choque de civilizaciones dominará la política internacional”¹⁸⁹. Para Huntington, el eje central de la política internacional

¹⁸⁷ Alexander Betts; *Forced Migration and Global Politics*. Wiley-Blackwell, Oxford, 2009, p. 71, traducción libre de la autora.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 65.

¹⁸⁹ Samuel P. Huntington; “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, núm. 3, vol. 72, Council on Foreign Relations Inc., EE.UU., verano 1993, p. 22, traducción libre autora.

sería “el conflicto entre el Oeste y el Resto”¹⁹⁰, es decir, una eterna lucha para proteger los valores y el poder occidental frente a la amenaza de otras civilizaciones, caracterizadas por una historia, lengua, cultura, tradición y religión propia.

Al situarnos de nuevo en el tema de la migración, y al analizar los efectos de una creciente vinculación entre seguridad y migración, lo que podremos observar es que la securitización de la migración tiene como trasfondo ideológico la tesis del choque de civilizaciones de Huntington; la inmigración al continente europeo está siendo erróneamente entendida como una amenaza a los valores occidentales. En efecto, “el discurso de securitización de la migración se construye alrededor del concepto de que la diferencia cultural lleva al colapso de la sociedad”¹⁹¹.

Esta mentalidad es sumamente peligrosa porque da pie a que hoy en día, el trabajador migratorio, el solicitante de asilo y el refugiado sean identificados como un factor de desestabilidad social y de ruptura con la supuesta homogeneidad de la sociedad europea. Presenciamos entonces un discurso altamente intolerante que plantea el futuro de la comunidad como una elección entre la aceptación de inmigrantes o el rechazo de éstos. Indirectamente, “la elección a favor de la migración es representada como una elección en contra de [la supervivencia] de la comunidad política”¹⁹².

En este contexto de discriminación con base en diferencias culturales, el refugiado es visto como una amenaza a la identidad nacional. La securitización de la migración, de manera general, y del asilo, de manera particular, se justifica entonces bajo el argumento de que el continente europeo ve en peligro su seguridad societal¹⁹³, es decir, percibe que sus valores culturales e identidad se encuentran amenazados.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 41.

¹⁹¹ Maggie Ibrahim; “The Securitization of Migration: A Racial Discourse”, *International Migration*, núm. 5, vol. 43, Blackwell Publishing, Sussex, 2005, p. 164, traducción libre autora.

¹⁹² Jef Huymans; “The European Union and the Securitization of Migration”, *Journal of Common Market Studies*, núm. 5, vol. 38, Blackwell Publishers, Oxford, diciembre 2000, p. 758, traducción libre autora.

¹⁹³ La seguridad societal se refiere a la protección de los valores e identidad de determinada comunidad. La inseguridad societal existe cuando determinada comunidad define a cierto desarrollo o fenómeno como una amenaza a su supervivencia como comunidad. Mientras que la seguridad social se ocupa de los individuos y se centra en términos económicos, la seguridad societal se refiere a las colectividades y su identidad. Véase Barry Buzan; Ole Waever; Jaap de Wilde; *Security: a new framework for analysis*. *Op. cit.*

Sin embargo, la realidad es que la identidad es un término en constante movimiento que da pie a distintas interpretaciones. Tomando como ejemplo Europa, un territorio donde históricamente han convivido diversas culturas, etnias y religiones, conformado por cincuenta países, resulta difícil señalar una única identidad europea. La idea de una comunidad homogénea europea, anclada en principios occidentales bien identificados es entonces un mito; una falacia utilizada en el discurso político y mediático que incentiva el crecimiento de pensamientos racistas y xenófobos. De este modo, “la securitización de los migrantes u otra identidad rival depende de si los miembros de una identidad colectiva adoptan un mentalidad abierta o cerrada respecto a cómo su identidad es constituida y mantenida”¹⁹⁴.

¿Por qué Europa ha elegido en los últimos años adoptar una visión cerrada hacia la inmigración, en específico hacia un derecho humano como el asilo?

Un elemento que ha favorecido la securitización de los inmigrantes en Europa, refugiados incluidos, es su alta visibilidad. Como hemos observado, bajo un discurso de discriminación cultural, se ha incentivado la creación de una división entre los “europeos nativos” y los “extranjeros”. Cualquier diferencia, ya sea física, como el color de la piel, o cultural, como la religión, es automáticamente identificada como foránea, lo que provoca que determinado individuo, independientemente de su nacionalidad o estatus legal, sea clasificado como un miembro ajeno a la comunidad. Esta discriminación permite la clara identificación de minorías en los distintos países europeos que se convierten con frecuencia en blancos del resentimiento social. Así, “sus rasgos distintivos, han convertido a los inmigrantes en chivos expiatorios para los cambios sociales y económicos que resultan desorientadores y difíciles de absorber en los países de acogida”¹⁹⁵.

La inmigración se ha convertido precisamente en uno de los fenómenos más nombrados para neutralizar distintas fuentes de descontento social. “La inmigración puede ser aludida por los políticos para explicar muchos problemas sociales y

¹⁹⁴ Barry Buzan; Ole Waever; Jaap de Wilde; *Security: a new framework for analysis*. *Op. cit.*, p. 23.

¹⁹⁵ Martin O. Heisler; Zig Layton-Henry; “Migration and the links between social and societal security”, en Waever, Ole y Buzan, Barry (editors); *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. Pinter Publishers Ltd., 1993, Londres, p. 157, traducción libre autora.

económicos—tales como el desempleo y el crimen—sin necesidad de dar una evidencia concreta porque los efectos de la inmigración son empíricamente difíciles de establecer”¹⁹⁶. Si bien es cierto que la inmigración efectivamente tiene un impacto sobre las comunidades de acogida, y éste no puede ser calificado enteramente como positivo o negativo, lo cierto es que a través de un discurso político parcial, los efectos de bajo impacto obtienen una proporción desmedida.

Aún más importante, al securitizar la migración y el asilo y al identificar al inmigrante y al refugiado como el enemigo, las políticas de seguridad están reafirmando la sensación de pertenencia a una comunidad. De este modo, “la identidad social y política de una comunidad y su modo de vida se desarrollan en respuesta a la que identifican como una amenaza existencial. La comunidad define lo que considera como una buena vida a partir de la aparición de figuras que representan el peligro societal como el criminal y el enemigo invasor. Los discursos de peligro y de seguridad derivan su importancia política de su capacidad para estimular a la gente a contraerse en una comunidad política y cimentar o refutar la autoridad política con base a los peligros existentes”¹⁹⁷.

Un tema donde el discurso de securitización de la migración y asilo ha calado profundamente en Europa es el de la asistencia social. En países tradicionalmente bajo una lógica de Estado de Bienestar, como Reino Unido, Suecia y Francia, ha surgido un discurso que califica a los solicitantes de asilo y refugiados como sujetos no merecedores de asistencia o prestaciones sociales. La crisis económica ha provocado que una porción de la ciudadanía europea vea a los inmigrantes como rivales en el acceso al empleo, la educación y a la salud.

Algunos autores como Jef Huymans incluso hablan de la existencia de un “chovinismo del bienestar” donde se privilegia a los nacionales de un país en la distribución de bienes sociales. Si bien la Convención de 1951 estipula que los refugiados tienen ciertos derechos económicos y sociales, para los “chovinistas del bienestar”, los

¹⁹⁶ Thomas Feist; “Extension du domaine de la lutte: International Migration and Security before and after September 11, 2001”, *International Migration Review*, núm. 1, vol. 36, Centro para Estudios de la Migración, Nueva York, primavera 2002, p. 12, traducción libre autora.

¹⁹⁷ Jef Huymans; “The European Union and the Securitization of Migration”, *Op. cit.*, p. 757.

refugiados son solicitantes y receptores ilegítimos de la ayuda estatal porque son vistos como una carga, que no aporta ingresos. Además, “el ofrecimiento de prestaciones sociales es presentado como un imán de migrantes. La restricción y reducción de asistencia social y acceso a otros derechos sociales para los inmigrantes y solicitantes de asilo pueden entonces ser justificados como un instrumento para limitar el número de aplicaciones para asilo”¹⁹⁸. Tenemos así un primer ejemplo de los efectos de la securitización en las políticas de asilo europeas, donde la limitación de derechos es justificada en nombre de la seguridad social.

El punto a destacar es que este tipo de medidas se están llevando a cabo sin tener la certeza de que exista un verdadero vínculo entre la inmigración y la inseguridad, el desempleo y cualquier otro problema que se impute a los inmigrantes como un grupo. Actualmente toda evidencia para demostrar este vínculo ha resultado no concluyente.

3.2.2. El impacto de la lucha antiterrorismo en las políticas de asilo.

Un segundo tema que ha promovido la securitización de la inmigración y el asilo en Europa es la “Guerra contra el Terror” y el discurso de lucha contra el terrorismo originado a partir de los atentados a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001.

En efecto, es a raíz de esta nueva cruzada en contra del terrorismo que el 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de la ONU emite la Resolución 1373 donde invita a todos los Estados Miembros de la Organización a seguir los puntos en ella enumerados para combatir el terrorismo internacional.

En particular, resulta de suma importancia el punto 3, inciso g, donde el Consejo de Seguridad exhorta a todos 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 los 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”¹⁹⁹.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 767.

¹⁹⁹ Resolución 1373 aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001, Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/docs/comites/1373/scres1373e.htm> [consulta: 18 de diciembre de 201].

En concordancia con la Resolución 1373, el 27 de diciembre de 2001, la Comisión Europea, órgano ejecutivo de la Unión Europea, publicó una posición común relativa a la lucha contra el terrorismo, donde sostiene, en su Artículo 16, que “se adoptarán las medidas apropiadas de conformidad con las disposiciones pertinentes de la legislación internacional y nacional, incluidas las normas internacionales en materia de derechos humanos, antes de conceder el estatuto de refugiado, con el propósito de asegurarse de que el solicitante de asilo no haya planificado o facilitado actos de terrorismo ni participado en su comisión”²⁰⁰.

Si bien la propia Comisión Europea argumentaba en su *Informe especial para establecer la relación entre la salvaguarda de la seguridad interna y el cumplimiento de las obligaciones e instrumentos de protección internacionales*, que los refugiados *bona fide* y los solicitantes de asilo no podían convertirse en víctimas del clima provocado por los eventos del 11 de septiembre de 2001; al mismo tiempo sostenía que era legítimo y comprensible que los Estados Miembros de la UE buscaran prevenir la entrada de terroristas a su territorio a través de diferentes canales, incluido el del asilo, aunque “en práctica, los terroristas no son propensos a utilizar mucho el canal del asilo, dado que otros canales ilegales son más discretos y apropiados para sus prácticas criminales”²⁰¹.

Observamos entonces la elaboración, a nivel discursivo, de un vínculo entre el tema del terrorismo y el de la inmigración y el asilo. Este discurso denota cómo desde el plano institucional, la migración empieza a ser vista como una amenaza a la seguridad interna de los Estados, y la búsqueda de asilo es sospechada como un canal de entrada de terroristas al continente europeo.

La consecuencia más severa de esta asociación ha sido que “desde el 11 de septiembre de 2001, el reforzamiento progresivo de las fronteras, las opciones de entrada

²⁰⁰ Posición común del Consejo de la Unión Europea, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001E0931:ES:HTML> [consulta: 19 de diciembre de 2010].

²⁰¹ Documento de trabajo de la Comisión - Relación entre salvaguardia de la seguridad interior y cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0743:ES:HTML> [consulta: 15 de diciembre de 2010].

altamente restringidas y la lucha contra la inmigración ilegal han resultado en la creación de un “solicitante de asilo *de facto* ilegal” y su consecuente criminalización”²⁰².

En conformidad con esta opinión, la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU menciona en su *Informe sobre los derechos humanos de los migrantes*: “la inmigración entendida como una cuestión de seguridad es una perspectiva que sigue avanzando desde el 11 de septiembre y que prima sobre todos los temas, incluidos los derechos humanos. La merma en los derechos que en ocasiones suponen las medidas antiterroristas afectan con especial incidencia a los inmigrantes”²⁰³.

Un claro ejemplo de cómo las nuevas medidas antiterroristas afligen particularmente a los refugiados es el tema relativo a los canales de entrada a Europa. De acuerdo con el discurso antiterrorista promovido por los gobiernos europeos, la migración irregular es el medio de entrada más utilizado por los organizadores de actos terroristas; por ende, un estricto control de fronteras debe ser el primer objetivo de toda política diseñada para contrarrestar el terrorismo. Surge entonces una doble dinámica, por un lado la lucha contra la migración irregular se convierte en el principio fundamental de las políticas de inmigración europeas, mientras que las opciones de entrada legal al territorio europeo se reducen y limitan drásticamente.

Esta tendencia “ilustra un cada vez más profundo desbalance entre la lucha contra la inmigración ilegal y la provisión de opciones de entrada legales, y denota un incremento cualitativo en la securitización”²⁰⁴. Aún más importante, el refugiado ve sus opciones restringidas dado que no cuenta con un canal especial para ingresar a Europa de manera legal y levantar una solicitud de asilo, lo que lo empuja a recurrir a canales ilegales donde

²⁰² Dace Schlenz; “Did 9/11 matter? Securitization of asylum and immigration in the European Union in the period from 1992 to 2008”, *Working Paper Series*, núm. 56, Refugee Studies Centre, Oxford, enero 2010, p. 30, traducción libre autora.

²⁰³ Informe sobre los derechos humanos de los migrantes presentado por la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos ante la Asamblea General de la ONU el 22 de septiembre de 2004, Dirección URL: <http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/noticias/InformeDchosHumanos3.pdf> [consulta: 5 de diciembre de 2010].

²⁰⁴ Dace Schlenz; “Did 9/11 matter? Securitization of asylum and immigration in the European Union in the period from 1992 to 2008”, *Op. cit.*, p. 29.

su integridad física y moral corre peligro y donde de ser descubierto, puede afrontar diversas sanciones que deriven incluso en su expulsión del continente europeo.

Resulta preocupante que el respeto al derecho de asilo y al principio de no retorno sean a veces entendidos como posibles sacrificios en la lucha contra el terrorismo. Estas violaciones al derecho del refugiado son permitidas dado que en la actualidad, la política migratoria en Europa “no únicamente sirve como un arma adicional en el arsenal antiterrorista sino que ha sido casi completamente subordinada a las políticas antiterrorismo. [...] El uso de las leyes migratorias como medio para prevenir el terrorismo contribuye a la construcción social de los inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo incluidos, como posibles terroristas. Esta representación de los inmigrantes a su vez hace posible que las restricciones a sus derechos fundamentales parezcan más aceptables”²⁰⁵.

Así, en relación directa con el tema de este trabajo, una de las principales repercusiones que ha tenido la creciente securitización del asilo en Europa es que el refugiado es únicamente observado desde el lente de una visión de seguridad tradicional. “El enfoque de seguridad humana, popularizado a mediados de los noventa y que ganaba momento hasta el 11 de septiembre [de 2001], ha sido desplazado por una revigorización de los ideales tradicionales de seguridad nacional, mientras que el terrorismo se ha convertido en una prioridad”²⁰⁶. En palabras de un miembro de la Comisión Europea, “el problema es que la seguridad se convirtió en un tema tan importante en las noticias y en todos lados que logró en gran medida dirigir las políticas migratorias hacia la seguridad en vez de hacia “el migrante como una oportunidad”²⁰⁷.

Es bajo esta misma tónica que en el 2006, la ACNUR advierte de los estragos que tendría la securitización sobre el bienestar de las personas en necesidad de protección al sostener en su informe anual que “cada vez hay más solicitantes de asilo descritos no como refugiados que huyen de persecución y tienen derecho a ayuda, sino como

²⁰⁵ Daniel Moeckli; “Immigration law enforcement after 9/11 and human rights”, en Edwards, Alice y Ferstman, Carla (editores); *Human Security and Non-Citizens*. Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 470-471, traducción libre autora.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 463.

²⁰⁷ Miembro de la Comisión Europea (anónimo), citado por Adam Luedtke en “Fortifying Fortress Europe? The Effect of September 11 on EU Immigration Policy” en Givens, Terri E. y Freeman, Gary P. (editores); *Immigration Policy and Security*. Routledge, Nueva York, 2009, p. 138.

inmigrantes ilegales, potenciales terroristas o criminales –o como mínimo “fraudulentos”. Las políticas de asilo cada vez están más ligadas a preocupaciones por la seguridad y la necesidad de mejorar el control sobre las migraciones. Por tanto han acabado alejadas de la política respecto a los refugiados”²⁰⁸.

Lamentablemente, como hemos podido observar, en el falso dilema entre seguridad y asilo, la principal víctima ha sido el propio refugiado. La securitización del asilo en Europa ha provocado que la pregunta que todos quieren resolver sea ¿Cómo podemos evitar su entrada? Y no ¿Cómo podemos protegerlos?

3.3. Medidas implementadas bajo la securitización.

Cada discurso debe de ser acompañado de acciones; el caso de securitización del asilo en Europa no es la excepción. Una serie de medidas han sido adoptadas durante la última década para reforzar el argumento que sostiene que el refugiado y el solicitante de asilo son una amenaza para la seguridad de los ciudadanos del Viejo Continente.

Todas estas medidas tienen una característica en común: ninguna toma como base la distinción entre migrantes económicos y refugiados. El enemigo a combatir es la migración irregular²⁰⁹, independientemente de quién y bajo qué motivos utilice dicho canal. Con la implementación de estas nuevas políticas, en la práctica el continente europeo ha dado mayor valor al control migratorio que a la protección internacional.

Desde el año 2000, la ACNUR identificaba cuatro tipos de medidas diseñadas por los gobiernos europeos para hacer frente a la inmigración irregular y que iban en directo

²⁰⁸ ACNUR; “Capítulo 2: Salvaguarda del Asilo” en *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. ACNUR, 2006, Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4834.pdf>, p. 60.

²⁰⁹ A lo largo de este trabajo se utilizará el término “migración irregular” dado que es considerado preferible al término “migración ilegal” por tres importantes razones. En primer lugar, el término “ilegal” crea una connotación con la criminalidad, lo que lleva a la presunción errónea de que la mayoría de los migrantes irregulares son criminales y que deben ser tratados como tal. En segundo lugar, al definir a un individuo como “ilegal” se puede argumentar que en efecto se niega su humanidad, lo que permite olvidar que dichos individuos también poseen derechos humanos, que deben respetarse independientemente de su condición jurídica. Finalmente, al clasificar a un solicitante de asilo como “ilegal”, aquellos que se encuentren en una situación irregular corren el riesgo de que su derecho de asilo sea negado a partir de la utilización de un término que posee implicaciones claramente negativas. Véase Khalid Koser; “Irregular migration, state security and human security”, trabajo presentado para el Programa de Análisis e Investigación de Políticas de la Comisión Global de Migración Internacional, septiembre 2005, Dirección URL: <http://www.gcim.org/attachements/TP5.pdf>, [consultado el 4 de enero de 2011].

detrimento de la protección a los refugiados: las políticas de no llegada, las políticas de desviación, la aplicación más restrictiva de la Convención de 1951 y la implementación de otras medidas disuasorias²¹⁰. A lo largo de este apartado se buscará entonces profundizar en cada una de estas categorías, ofreciendo un ejemplo de cómo dichas medidas han sido implementadas por los distintos países europeos y analizando como su aplicación ha resultado en la violación de los derechos de los refugiados.

3.3.1. Políticas de no llegada.

El objetivo de las políticas de no llegada es por un lado impedir la salida de los refugiados de sus países de origen, y por otro lado, en caso de que su salida haya sido exitosa, evitar su entrada al continente europeo.

Estas medidas obedecen a una lógica que busca minimizar el compromiso de los países europeos con la protección internacional; ya que de acuerdo con sus compromisos internacionales, los Estados europeos están obligados a procesar toda solicitud de asilo que se levante en su territorio. Sin embargo, si se limita el número de refugiados que ingresan a suelo europeo, se limitará por ende el número de solicitantes de asilo y los gobiernos no tendrán que invertir en los gastos que conlleva procesar las solicitudes y ofrecer asistencia a los solicitantes.

Las dos principales políticas de no llegada son la imposición de visados y las sanciones económicas a los transportistas.

- La imposición de visados

En la actualidad, la Unión Europea rige sus políticas de entrada con base en dos listas de países: la llamada “lista blanca” donde se incluyen los países cuyos nacionales no necesitan de una visa para ingresar a territorio comunitario, y la *Lista de terceros países cuyos nacionales deben poseer una visa para cruzar las fronteras externas*²¹¹, donde se cuentan 128 países, incluyendo la totalidad del continente africano y otros países

²¹⁰ Véase ACNUR; “Capítulo 7: el asilo en el mundo industrializado” en *La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria*, *Op. cit.*

²¹¹ Véase Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:081:0001:0007:EN:PDF>, [consulta: 8 de enero de 2011], traducción libre autora.

afectados por conflictos armados y conocidos por ser grandes expulsores de refugiados tales como Afganistán, Somalia e Irak.

De acuerdo con la Comisión Europea, estas listas son creadas “siguiendo una rigurosa evaluación caso por caso basada en diferentes criterios ligados a la migración ilegal, el orden público y la seguridad, así como a las relaciones exteriores de la UE con terceros países, tomando en cuenta la coherencia regional y la reciprocidad”²¹². En la práctica, estas listas bloquean deliberadamente el acceso de personas en necesidad de protección provenientes de países conocidos por sus innumerables violaciones a los derechos humanos.

El temor a la entrada de solicitantes de asilo ha llevado a los gobiernos europeos a aprobar la creación de Visas de Tránsito en los aeropuertos, que buscan evitar que un individuo solicite asilo mientras hace escala en algún país europeo.

Así, la imposición de visados es usada como el principal método de control migratorio dado que puede ser puesta en práctica antes del que el futuro migrante cruce cualquier frontera. Aún más importante, “la imposición de visados hacia todos los países generadores de refugiados es el mecanismo de bloqueo más conocido para los flujos de asilo y deniega a la mayoría de los refugiados de la oportunidad de la migración legal”²¹³.

La imposición de visados obliga a los refugiados a someterse a un proceso largo y costoso aún cuando no tengan los recursos suficientes para costearlo o no cuenten con suficiente tiempo debido a la premura de la persecución de la cual son objeto. Si bien la propia legislación comunitaria establece que en el caso de los refugiados reconocidos, dichos individuos pueden ser exonerados del requisito de visa, en la práctica esta facultad

²¹² Comisión Europea; Study on the links between legal and illegal migration. Comisión Europea, Bruselas, 4 de junio de 2004, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0412:FIN:EN:PDF> [consulta: 12 de noviembre de 2010], p. 13, traducción libre autora.

²¹³ European Council on Refugees and Exiles; *Defending Access to Protection in Europe*, diciembre 2007 Dirección URL: <http://www.ecre.org/files/Access.pdf> [consulta: 5 de diciembre de 2010], p. 4, traducción libre autora.

queda en manos de cada Estado Miembro, lo que dificulta su aplicación y mina su cumplimiento²¹⁴.

Para intentar resolver el problema, la Comisión Europea recomendó en el año 2003 la creación de los llamados “Procedimientos de entrada protegida”²¹⁵ (PEP), que consisten en permitir que un individuo levante una solicitud de asilo fuera del continente europeo a través de su red de embajadas y consulados. En caso de que su solicitud recibiera una respuesta positiva, se le otorgaría un permiso de entrada, temporal o permanente, *de facto* creando una categoría de “visas de asilo”. No obstante, se hacía también un llamado a incluir esta medida como parte de “un enfoque comprensivo, complementario a los sistemas de asilo territoriales ya existentes”. En efecto, se correría el riesgo de que esta medida fuera utilizada como un el único mecanismo de entrada, lo que limitaría más el acceso a asilo dentro de Europa.

Además, en un estudio realizado por el Parlamento Europeo para analizar la eficiencia de las actuales políticas migratorias y de asilo, se menciona que el principal problema de los PEP es que dependen en gran medida de la buena voluntad de los países de acogida potencial. Se menciona el caso de un grupo de refugiados norcoreanos que pidieron asilo en las embajadas de países europeos en China y donde “lejos de acceder a la emisión de visas para asegurar un procedimiento de entrada protegida hacia Europa, los representantes europeos decidieron incrementar la seguridad en sus misiones diplomáticas para evitar la repetición del incidente”²¹⁶.

²¹⁴ Véase Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, *Op. cit.*, apartado (7).

²¹⁵ Véase Aparicio, Marco, Illamola Dausá, Mariona, y Rodera Sanz, Susana (coord.); *Las fronteras de la ciudadanía en España y la Unión Europea*. Edicions a Petició, Girona, 2006, Dirección URL: http://books.google.com/books?id=cCB8aqgkS4C&pg=PA321&lpg=PA321&dq=procedimiento+entrada+protegida&source=bl&ots=mXqoho8E9N&sig=crj59swP1RE8kicX3Vt-5whKi_A&hl=en&ei=NA0ETa31DYTrnQef3JTJCQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&sqi=2&ved=0CBIQ6AEwAA#v=onepage&q=procedimiento%20entrada%20protegida&f=false [consultado: 10 de diciembre de 2010], p. 321.

²¹⁶ Comisión Europea; Comission Working Document: The relationship between safeguarding internal security and complying with international protection obligations and instruments. Comisión Europea, Bruselas, 5 de diciembre de 2001, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0743:FIN:EN:PDF> [consulta: 12 de diciembre de 2010], p. 13, traducción libre autora.

La imposición de visados tiene como finalidad frenar la migración irregular hacia Europa, sin embargo, esta política ha afectado negativamente el acceso a la protección internacional. Debemos además resaltar que la imposición de visados ni siquiera ha tenido un efecto certero sobre los flujos de migración clandestina, dado que según un reporte emitido por la Comisión Europea en 2003, no se ha podido confirmar si existe un vínculo directo entre la imposición de visados y la disminución de la migración irregular. “Por el contrario, parece bastante difícil probar un vínculo entre el levantamiento de los requisitos de visa y un subsecuente incremento en la migración ilegal”²¹⁷.

- Sanciones económicas contra transportistas

El principal peligro para un refugiado consiste en permanecer en su lugar de origen, donde es perseguido y donde su vida está constantemente amenazada. En situaciones extremas como ésta, el hecho de no obtener una visa no podrá detenerlo en su búsqueda por un lugar donde se sienta protegido.

Los Estados europeos se encuentran conscientes de que el requisito de visas no puede ser el único mecanismo de disuasión de entrada, por el contrario, deben crearse mecanismos complementarios que garanticen un menor filtraje de individuos al territorio europeo. Es por ello que se aprobaron las sanciones contra los transportistas.

Dichas medidas consisten en levantar multas contra las compañías de transporte que permitan el traslado de personas que no cuenten con los documentos de viaje necesarios para ingresar a Europa.

Si bien el Artículo 31 de la Convención de 1951 establece que “los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada [...] hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales”²¹⁸, lo cierto es que a través

²¹⁷ Comisión Europea; Study on the links between legal and illegal migration. *Op. cit.*, p. 13.

²¹⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951, *Op. cit.*

de las sanciones a los transportistas, se está penalizando a los refugiados que ingresan de manera irregular a territorio europeo y poniendo obstáculos a su ingreso.

Si bien todos los países miembros de la Unión Europea estipulan en su legislación que en caso de que un transportista permita el traslado de un refugiado que no cuente con la documentación necesaria, las multas y represalias no serán aplicadas, en la práctica, el cumplimiento de esta norma varía considerablemente. Reino Unido y España son dos de los países que han demostrado aplicar las sanciones a los transportistas aún cuando los beneficiados han tenido motivos de asilo²¹⁹.

Uno de los aspectos más preocupantes de la aplicación de sanciones a los transportistas es que de esta manera se está privatizando el control migratorio ya que las autoridades estatales dejan de ser quiénes deciden qué individuos pueden ingresar a determinado territorio y dicha responsabilidad pasa a actores privados. Un estudio realizado por la ONG inglesa, Refugee Council, muestra como los transportistas no cuentan con el conocimiento y herramientas apropiadas para identificar a un refugiado y ofrecerle protección adecuada²²⁰. Asimismo, “las aerolíneas privadas, más interesadas en proteger sus intereses corporativos, son más propensas a darle prioridad a una multa de 2000 libras sobre las necesidades de protección de sus pasajeros”²²¹.

Lo cierto es que “entre la posibilidad de buscar protección de un Estado extranjero y el individuo huyendo de la persecución en su Estado de origen, ahora se interpone la compañía de transporte privado”²²². De esta forma, bajo la amenaza de sanciones económicas, en la actualidad millones de refugiados ven su entrada a Europa cerrada, lo cual representa una violación al principio de no devolución.

²¹⁹ Véase European Council on Refugees and Exiles (ECRE); Access to Europe: carrier sanctions. Dirección URL: http://www.ecre.org/topics/access_to_europe/carrier_sanctions [consulta: 3 de enero de 2011] y Comisión de ayuda al refugiado en Euskadi(CEAR); La salida del país de origen y el tránsito. Dirección URL: <http://www.sinrefugio.org/europa/> [consulta: 27 de diciembre de 2010].

²²⁰ Véase Reynolds, Sile y Muggeridge, Helen; *Remote controls: how UK border controls are endangering the lives of refugees*. Refugee Council, Londres, diciembre 2008, Dirección URL: http://www.ecre.org/files/Remote_Controls.pdf [consulta: 15 de diciembre de 2010], 87 pp.

²²¹ Sile Reynolds y Helen Muggeridge, *Remote controls: how UK border controls are endangering the lives of refugees*. *Op. cit.*, p. 14.

²²² *Ibid.*, p. 44.

Después de analizar las políticas de no llegada, podemos concluir que dichas medidas no han logrado su objetivo primordial: frenar la entrada de solicitantes de asilo al territorio europeo. Por el contrario, al negar una vía legal, las políticas de no llegada han terminado por alimentar los canales de migración irregular, empujando a los refugiados a recurrir a medios como el pago de sobornos, la falsificación de documentos y el contrabando de personas. Crece así una industria criminal cuya finalidad es simplemente explotar a los individuos desesperados por huir de la persecución.

3.3.2. Políticas de desviación

De manera general, el objetivo de las políticas de desviación es trasladar las obligaciones de protección hacia los refugiados de los países europeos a terceros países. El ejemplo más claro de política de desviación es el principio de “exteriorización” seguido actualmente por la Unión Europea como parte de su estrategia de control migratorio.

Así, “la exteriorización de la función de asilo es entendida como el diseño y aplicación de políticas por Estados Miembros de la Unión Europea (individualmente o colectivamente) que buscan o resultan en el movimiento de la función de asilo a terceros países. A través de estas políticas, la responsabilidad efectiva de ocuparse de los refugiados y otras personas en necesidad de protección es transferida a países de tránsito o de origen, a pesar del hecho de que estas personas inicialmente solicitaron asilo en un país miembro de la Unión Europea”²²³.

Con la implementación de la política de exteriorización, la Unión Europea busca disminuir la demanda de asilo en su territorio y ofrecer salidas legales a sus Estados Miembros para no hacer efectiva su obligación de evaluar las solicitudes de asilo, bajo el argumento de que la responsabilidad de procesar las peticiones y ofrecer protección recae ahora en terceros países.

Fue así como, en diciembre de 2005, el Consejo Europeo aprobó la *Directiva sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para*

²²³ Silvia Morgades; “The Externalisation of the Asylum of the Asylum Function in the European Union”, *Grup de Recerca Interdisciplinari en Immigració Working Paper Series*, núm. 4, Universitat Pompeu Fabra, Catalunya, primavera 2010, p. 5, traducción libre autora.

*conceder o retirar la condición de refugiado*²²⁴. Si bien dicho documento establece condiciones mínimas para garantizar un procedimiento de asilo justo e imparcial, también sostiene que una solicitud de asilo podrá considerarse inadmisibles cuando un país no parte de la Unión Europea sea considerado primer país de asilo del solicitante o tercer país seguro para el solicitante.

De manera poco específica, el documento establece que para que un Estado sea considerado “primer país de asilo”, basta con que el solicitante de asilo sea readmitido en ese país y que goce “de protección suficiente en dicho país, y se acoja al principio de no devolución”²²⁵.

Siguiendo criterios poco precisos, se estipula que el concepto de “tercer país seguro” se aplicará cuando se tenga la certeza de que el solicitante de asilo recibirá un trato en conformidad con la Convención de Ginebra de 1951.

La Directiva de 2005 intenta así responder a las preocupaciones de los países europeos quienes no ven con buenos ojos la llegada espontánea y no controlada de solicitantes de asilo a su territorio. El documento introduce cláusulas en la legislación europea que permiten la deportación de individuos a países donde disfrutaban de un tipo de protección mínima (primeros países de asilo) o donde, con base en una serie de criterios vagos y buscando disminuir la carga sobre los sistemas de asilo, se considera que dichas personas deberían haber solicitado protección (terceros países seguros).

Bajo esta lógica, la Directiva de 2005 introduce también la noción de “país de origen seguro”, donde se hace referencia a todo Estado respecto al cual los miembros de la UE estén convencidos de que los individuos que en él residen no sufran persecución, tortura o tratos y penas inhumanos y degradantes²²⁶. El Artículo 29 incluso sostiene que

²²⁴ Véase Directiva del Consejo de la Unión Europea de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:ES:PDF> [consulta: 30 de noviembre de 2010]. A partir de ahora, se le hará referencia como la Directiva de 2005.

²²⁵ Directiva de 2005, *Op. cit.*, Artículo 26.

²²⁶ *Ibid.* Artículo 29.

“los Estados miembros considerarán infundada la solicitud de asilo cuando el tercer país haya sido designado como seguro”²²⁷.

Un punto a resaltar es que queda como facultad exclusiva de los Estados Miembros de la UE establecer la aplicación de ambos conceptos y definir una lista con terceros países seguros. Es decir, que en práctica, no se armonizan los criterios para definir qué Estados pueden o no ser considerados primeros países de asilo o terceros países seguros, lo que permite que los distintos miembros de la UE utilicen dichos conceptos de manera aleatoria, teniendo como principal interés el control sobre sus fronteras y no las necesidades de protección reales.

La creación de las categorías de “primer país de asilo”, “tercer país seguro” y “país de origen seguro” tiene severas repercusiones sobre los derechos de los refugiados en Europa.

En primera lugar, se rompe el principio de no discriminación, dado que el acceso a un procedimiento de determinación de estatuto dependerá ahora del país de origen o ruta tomada por el solicitante de asilo. De acuerdo con una opinión emitida por la ACNUR “para no infringir la base de no discriminación contenida en la Convención de 1951, el concepto de “país de origen seguro” no puede ser utilizado como una barrera automática para negar el procedimiento de asilo. Además, el solicitante de asilo debería tener una oportunidad real para refutar la presunción general de que él/ella no necesita protección”²²⁸.

En segundo lugar, “un sistema donde las llegadas espontáneas son sujetas a deportaciones representa una ruptura radical con el régimen de protección a los refugiados y lleva a su transformación en un sistema que trabaja en permanente estado de excepción”²²⁹. Surgen entonces riesgos como la instrumentación de deportaciones en

²²⁷ *Idem*.

²²⁸ Posición ACNUR citada en ECRE; *The application of the safe country of origin concept in Europe: an overview*. ECRE, febrero 2005, Dirección URL: <http://www.ecre.org/files/elenasco.pdf> [consulta: 20 de diciembre de 2010], p. 8, traducción libre autora.

²²⁹ Gregor Noll; “Visions of the exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones”, *European Journal of Migration and Law*, núm. 5, Koninklijke Brill NV, Países Bajos, 2003, p. 341, traducción libre autora.

cadena, donde el solicitante de asilo sea trasladado constantemente de un país a otro sin que su caso sea alguna vez revisado y procesado.

En tercer lugar, debido a la falta de criterios claros y uniformes para definir a un Estado como “seguro”, se incrementan las posibilidades de que el principio de no retorno resulte violado, especialmente cuando la determinación de un país como seguro depende de su situación general y no de una cuidadosa evaluación caso por caso. Así, “un país puede proveer remedios generalmente efectivos contra las violaciones a los derechos civiles y políticos mientras al mismo tiempo persigue a un individuo o grupo en particular con base en su raza, religión, opiniones políticas o nacionalidad”²³⁰.

De este modo, las principales críticas a la política de exteriorización de la UE residen en las enormes diferencias que existen entre los estándares de protección ofrecidos por los países europeos y los países de origen y tránsito de refugiados. Igualmente, surge una preocupación con respecto a la distribución de responsabilidades en el sistema internacional de protección a refugiados ya que conforme Europa desvía a los solicitantes de asilo a países en vías de desarrollo, mayor es la presión sobre los recursos de estos países, lo que genera costos desiguales y provoca una mayor inestabilidad en países de por sí frágiles debido a su precaria situación económica y/o política.

Si bien la Unión Europea ha buscado acompañar su política de exteriorización con una serie de apoyos a las regiones de origen y tránsito, lo cierto es que “aún cuando los refugiados en países en vías de desarrollo pueden beneficiarse enormemente de una mayor protección y asistencia financiera, la mejora de esos estándares no justifica una disminución en la protección ofrecida a los refugiados en Europa”²³¹.

²³⁰ ECRE; *The application of the safe country of origin concept in Europe: an overview. Op. cit., p. 8.*

²³¹ Human Rights Watch; *An Unjust “Vision” for Europe’s Refugees: Human Rights Watch Commentary on the U.K.’s “New Vision” Proposal for the Establishment of Refugee Processing Centers Abroad.* Human Rights Watch, Nueva York, 2003, p. 16 , traducción libre autora.

3.3.3. Aplicación más restrictiva de la Convención de 1951.

Ya hemos visto cómo las actuales políticas de asilo en Europa han tenido como principal objetivo la obstaculización y disminución de la entrada de solicitantes de asilo al continente. Ahora bien, incluso en los casos que se consideran viables para ser procesados por los sistemas de migración europeos, han surgido una serie de políticas que conducen hacia una interpretación más restrictiva de los derechos y obligaciones contenidos en la Convención de 1951.

Así, en un intento de excluir ciertas categorías de solicitantes del ámbito de la definición de refugiado, los gobiernos europeos han optado por no reconocer ciertos actores o razones de persecución y promovido el otorgamiento de estatutos menores al de refugiado, tales como la protección subsidiaria o temporal.

- Agentes de persecución

Dentro de la Convención de 1951, no existe una definición clara del término persecución, ni se especifica qué actores, estatales o no estatales, pueden ser los autores de dicha persecución.

Aún cuando los actores estatales son tradicionalmente quienes cuentan con mayores recursos para llevar a cabo una persecución, lo cierto es que son cada día más los grupos no estatales (tales como mafias, guerrillas, pandillas y mercenarios), quienes, a través de la intimidación y el uso de la violencia, han acumulado suficiente poder para perseguir a distintos individuos.

Es en respuesta a esta nueva realidad, que “ACNUR ha defendido sistemáticamente la idea de que la Convención [de 1951] es de aplicación a cualquier persona que tenga un temor fundado de persecución, sin tener en cuenta quién es el responsable de la persecución [sea este un actor estatal o no estatal]”²³². Sin embargo, hasta 2006, países europeos como Alemania, Francia, Italia y Suiza no ofrecían protección a aquellos perseguidos por actores no estatales²³³.

²³² ACNUR; “Capítulo 2: Salvaguarda del Asilo” en *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. *Op. cit.* p. 38.

²³³ *Idem.*

Un paso positivo hacia el reconocimiento activo de los diferentes agentes de persecución fue la adopción de la Directiva del Consejo Europeo de 2004²³⁴, que busca establecer normas mínimas para acordar los requisitos para el reconocimiento de refugiados en Europa. El Artículo 6 de dicha Directiva incluye a los actores no estatales como agentes de persecución, lo que en teoría fuerza a todos los países miembros de la UE a incluir esta noción dentro de su legislación interna.

Si bien este es considerado un paso positivo, diversas organizaciones pro derechos humanos manifestaron también su preocupación por la inclusión del término “agentes de protección no estatales” dentro del mismo documento; el Artículo 7 sostiene que podrán proporcionar protección “el Estado o los partidos u organizaciones, incluidas las organizaciones internacionales, que controlan el Estado o una parte considerable de su territorio”²³⁵.

La crítica principal radica en que el Estado es el principal responsable de la protección de su población, además de que éste es el único que puede contraer obligaciones internacionales, como el cumplimiento de distintos instrumentos para la protección de los derechos humanos. “Resulta entonces imposible hacer a los actores no estatales internacionalmente responsables de que los estándares de derechos humanos sean resguardados y respetados”²³⁶.

En consecuencia, la legislación comunitaria no debería negar una solicitud de asilo bajo el argumento de que existe un grupo no estatal que podría ofrecer protección en el país de origen dado que no existe una verdadera certeza que dicho grupo respetará los derechos del individuo en cuestión.

²³⁴ Véase la *Directiva del Consejo de la Unión Europea de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida*, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:ES:PDF> [consulta: 7 de diciembre de 2010]. A partir de ahora, se le hará referencia como la Directiva de 2004.

²³⁵ Directiva de 2004, *Op. cit.*, Artículo 7.

²³⁶ European Legal Network on Asylum (ELENA); *The impact of the EU Qualification Directive on International Protection*. ECRE, octubre 2008, Dirección URL: http://www.ecre.org/files/ECRE_QD_study_summary.pdf [consulta: 4 de diciembre de 2010], p. 16, traducción libre autora.

- Motivos de persecución

Como se vio en el capítulo 2, los motivos de persecución internacionalmente aceptados para otorgar el estatuto de refugiado son: raza, religión, nacionalidad, opinión política y pertenencia a un determinado grupo social. Es este último apartado el que ha provocado mayor polémica puesto que algunos países han optado por una interpretación amplia, que incluya la persecución por motivos de género, mientras que otros se han negado a otorgar un estatuto con base a dicho criterio.

A nivel comunitario, como se refleja en los documentos oficiales, la violencia sexual no es interpretada como un motivo de persecución en sí, sino que “no debe oscurecer la razón por la cual esta persecución ocurrió. Por ejemplo, la violencia sexual puede ser infligida en las mujeres refugiadas por razones religiosas, de opinión política o de nacionalidad”²³⁷. Se entiende entonces que “la violencia sexual es puramente un acto de persecución”²³⁸ y no un tipo de persecución específica por razones de género.

Sin embargo, existe una excepción a esta interpretación, dado que en el caso de la mutilación genital femenina, que se realiza únicamente bajo la razón de género, “la persecución bajo el alegato de “pertenencia a determinado grupo social” puede aplicar y por lo tanto una persona puede ser reconocida como refugiada”²³⁹.

Lamentablemente, dentro de la legislación interna de cada uno de los países europeos, la aceptación de la persecución con base en el género varía considerablemente. De acuerdo con la ONG, European Council on Refugees and Exile (ECRE), “la negativa a reconocer el estatuto de refugiado a partir de la persecución de género es una práctica común en la UE que va en contra de una moderna interpretación del término ‘grupo social determinado’”²⁴⁰. Esta interpretación rígida, sitúa a las mujeres en una situación de particular vulnerabilidad, donde son obligadas a permanecer en países

²³⁷ European Commission Home Affairs; *Asylum: children and women*. Dirección URL: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/asylum_specific_clauses_en.htm [consulta: 5 de diciembre de 2010], traducción libre autora.

²³⁸ *Idem*.

²³⁹ *Idem*.

²⁴⁰ European Legal Network on Asylum (ELENA); *The impact of the EU Qualification Directive on International Protection*. *Op. cit.* p. 15.

donde las autoridades hacen caso omiso a las violaciones de las que son objeto, al mismo tiempo que se restringen sus oportunidades de huida y protección en un tercer país.

- Otorgamiento de estatutos menores

Por regla general, cada solicitud de asilo debe ser estudiada cuidadosamente de manera individual; y en caso de ser considerada válida, debe llevar al libre ejercicio de los derechos contenidos en la Convención de 1951.

Sin embargo, en la actualidad, han surgido en Europa una serie de estatutos menores al de refugiado que ofrecen una ayuda parcial y no duradera a las personas en necesidad de protección.

En los casos de emergencia y éxodo masivo se ha otorgado una forma de protección *sui generis*, llamada Protección Temporal. Este tipo de protección fue principalmente utilizado en el continente europeo durante el conflicto en la ex-Yugoeslavia y la llegada masiva de miles de refugiados, principalmente bosnios.

Si bien de acuerdo con la UE, la “protección temporal es una medida excepcional utilizada para ofrecer protección inmediata y temporal a las personas desplazadas cuando se corre el riesgo de que el sistema de asilo estándar sea incapaz de procesar esta llegada sin resultar severamente dañado”²⁴¹, lo cierto es que este tipo de protección es cada vez más aceptado como un procedimiento regular, ya que permite a los Estados ofrecer protección únicamente por un período determinado (de uno a tres años) y restringir el acceso a ciertos servicios sociales a los cuales sólo aquellos poseedores de un estatuto de refugiado son acreedores.

Otro tipo de estatuto menor al de refugiado que está siendo recientemente implementado en el continente europeo es el de “protección subsidiaria”. De acuerdo con la Directiva de 2004 concerniente a las normas mínimas para reconocimiento del estatuto de refugiado, una “persona con derecho a protección subsidiaria” es aquella que no reúna los requisitos para ser considerada refugiada pero que en caso de regresar a su país de origen se encuentre en un riesgo real de sufrir algún daño grave como la condena a pena

²⁴¹ European Commission Home Affairs; *Asylum: Temporary Protection*. Dirección URL: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/asylum_temporary_en.htm [consulta: 5 de diciembre de 2010], traducción libre autora.

de muerte, tortura, tratos inhumanos o degradantes y las amenazas graves e individuales a su integridad motivadas por un violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado²⁴². Si bien la Directiva otorga una serie de derechos y beneficios mínimos tanto para los refugiados como para las personas con estatuto de de protección subsidiaria, se juzga que el carácter de la protección subsidiaria es más temporal y por ende se limita el acceso a programas de empleo e integración y se restringe la temporalidad de los permisos de residencia.

Lo que debe quedar claro es que tanto la Protección Temporal como la Protección Subsidiaria deben ser comprendidas como estatutos otorgados a personas en necesidad de protección, y por ende deben ser acompañados de servicios de ayuda adecuados. Con la implementación de estos dos estatutos, los Estados europeos están *de facto* creando una categoría de refugiados de segunda clase, que si bien cuentan con un permiso para permanecer en territorio europeo porque se sabe que su vida corre peligro, no pueden desarrollarse de igual manera en la comunidad de acogida, ya que sus derechos económicos y sociales se ven limitados.

De acuerdo con un estudio realizado por ECRE que estudia el impacto de la Directiva de 2004 en los sistemas de asilo en Europa y en los derechos de las personas en necesidad de protección, “los beneficiarios del estatus de refugiado y el de protección subsidiaria deben recibir los mismos derechos dado que tienen las mismas necesidades sociales y de protección. La provisión de derechos sociales promueve una integración rápida y exitosa de las personas protegidas a sus sociedades de acogida”²⁴³. Así, en vez de facilitar una integración armoniosa a las comunidades locales, “la multiplicidad de estatutos ha dado lugar a una considerable confusión en la opinión pública acerca de quién es un “verdadero” refugiado”²⁴⁴, lo que termina por alimentar sentimientos xenófobos y racistas.

²⁴² Directiva de 2004, *Op. cit.*, Artículos 1 y 15.

²⁴³ European Legal Network on Asylum (ELENA); *The impact of the EU Qualification Directive on International Protection. Op. cit.* p. 32.

²⁴⁴ ACNUR; “Capítulo 2: Salvaguarda del Asilo” en *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio. Op. cit.* p. 179.

3.3.4. Medidas disuasorias

Un cuarto tipo de política implementada por el sistema migratorio y de asilo europeo consiste en una serie de medidas que han tenido como objetivo dificultar el proceso de integración de los inmigrantes (solicitantes de asilo y refugiados incluidos) a las comunidades de acogida. Además, estas acciones han buscado penalizar severamente el ingreso irregular a territorio europeo.

- Detenciones

La detención de todo inmigrante que no posea documentos de viaje válidos se ha convertido en una práctica común en toda Europa. Una vez más, en abierta violación al Artículo 31 de la Convención de 1951 que libera de toda sanción a aquellos refugiados que hayan utilizado vías irregulares para ingresar a un país de asilo, los gobiernos europeos están utilizando la detención como una medida punitiva para disuadir a futuros solicitantes de asilo de entrar de forma irregular al continente.

En efecto, de acuerdo con un estudio publicado por la ONG, Jesuit Refugee Service Europe, se calcula que existían aproximadamente 218 centros de detención en Europa en 2004; se estima que dicho número ha ido incrementándose conforme los años²⁴⁵.

La misma ONG realizó un estudio sobre los efectos de la detención en la vulnerabilidad de las personas detenidas²⁴⁶ y determinó que en promedio, un solicitante de asilo en Europa permanece detenido por 3.56 meses; aún más preocupante, de aquellos individuos que son detenidos por un período de 5 a 6 meses, 78% son solicitantes de asilo²⁴⁷. Siguiendo esta tendencia, la Unión Europea aprobó una directiva que permite que los Estados Miembros detengan a los inmigrantes irregulares por un período hasta de 18 meses²⁴⁸.

²⁴⁵ National Coalition of Anti-Deportation Campaigns; *Detention Centres in Europe*. Dirección URL: <http://www.ncadc.org.uk/archives/resources/detentioneurope.html> [consulta: 23 de diciembre de 2010].

²⁴⁶ Jesuit Refugee Service Europe; *Becoming Vulnerable in Detention: Executive Summary*. Jesuit Refugee Service Europe, Bruselas, junio 2010, Dirección URL: http://www.detention-in-europe.org/images/stories/DEVAS/jrseurope_becoming%20vulnerable%20in%20detention_june%202010_executive%20summary_14jun10.pdf [consulta: 17 de diciembre de 2010], p. 1, traducción libre autora.

²⁴⁷ *Idem*.

²⁴⁸ Véase Artículo 5 de *Directiva 2008/115/EC* del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea del 16 de diciembre de 2008 en procedimientos y estándares comunes en los Estados Miembros para retornar nacionales de terceros países que residen de manera ilegal. Dirección URL: <http://eur->

La información con respecto al proceso de asilo y sus opciones legales permanecen desconocidas para la mayoría de los solicitantes de asilo. De igual manera, 40% de los solicitantes de asilo detenidos dicen desconocer las razones de su detención²⁴⁹.

Lo que están cifras nos muestran es que la detención, lejos de permanecer como una opción de último recurso, está siendo comúnmente utilizada como un paso más dentro del proceso de recepción de solicitantes de asilo y determinación del estatuto de refugiado. Así, “la detención es implementada en una amplia variedad de casos y situaciones; todo el mundo, solicitantes de asilo y migrantes irregulares, menores de edad y personas de tercera edad, personas enfermas y personas sanas, pueden ser sujetos a una detención independientemente de sus necesidades y vulnerabilidades particulares”²⁵⁰. La detención niega así la particular historia de vejaciones y abusos de la cual los refugiados son objeto y elimina las distinciones entre migrantes económicos y refugiados.

De igual forma, el uso de la detención refuerza una visión negativa de los solicitantes de asilo, ya que al ingresarlos en centros parecidos a cárceles se crea la idea de que éstos han cometido un crimen por el cual deben ser contenidos, rechazados e incluso removidos.

- Restricción del acceso al empleo y denegación de asistencia social

Un elemento esencial que promueve una sana integración de los refugiados a las comunidades de acogida es el acceso a un empleo y a una asistencia social que les permita ganar los recursos y herramientas suficientes para devenir miembros activos en su localidad.

Actualmente, crece una visión en Europa que observa a los solicitantes de asilo y refugiados como una “carga” para el sistema económico y social; se asume que son “holgazanes”, individuos que se aprovechan de los servicios gratuitos del Estado.

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF [consulta : 3 de enero de 2010].

²⁴⁹ Refugee Service Europe; *Becoming Vulnerable in Detention: Executive Summary*. *Op. cit.*, p. 1.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 6.

Curiosamente, las políticas aplicadas por los gobiernos europeos terminan por reforzar estas opiniones, ya que restringen significativamente el acceso al empleo para los solicitantes de asilo y refugiados. Por regla general, la vasta mayoría de la legislación europea prohíbe a los solicitantes de asilo trabajar hasta que se haya tomado una decisión final respecto a su estatuto. De igual forma, como se vio previamente, estatutos menores como el de protección subsidiaria se traducen en mayores limitaciones al acceso al empleo.

Resulta entonces difícil comprender “porque los gobiernos se ven más dispuestos a obligar a trabajadores motivados y calificados a depender de beneficios sociales en vez de permitirles trabajar para sostenerse a si mismos y a sus familias y pagar impuestos”²⁵¹.

El resultado de estas medidas termina en primer término en una creciente presión sobre las prestaciones sociales y en segundo término, empuja a los individuos a recurrir a modos de empleo irregulares, donde corren un mayor riesgo de ser explotados y ver sus derechos violados.

De acuerdo con ECRE, “la evidencia indica que los individuos con motivos legítimos para adquirir un estatuto de refugiados están eligiendo permanecer indocumentados en vez de solicitar asilo por miedo a ser detenidos, rechazados y devueltos. Así, en lugar de entrar a un sistema que podría resultar en su transformación en ciudadanos productivos y contribuyentes de impuestos, son incentivados a excluirse a sí mismos del resto de la sociedad y a exponerse a ser explotados”²⁵².

3.4. Aportaciones de un enfoque de seguridad humana a la protección de los refugiados en Europa.

Como hemos observado a lo largo del presente capítulo, se experimenta hoy en Europa una securitización de la temática migratoria y del asilo. Dicha securitización se guía primordialmente por un enfoque tradicional de la seguridad, que observa la llegada no controlada de ciudadanos de terceros países como un elemento desestabilizador para el orden interno europeo. Los refugiados son entendidos como una amenaza externa y se

²⁵¹ ECRE; *News Release: No equal opportunities for refugees in the European Year of Equal Opportunities for All*. 30 de enero de 2007, Dirección URL: http://www.ecre.org/files/integration_pr30thjan%5B1%5D.pdf [consulta: 5 de enero de 2011], traducción libre autora.

²⁵² *Idem*.

ignoran así sus posibles aportaciones a las sociedades de acogida al mismo tiempo que se niega su lugar como nuevos miembros de dicha comunidad. Se desaprovechan así las numerosas oportunidades que la inmigración podría otorgar a Europa.

Resulta preocupante que las medidas implementadas hasta este momento parecen no diferenciar entre las circunstancias propias de un trabajador migratorio y un refugiado; por ende, tienden a asumir una postura cerrada, enfocada únicamente a frenar la inmigración y que termina por debilitar las obligaciones internacionales de protección asumidas por los Estados europeos.

La securitización del asilo ha florecido bajo la premisa de que una “Fortaleza Europa” logrará de manera eficaz frenar la entrada de inmigrantes a los Estados europeos. Sin embargo, en esta era de la mundialización, el movimiento de personas de un territorio a otro parece incrementarse, no disminuir. Un claro ejemplo es que en 1990, los migrantes internacionales representaban al 6.9% de la población europea; para el año 2010, el mismo grupo representaba al 9.5% de la población total en Europa²⁵³. Así, en sólo veinte años, Europa ha experimentado un crecimiento estable en sus índices de inmigración, lo que demuestra que las estrictas políticas de control migratorio han tenido sólo un alcance limitado. Por lo tanto, es momento de considerar nuevas alternativas para enfrentar exitosamente el gran reto que presenta el flujo de refugiados hacia Europa.

El enfoque de seguridad humana aparece como el más adecuado para afrontar este hecho debido a que en primera instancia, la seguridad humana entiende al refugiado como un individuo intrínsecamente en peligro. Es justo en este punto donde la visión de seguridad humana posee una enorme vigencia dado que parte del hecho de que “la experiencia de los refugiados y solicitantes de asilo es frecuentemente caracterizada por la discriminación, la xenofobia, la criminalización, la pobreza, la fatiga humanitaria, la falta de apoyo, la dependencia y la incertidumbre”²⁵⁴. Para estos individuos, este largo camino

²⁵³ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ONU; *International Migrant Stock, the 2008 Revision*, *Op. cit.*

²⁵⁴ Alice Edwards; “Human Security and the Rights of Refugees: Transcending Territorial and Disciplinary Borders”, *Michigan Journal of International Law*, núm. 3, vol. 30. University of Michigan, Ann Arbor, primavera 2009, p.801, traducción libre autora.

de obstáculos hacia el reconocimiento no es una elección, sino la única vía para salvaguardar sus vidas y dignidad humana.

La propia Comisión de Seguridad Humana establecía en su informe de 2003 que “para muchas personas, la migración es vital para proteger y alcanzar la seguridad humana, aún cuando su seguridad humana pueda estar también en riesgo mientras migran. [...] La importancia de la migración como una vía para proteger la seguridad humana debe ser reconocida, en particular en el caso de personas que huyen de graves violaciones a los derechos humanos, persecución y conflictos armados”²⁵⁵. Asimismo, el informe agrega que “desde una perspectiva de seguridad humana, el control migratorio debe de ir más allá de la coordinación de políticas restrictivas entre los Estados”²⁵⁶.

Un enfoque de seguridad humana permite tratar el tema del asilo de una manera integral al replantear la manera en que conceptualizamos la seguridad y los retos que se presentan al momento de ofrecer protección. Aún más importante, a través de un enfoque de seguridad humana se busca reconciliar las preocupaciones de los Estados con las necesidades de protección de los individuos.

De manera general, el concepto de seguridad humana “puede ser usado para resaltar la difícil situación de los refugiados, atraer más recursos y dar mayor espacio al desplazamiento forzado en la agenda política”²⁵⁷.

A continuación, se explicarán las que se consideran las principales aportaciones de la seguridad humana con respecto a la protección de los refugiados en Europa.

3.4.1. Un enfoque multidimensional.

Al abarcar las distintas esferas dentro de las vidas de los individuos, la seguridad humana permite hacer una evaluación más precisa respecto a las diferentes amenazas al desarrollo de las personas.

La visión de seguridad humana permite una comprensión más amplia y holística del concepto de seguridad lo que a su vez ha llevado al reconocimiento que “la seguridad es afectada no solamente por un balance militar de poder, pero también por la

²⁵⁵ Comisión de Seguridad Humana; *La seguridad humana ahora*. *Op. cit.* p. 47.

²⁵⁶ *Idem.*

²⁵⁷ Alexander Betts; *Forced Migration and Global Politics*. *Op. cit.*, p. 68.

inestabilidad resultante de la violencia social, la pobreza, el desempleo, el crimen organizado, el terrorismo y la degradación ambiental”²⁵⁸.

En el caso específico de los refugiados, una visión multidimensional, como la que ofrece la seguridad humana, reconoce la realidad cambiante de las causas de persecución y conflicto en el mundo actual.

Lo cierto es que “el fortalecimiento de la protección de los refugiados requiere de una mejor comprensión de las causas y actores de persecución. Una visión estrecha, centrada únicamente en el Estado para entender la persecución y la protección, falla al atender las necesidades de las personas víctimas de los grupos rebeldes y criminales. Una comprensión más amplia [de la persecución y la protección] incluye graves amenazas de violencia generalizada, conflictos internos violaciones masivas a los derechos humanos y otras serias alteraciones del orden público”²⁵⁹. La seguridad humana logra llenar dicho vacío de protección al ampliar las causas de huida y los actores de persecución.

A través del lente de la seguridad humana, la persecución no se limita únicamente a la inseguridad política, sino que considera también casos en los que la falta de seguridad comunitaria, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, y económica amenaza directamente las vidas de los individuos. La aplicación de un enfoque de seguridad humana permite de este modo ofrecer una mejor respuesta a aquellas personas que huyen de los efectos de nuevos fenómenos como el cambio climático o a los que sufren tratos inhumanos tales como la tortura y la trata de personas.

Además, dado que la seguridad humana es indivisible, se abstiene así de limitar la persecución a una sola causa, y busca mejor comprenderla como una serie de elementos complejos donde el debilitamiento de una esfera, lleva al debilitamiento de las demás. Este enfoque es de suma importancia para comprender las consecuencias del conflicto armado sobre la seguridad humana de las personas y abordar adecuadamente las motivaciones de huida.

²⁵⁸ Frances Nicholson; “Protection and Empowerment: strategies to strengthen refugees’ human security” en Edwards, Alice y Ferstman, Carla (editores); *Human Security and Non-Citizens. Op. cit.*, p. 91, traducción libre autora.

²⁵⁹ Comisión de Seguridad Humana; *La seguridad humana ahora. Op. cit.*, p. 48.

Por último, un enfoque de seguridad humano busca proteger al individuo de cualquier amenaza a su bienestar, independientemente de si ésta es realizada por el Estado o por otro actor. Esta visión favorece entonces la incorporación de actores no estatales como agentes de persecución.

3.4.2. Énfasis en la prevención.

En estrecha relación con la visión multidimensional, “al reconocer un amplio número de potenciales causas de inseguridad y desplazamiento y sus respectivas consecuencias, como lo logra el concepto de seguridad humana, la prevención y rápida respuesta también pueden ser mejoradas”²⁶⁰.

En efecto, como observamos en el primer capítulo del presente trabajo, el enfoque de seguridad humana hace hincapié en la prevención porque considera que es más efectivo prevenir las futuras amenazas que afrontar los costos una vez que los daños existen.

Así, una cuidadosa revisión de los distintos aspectos de la vida del individuo puede llevar a un análisis preciso de las amenazas a corto, mediano y largo plazo que éste puede afrontar respecto a su seguridad humana. De esta forma, pueden elaborarse planes preventivos que busquen reducir las situaciones de riesgo.

En el contexto de los refugiados, un enfoque preventivo permite facilitar ayuda y atención antes de que se suscite una crisis que provoque a su vez un desplazamiento masivo de personas. Además, a través de una visión de seguridad humana, se puede llamar la atención de la opinión pública para alertar sobre posibles crisis humanitarias, generadoras de un importante número de refugiados, y fomentar acciones antes de que éstas se desaten. Por consiguiente, “la utilización de un lente de seguridad humana puede ayudar a despertar conciencia e incrementar la prioridad dada a los asuntos humanitarios en la agenda internacional”²⁶¹.

El actual régimen de protección de refugiados es esencialmente reactivo, ofreciendo soluciones sólo después de que el desplazamiento forzado ha acontecido. Por

²⁶⁰ Frances Nicholson; “Protection and Empowerment: strategies to strengthen refugees’ human security”, *Op. cit.*, pp. 91-92.

²⁶¹ *Idem.*

el contrario, la seguridad humana promueve un sistema de protección preventivo que intente erradicar las causas de persecución incluso antes de que esta haya iniciado. Un enfoque como tal puede significar una reducción importante en el número de personas desplazadas y en los costos que suelen acompañar a los sistemas de asilo y acogida.

3.4.3. Visión antropocéntrica.

La seguridad humana está centrada en el ser humano lo que significa que busca proteger a todos los individuos por igual; no hace distinciones por razones tales como raza, nacionalidad, opinión política o religión.

Desgraciadamente, como hemos visto a lo largo de este trabajo, actualmente en Europa los refugiados y solicitantes de asilo sufren de una enorme discriminación en razón al modo en que ingresaron al territorio europeo. Aún cuando la Convención de 1951 prohíbe estrictamente a los Estados sancionar a aquellas personas en necesidad protección independientemente de si su estancia es regular o irregular, lo cierto es que el hecho de haber hecho uso de canales irregulares para el acceso a Europa, puede ir en serio detrimento de la concesión de asilo.

Por el contrario, una visión de seguridad humana “aspira a tratar las inquietudes de seguridad de cada individuo como igualmente válidas y mutuamente dependientes”²⁶². Se entiende entonces que una persona en situación regular o irregular puede enfrentarse a las mismas amenazas a su seguridad humana.

En oposición a un enfoque de seguridad tradicional, el refugiado no es comprendido como un agente externo o un peligro para el orden interno, sino como una persona con los mismos derechos y oportunidades. El refugiado se convierte así en “otro ciudadano de la comunidad mundial que se enfrenta a amenazas interdependientes y universalmente relevantes”²⁶³.

²⁶² Alice Edwards, Carla Ferstman; “Humanising non-citizens: the convergence of human rights and human security” en Edwards, Alice y Ferstman, Carla (editores); *Human Security and Non-Citizens. Op. cit.*, p. 40, traducción libre autora.

²⁶³ *Idem.*

3.4.4. Llamado a la cooperación.

La seguridad humana parte del hecho de que el mundo actual está interconectado; por ende, las amenazas al desarrollo del individuo no pueden permanecer aisladas. Así, “hoy más que nunca, las amenazas están interrelacionadas y la amenaza a uno es una amenaza a todos. La vulnerabilidad de débiles y fuertes por igual nunca había sido tan clara”²⁶⁴.

Si se parte del hecho de que la seguridad humana es universal (conciene a todos los habitantes del planeta) e interdependiente (toda acción dirigida a mejorar o encarecer el bienestar de los individuos tiene repercusiones a nivel global), el diseño de una estrategia que busque garantizar dicha seguridad debe necesariamente nacer del diálogo y la cooperación internacionales. Asimismo, contrario a la visión estatocéntrica del enfoque de seguridad tradicional, la seguridad humana busca incluir a los diversos actores, estatales y no estatales, para garantizar el éxito de sus políticas.

Dentro del campo del desplazamiento forzoso, este llamado a la cooperación entre los distintos actores puede ser de suma utilidad para crear sistemas de asilo más justos y eficientes.

La visión de seguridad humana podría ser muy constructiva para el caso europeo dado que, como hemos podido apreciar a lo largo de este capítulo, los gobiernos europeos están llevando a cabo una serie de políticas de exteriorización y de desviación que en vez de llevar a una repartición más equitativa de los costos y responsabilidades en cuanto a las obligaciones de protección, han terminado por crear un camino libre para que diversos gobiernos se deslinden de sus compromisos internacionales y favorezcan la implementación de cadenas de deportación que violan los derechos de los refugiados.

Por el contrario, un enfoque de seguridad humana permitiría la creación de distintos foros de discusión, donde países de origen, tránsito y acogida pudieran discutir sus necesidades particulares e idear acciones conjuntas bajo la premisa de que los refugiados no son “cargas”, sino seres humanos en necesidad de protección y de quienes todos los actores involucrados son responsables.

²⁶⁴ Frances Nicholson; “Protection and Empowerment: strategies to strengthen refugees’ human security”, *Op. cit.*, p. 93.

Asimismo, se fomentaría una mayor interacción entre asociaciones civiles, organismos internacionales y órganos estatales, lo que permitiría una mejor evaluación respecto a las fortalezas y debilidades de los sistemas de asilo europeos en sus diferentes etapas.

De este modo, la seguridad humana propone un sistema que fomenta el reparto equitativo de responsabilidades y beneficios, que busca unir a los distintos actores en un diálogo abierto y que establece el bienestar del individuo como el fin último.

3.4.5. La potenciación del individuo.

La seguridad humana se basa en una doble estrategia conformada por dos conceptos: la protección y la potenciación. La primera consiste en resguardar a las personas de las amenazas; la segunda busca extender la capacidad de resistencia de los individuos ante los desafíos a su desarrollo humano²⁶⁵. La protección y la potenciación son así dos conceptos que se refuerzan mutuamente.

La idea central consiste en que “una persona protegida puede ejercer muchas elecciones y una persona potenciada puede evitar riesgos y demandar mejoras en el sistema de protección”²⁶⁶; de este modo fortaleciendo su seguridad humana.

El Comité de Seguridad Humana definió a la potenciación como “la habilidad de las personas para actuar en su propio nombre y en el nombre de otros”²⁶⁷. La potenciación otorga al individuo herramientas para proteger sus derechos, crear sus propias oportunidades de desarrollo y proponer soluciones para los problemas de su comunidad.

En el caso específico de los refugiados y solicitantes de asilo, la adopción de una política de asilo centrada en la protección y la potenciación por igual resultaría en la difusión de una imagen más real y positiva de estos individuos.

Como vimos con anterioridad, la visión que suele difundirse en Europa respecto a los refugiados y los solicitantes de asilo es negativa, que los considera como seres improductivos que toman ventaja de los sistemas de asistencia social del Estado. Dicha

²⁶⁵ Véase Capítulo 1 del informe: *La seguridad humana ahora*, publicado por la Comisión de Seguridad Humana, disponible en inglés en la Dirección URL: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/chapter1.pdf> [consulta: 6 de enero de 2011].

²⁶⁶ Comisión de Seguridad Humana; *La seguridad humana ahora*. *Op. cit.*, p. 12.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 11.

imagen es reforzada por una serie de medidas que restringen el acceso al empleo y empujan a estos individuos a sostenerse únicamente de la ayuda estatal.

Por el contrario, un enfoque de seguridad humana se centra en las capacidades productivas del refugiado y no únicamente en su vulnerabilidad. El refugiado pasa de ser una carga a un miembro de plenos derechos dentro de la comunidad de acogida; se le otorgan herramientas para mejorar su situación a través de la enseñanza de idiomas, del acceso al trabajo y a la educación. Se promueve la idea de que éste puede retribuir a la sociedad que lo acepta; se facilita así la integración y se combaten sentimientos xenófobos y discriminatorios.

Hemos ya observado como la securitización del asilo en Europa ha condenado a los refugiados y solicitantes de asilo a la marginación; la seguridad humana lucha contra esta tendencia y abre espacios de interacción para observar a estas personas como individuos igualmente capaces de contribuir positivamente a su sociedad.

Así, el énfasis que la seguridad humana otorga a la protección y a la potenciación ayuda a contrarrestar la imagen del refugiado como una amenaza o como una víctima indefensa y reconoce mejor su capacidad de resistencia, ingenio y coraje. La potenciación promueve el desarrollo de sus aptitudes para tomar sus propias decisiones y adueñarse de su futuro.

3.5. Balance final.

A lo largo del presente capítulo se ha buscado contrastar las actuales políticas de asilo europeas, que fomentan una visión esencialmente negativa del solicitante de asilo y el refugiado, con la visión promovida por la seguridad humana que resalta el valor de cada uno de los individuos que busca de asilo en el Viejo Continente.

Haciendo una revisión de los argumentos expuestos anteriormente, resultaría certero afirmar que una visión de seguridad humana respondería de mejor manera a las necesidades particulares de los refugiados en Europa. Sin embargo, surge la duda respecto a qué beneficios podrían obtener los Estados europeos de aplicar políticas de asilo basadas en dicho enfoque.

En la actualidad, los países europeos observan a la inmigración como una grave amenaza a los “valores occidentales”, a la estabilidad económica y al orden interno del continente. Se presume incluso la posibilidad de “ataques terroristas” en su territorio por parte de los refugiados. Es bajo estas premisas que se han justificado medidas “extraordinarias”, que tienden hacia una abierta violación a los derechos de los individuos desplazados de manera forzosa.

Los críticos de la visión de seguridad humana argumentan que aplicar políticas más humanitarias y “flexibles” hacia los refugiados en Europa enviaría una imagen demasiado generosa, lo cual tendría como efecto inmediato la llegada masiva de más solicitantes de asilo, y por tanto desestabilizarían el continente.

No obstante, lo cierto es que la incorporación de un enfoque de seguridad humana a las actuales políticas de asilo resultaría en importantes beneficios para los propios países europeos.

En primer lugar, después de estudiar las medidas implementadas hasta ahora en el campo del asilo, podemos concluir que la actual política de securitización ha resultado en un mayor aislamiento de los refugiados con respecto a su comunidad de acogida. Al efectuar detenciones arbitrarias y limitar el acceso al empleo y a la educación, los gobiernos europeos están alimentando el resentimiento dentro y hacia las comunidades extranjeras y dificultando su integración y adaptación a la llamada “sociedad occidental”.

Paradójicamente, se alimenta de este modo la visión de “choque de civilizaciones” que termina por promover sentimientos xenófobos y racistas que atentan contra el orden social.

Al observarse como entes ajenos al resto de la comunidad, y siendo constantemente discriminados y alienados, los refugiados y solicitantes de asilo en Europa pueden verse atraídos hacia discursos más fundamentalistas y radicales que fomenten el odio intercomunitario. Se enraíza así un conflicto que puede atentar contra el orden interno de los países europeos.

Por otro lado, al ver denegado su acceso al campo laboral, los solicitantes de asilo y refugiados pueden recurrir a actividades ilícitas o de trabajo informal para mantenerse, desperdiciando así gran parte de su capacidad productiva.

Una de las razones por las cuales los ciudadanos europeos se encuentran más renuentes a aceptar a los refugiados es por la idea preconcebida de que son los impuestos europeos los que son “malgastados” en mantener a los refugiados, a quienes califican como “vagos” o “criminales”.

Al no contar con medios propios para sostenerse, los solicitantes de asilo y refugiados son condenados a la asistencia social, lo que refuerza su imagen como personas improductivas, que terminan dependiendo altamente de los recursos y servicios que les brinda el Estado, y elevando de este modo los costos de los sistemas de asilo.

No obstante, contrario a la idea de que los inmigrantes en general, y los refugiados y solicitantes de asilo en particular, drenan los recursos del Estado, existen estudios que demuestran como dichas comunidades tienen un impacto positivo en la economía de los países de acogida.

Un ejemplo es una investigación realizada por la Universidad de Lille en Francia, donde se descubrió que “los inmigrantes legales son un negocio muy rentable para la economía francesa: reciben de los presupuestos del Estado unos 47.900 millones de euros, pero pagan de sus bolsillos unos 60.300 millones. Un saldo positivo y favorable para las finanzas públicas de unos 12.400 millones de euros”²⁶⁸. Asimismo, a dicho saldo “es necesario añadir otros ingresos no siempre monetarios, pero social y económicamente importantes: los inmigrantes realizan la inmensa mayoría de los trabajos que no quieren realizar los franceses, y un 90 por ciento de las autopistas construidas las últimas décadas se construyeron con mano de obra inmigrante; sin obreros extranjeros, los precios del consumo (productos agrícolas y otros) serían mucho más caros, ya que la mano de obra extranjera es mucho más barata”²⁶⁹.

²⁶⁸ Juan Pedro Quiñonero; “Los inmigrantes, un gran negocio para Francia”. *Diario ABC Digital*, Dirección URL: <http://www.abc.es/20101122/internacional/inmigrantes-francia-201011181333.html>, [consulta: 30 de enero de 2011].

²⁶⁹ *Idem*.

Lo cierto es que la inmigración podría incluso ayudar a atenuar uno de los grandes dilemas de Europa: el sistema de pensiones. De acuerdo con el mismo estudio, en dicho campo, los inmigrantes podrían aportar importantes recursos, calculando que en el caso francés, “una entrada de unos 50.000 nuevos inmigrantes, cada año, permitiría reducir en medio punto el déficit de las jubilaciones”²⁷⁰.

Una visión de seguridad humana permite aprovechar dicha capacidad productiva para satisfacer las necesidades de los individuos y Estados por igual.

Al promover la potenciación de las personas, se otorgan herramientas para que el refugiado contribuya plenamente al bienestar comunal. Los recursos que el Estado invierte en su acogida pueden ser recuperados en la forma de impuestos y de trabajo. Se diluye igualmente la creencia a ver al refugiado como un ser “inútil” y se explotan sus capacidades y conocimientos.

Por otro lado, el discurso igualitario que difunde la seguridad humana permite reducir las tensiones entre la comunidad de acogida y los individuos desplazados y ofrece una alternativa que destaca por la tolerancia en oposición a la visión de “choque de civilizaciones”. Asimismo, se otorgan elementos para que el refugiado pueda integrarse de manera efectiva a su comunidad, promoviendo un respeto y apertura hacia los valores de la sociedad de acogida y hacia sus propias tradiciones y cultura.

En segundo lugar, aun cuando la cantidad de solicitantes de asilo y refugiados que alberga Europa actualmente es significativamente menor a la registrada hace dos décadas, lo cierto es que la distribución de dicho grupo en el continente es extremadamente desigual.

Las actuales políticas de asilo europeas no parten del principio de repartición de responsabilidades; por el contrario, legislación como la Regulación de Dublín genera una saturación en los sistemas de asilo de países mediterráneos como Grecia e Italia.

Además, conceptos como “primer país de asilo” y “tercer país seguro” terminan por minar el principio de cooperación sobre el que descansa gran parte de la política de desarrollo de la Unión Europea.

²⁷⁰ *Idem.*

La incorporación de una visión de seguridad humana a la implementación del SECA favorecería una mayor colaboración entre los Estados Miembros y una mejor comunicación entre éstos y otros actores clave como las ONG.

Un enfoque de seguridad humana permitiría la implementación de una verdadera política de responsabilidades comunes al abrir la puerta a nuevas soluciones como la puesta en práctica de un programa de reasentamiento europeo, que distribuyera y emparentara las capacidades de acogida y necesidades productivas de los distintos países europeos con la demanda de asilo a nivel internacional.

Por último, el enfoque preventivo que promueve la seguridad humana se sostiene como un punto esencial a explorar por los gobiernos europeos para llevar a cabo un control efectivo, en línea con los derechos de los refugiados, de la inmigración.

La principal falla de la política de exteriorización del asilo en Europa consiste en que simplemente traslada a los refugiados fuera de las fronteras europeas y “muda” el problema, sin reflexionar al respecto o atacarlo.

Por el contrario, la seguridad humana invita a un análisis cuidadoso de los detonantes del conflicto social y del desplazamiento humano. Al identificar a través de siete esferas las amenazas a la vida y dignidad del individuo, la seguridad humana hace un mapeo de las futuras zonas de tensión y fuentes de inseguridad, incluso antes de que ésta estalle.

Al utilizar dicho mapa, los países europeos podrían orientar de mejor forma sus políticas de cooperación internacional y de ayuda al desarrollo. La exteriorización funcionaría así de una manera bien planificada, utilizando los recursos de una manera responsable y no únicamente como un “pago” para que terceros países acepten a refugiados.

Aunque resultaría muy pronto para hablar, la prevención de conflictos podría contribuir, a largo plazo, en una disminución de los flujos de migración hacia suelo europeo.

No cabe duda de que el fenómeno del desplazamiento forzado es sumamente complejo al involucrar a una amplia gama de actores y territorios. Resultaría incluso difícil

determinar el grado de responsabilidad que cae en el individuo, el país expulsor y el país de acogida. Al final, no existe una respuesta tajante a este problema dado que los actuales flujos migratorios obedecen a un contexto histórico que ha sido construido a lo largo de distintos episodios de colonización, explotación e injerencias externas.

Los refugiados hoy en día no huyen de un único factor interno o externo, sino de un contexto donde la eterna desigualdad, intolerancia, pobreza y conflicto que caracteriza a gran parte de nuestro mundo ha sido siempre el escenario.

La seguridad humana no niega dicha complejidad, sino que la acepta y a partir de ella busca generar soluciones basadas en la cooperación, que rompan con el esquema de un diálogo únicamente interestatal. La seguridad humana se abre como un nuevo foro de expresión que incluye tanto a individuos como a Estados y que parte de la búsqueda de responsabilidades compartidas, no del traslado de obligaciones.

Conclusiones

Para concluir es importante retomar algunos de los argumentos expuestos a lo largo del presente trabajo.

En primer lugar, se destacó el valor del enfoque de la seguridad humana para aproximarse a la creciente complejidad de la realidad internacional. La seguridad humana significó una importante ruptura con el discurso de seguridad empleado hasta ese momento porque por primera vez buscó ampliar la concepción de “amenaza a la seguridad” de un campo enteramente militar a uno primordialmente social e intrínsecamente ligado al desarrollo.

Dentro de la lógica de la seguridad humana, el fin último debe ser la protección de la dignidad; ello significa que el individuo debe ser capaz de vivir una vida libre de peligro y de necesidad donde las puertas hacia un desarrollo pleno permanezcan abiertas.

Por definición, el enfoque de seguridad humana se caracteriza por su multidimensionalidad, lo que le permite ser aplicado en una amplia variedad de situaciones y problemáticas.

Aprovechando dicha característica, el objetivo de este trabajo fue ofrecer un diagnóstico con respecto a un fenómeno actual: la migración forzada en el continente europeo; y posteriormente hacer una propuesta respecto a cómo una visión de seguridad humana complementaría mejor las necesidades de los distintos actores involucrados.

Para ello se brindó un panorama general respecto a la evolución de los movimientos de migración forzada en Europa. Se demostró así que durante la mayor parte del siglo XX, el refugiado fue comprendido como un arma política para reforzar la confrontación ideológica entre Este y Oeste.

Por el contrario, una vez desmantelada la pugna ideológica entre el Este y el Oeste y de frente al nuevo milenio, el refugiado fue entendido como un factor destabilizador para el orden interno europeo. Ante la llegada no planeada de solicitantes de asilo provenientes de países en vías de desarrollo se alimenta y exagera la visión de una Europa “inundada” por refugiados.

Las políticas de asilo en el Viejo Continente dan de este modo un viraje que permite al cierre de fronteras convertirse en la nueva ley suprema. El refugiado ya no es visto como un individuo en necesidad de protección, sino como una amenaza a la seguridad continental.

Es a partir de esta lógica que nace la securitización del asilo en Europa lo que permite a su vez la utilización de “medidas extraordinarias” para detener los flujos de migración forzada hacia el continente. En la práctica, dichas “medidas extraordinarias” se traducen en una abierta violación al derecho de asilo y a las demás garantías de protección contenidas en la Convención de 1951.

Amparados bajo la visión de seguridad tradicional, los Estados europeos están en efecto poniendo el control fronterizo por encima de las obligaciones de protección internacional.

Hoy en día estamos presenciando una abierta campaña anti-refugiados que busca despojar a estos individuos de su humanidad y presentarlos mejor como “cargas”, “criminales”, “terroristas” o “vagos”. Se olvida así la situación de especial vulnerabilidad que viven estas personas, donde ni siquiera pueden contar con la protección de su propio Estado.

A lo largo de este trabajo se buscó demostrar cómo dichos argumentos no pueden ser sustentados de manera científica. Los datos muestran que Europa no está siendo desbordada por el número de refugiados que alberga; por el contrario, este grupo representa a sólo una pequeña minoría de la población. Además, las cifras indican que el número de solicitudes de asilo presentadas en Europa es hoy menor al de hace veinte años.

En respuesta al creciente deterioro de la protección de refugiados en Europa, la principal propuesta contenida en este trabajo consiste en promover la incorporación de un enfoque de seguridad humana a las políticas de asilo y protección europeas.

La seguridad humana se presenta como un gran contrapeso a la securitización del asilo porque logra recuperar el carácter humano del refugiado. La migración forzada ya no es entendida como una amenaza existencial a la sociedad europea sino como una vía

legítima utilizada por los individuos para huir de las amenazas a su integridad. El refugiado es comprendido como un ser humano cuya vida es igual de valiosa que la de cualquier otro.

Asimismo, al adoptar una perspectiva multidimensional, la seguridad humana permite una interpretación más amplia de los motivos y actores de persecución lo que conlleva a una aplicación más certera y actualizada de las cláusulas de protección internacionales.

De igual forma, la visión de seguridad humana parte de dos elementos esenciales para hacer frente a la problemática de la migración forzada: la prevención y la cooperación.

Dentro del caso específico europeo, dichos elementos podrían ser utilizados positivamente para crear auténticas redes de repartición de responsabilidades entre los países de origen, de tránsito y acogida, donde las cargas fueran verdaderamente compartidas y no simplemente trasladadas.

Aún más importante, la seguridad humana enfatiza la capacidad constructiva del refugiado y reafirma su valor dentro de la sociedad de acogida. El refugiado se transforma así de un simple receptor de ayuda humanitaria a un miembro activo de su comunidad y arquitecto de su propio futuro.

Lamentablemente, lo cierto es que, en un mundo caracterizado por la desigualdad y la intolerancia, la persecución es un fenómeno difícil de erradicar. Lo que un enfoque de seguridad humana propone a largo plazo es fomentar acciones conjuntas a nivel mundial para garantizar el bienestar del individuo en todas las regiones del planeta, lo que llevaría a un decrecimiento paulatino de la migración forzada

A mediano y corto plazo, la seguridad humana aboga no por la lucha contra la migración forzada, sino por su administración, lo que implica una correcta interpretación y aplicación de la Convención de 1951 y demás instrumentos de derechos humanos para garantizar que los derechos de los refugiados sean respetados en los hechos.

Por último, el reto que se presenta para Europa es sin duda complicado: reconciliar el derecho soberano de los Estados a controlar sus fronteras con el derecho de todo individuo a solicitar y disfrutar de asilo en caso de persecución.

El propósito de este trabajo no ha sido invalidar el derecho de los Estados a poseer un control migratorio, por el contrario, por lo que se ha abogado es por otorgar a esta prerrogativa el mismo valor que a sus obligaciones de protección internacional.

Lo que se busca es hacer una invitación a los Estados europeos para renunciar a políticas de asilo primordialmente restrictivas y a adoptar un enfoque más humano, donde las fronteras pueden ser abiertas a más refugiados; donde aquellos que deban ser regresados a sus regiones de origen sean verdaderamente protegidos; y donde aquellos admitidos cuenten con verdaderas posibilidades de integración.

Al final, el gran valor de la seguridad humana radica en otorgar una verdadera voz a aquellos que de otra manera serían marginados.

Fuentes Consultadas

Libros

Betts, Alexander; *Forced Migration and Global Politics*. Wiley-Blackwell, Oxford, 2009, 216 pp.

Buzan, Barry; Waever, Ole y de Wilde, Jaap; *Security: a new framework for analysis*. Lynne Reiner, EE.UU., 1998, 240 pp.

Edwards, Alice y Ferstman, Carla (editores); *Human Security and Non-Citizens*. Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 614 pp.

Givens, Terri E. y Freeman, Gary P. (editores); *Immigration Policy and Security*. Routledge, Nueva York, 2009, 224 pp.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo [coord.]; *Paz y seguridad y desarrollo*. vol.1, México, UNAM/FCPS, 2009, 517pp.

Hernández-Vela, Edmundo S.; *Diccionario de Política Internacional*. Editorial Porrúa, México, 2002, 2 volúmenes, 1295 pp.

Loescher, Gil; *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*. Oxford University Press, Oxford, 1993, 242 pp.

Loescher, Gil; *The UNHCR and World Politics: a Perilous Path*. Oxford University Press, Nueva York, 2001, 431 pp.

Nicholson, Frances (editor); *Refugee Rights and Realities*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 421 pp.

Steiner, Niklaus, Gibney, Mark y Loescher Gil (editors); *Problems of Protection: the UNHCR, Refugees and Human Rights*. Routledge, Nueva York, 2003, 350 pp.

Waever, Ole y Buzan, Barry (editores); *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. Pinter Publishers Ltd.,1993, Londres, 231 pp.

Whittaker David J.; *Asylum Seekers and Refugees in the Contemporary World*. Routledge, New York, 2006, 147 pp.

Zavaleta Hernández, Sandra Kanety; *La evolución del concepto de seguridad internacional: del enfoque tradicional militar al de la seguridad humana*. Tesis de Maestría, FCPS, UNAM, México, 2007, 175 pp.

Zolberg , Aristide R.; Surhke, Astri; y Aguayo, Sergio; *Escape from Violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*. Oxford University Press, Oxford, 1989, 400 pp.

Revistas

Bertozzi, Stefano; "A Common European Asylum Policy: which way forward?", *EPC Paper Series: Multicultural Europe*. núm. 49, European Policy Centre, Bruselas, octubre 2006, pp. 7-14.

Edwards, Alice; "Human Security and the Rights of Refugees: Transcending Territorial and Disciplinary Borders", *Michigan Journal of International Law*. núm. 3, vol. 30. University of Michigan, Ann Arbor, primavera 2009, pp. 763-807.

Feist, Thomas; "Extension du domaine de la lutte: International Migration and Security before and after September 11, 2001", *International Migration Review*. núm. 1, vol. 36, Centro para Estudios de la Migración, Nueva York, primavera 2002, pp. 7-14.

Fielden, Alexandra; "Local integration: an under-reported solution to protracted refugee situations", *New Issues in Refugee Research*. núm. 158, ACNUR, Ginebra, junio 2008, 23 pp.

Huntington, Samuel P.; "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*. núm. 3, vol. 72, Council on Foreign Relations Inc., EE.UU., verano 1993, pp. 22-59.

Huymans, Jef; "The European Union and the Securitization of Migration", *Journal of Common Market Studies*, núm. 5, vol. 38, Blackwell Publishers, Oxford, diciembre 2000, pp. 751-777.

Ibrahim, Maggie; "The Securitization of Migration: A Racial Discourse", *International Migration*. núm. 5, vol. 43, Blackwell Publishing, Sussex, 2005, pp. 163-187.

Koser Black, Richard; "Limits to Harmonization: the Temporary Protection of Refugees in the European Union", *International Migration*. núm. 3, vol. 37, Blackwell Publishers, Oxford, 1999, pp. 521-543.

Liotta , P.H.; "Boomerang effect: the convergence of national and human security", *Security Dialogue*. núm. 4, vol. 33, International Peace Research Institute, Oslo, diciembre 2002, pp. 471-488.

Morgades, Silvia; "The Externalisation of the Asylum of the Asylum Function in the European Union", *Grup de Recerca Interdisciplinari en Immigració Working Paper Series*. núm. 4, Universitat Pompeu Fabra, Catalunya, primavera 2010, 43 pp.

Noll, Gregor; "Visions of the exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones", *European Journal of Migration and Law*. núm. 5, Koninklijke Brill NV, Países Bajos, 2003, pp. 303-341.

Rothschild, Emma; "What is security", *Daedalus*, núm. 3, vol. 124, Massachusetts, MIT Press, verano 1995, pp. 53-98.

Schlentz, Dace; "Did 9/11 matter? Securitization of asylum and immigration in the European Union in the period from 1992 to 2008", *Working Paper Series*,. núm. 56, Refugee Studies Centre, Oxford, enero 2010, 45 pp.

Suhrke, Astri; "Human security and the interests of states", *Security Dialogue*. núm. 3, vol. 30, International Peace Research Institute, Oslo, 1999, pp. 265-276.

Turton, David; "Conceptualising Forced Migration", *Refugee Studies Center Working Paper Series*, Núm. 12, University of Oxford, Oxford, October 2003, 19 pp.

Ullman, Richard H.; "Redefining Security", *International Security*. núm. 1, vol. 8, Massachusetts, MIT Press, verano 1983, pp. 129-153.

Informes y otros documentos oficiales

ACNUR; *2009 Global Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*. ACNUR, Ginebra, 15 de junio de 2010, 37 pp.

ACNUR; *La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados: preguntas y respuestas*. Sección de Información Pública ACNUR, Ginebra, septiembre 2007, 12 pp.

ACNUR; *La protección de los refugiados y el papel de ACNUR*. Sección de Información Pública ACNUR, Ginebra, marzo 2009, 23 pp.

Ewing, B.; Goldfinger, S.; Oursler, A.; Reed, A.; Moore, D.; y Wackernagel, M.; *Ecological footprint atlas 2009*, Oakland, Global Footprint Network, 2009, 113 pp.

Human Rights Watch; *An Unjust "Vision" for Europe's Refugees: Human Rights Watch Commentary on the U.K.'s "New Vision" Proposal for the Establishment of Refugee Processing Centers Abroad*. Human Rights Watch, Nueva York, 2003, 87 pp.

Informe del Experto Independiente para el Estudio de la Violencia Contra los Niños, de las Naciones Unidas. Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2006, 37 pp.

Minority Rights Group International; *State of the world's minorities and indigenous Peoples 2010*. Minority Rights Group International, Londres, 2010, 232 pp.

OMS, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington, OMS, 2003, 60 pp.

ONU; *Objetivos de desarrollo del milenio: informe 2010*, ONU, Nueva York, 2010, 30 pp.

PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. PNUD, Oxford University Press, Nueva York, 1994, 243 pp.

Fuentes electrónicas:

ACNUR, *A pictorial of history UNHCR*. Dirección URL: <http://www.unhcr.org/pictorial/photo01.html>, [consulta: 17 de agosto de 2010].

ACNUR, *Agentes de Persecución: posición del ACNUR*. 14 de marzo de 1995, Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3634.pdf> [consulta: 12 de agosto de 2010].

ACNUR, *Estados Parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967*. Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0506.pdf>, [consulta: 15 de agosto de 2010].

ACNUR; *Frequently Asked Questions about Resettlement*. ACNUR, 28 de septiembre de 2009, Dirección URL: <http://www.unhcr.org/4ac0873d6.html> [consulta: 7 de enero de 2010], traducción libre autora.

ACNUR; *Guía sobre el derecho internacional de los refugiados*. 2003, Dirección URL: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=1453, [consulta: 5 de agosto de 2010].

ACNUR; *La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria*. ACNUR, 2000, Dirección URL: <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/index.htm>, [consulta: 20 de agosto de 2010].

ACNUR; *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. ACNUR, 2006, Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4834.pdf>, [consulta: 17 de octubre de 2010].

ACNUR; *Países que incorporan Cartagena en la legislación nacional*. Dirección URL: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=2317&id_sec=, [consulta: 7 de agosto de 2010].

ACNUR; *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, Sección de la Información Pública ACNUR, México, 2005, 17 pp.

Agencia de Inteligencia Central EE.UU.; *The CIA Factbook*, Dirección URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> [consulta: 10 de enero de 2011].

Amouyel, Alexandra; "What is human security", *Human Security Journal*. núm. 1, Paris, abril 2006, Dirección URL: http://www.peacecenter.sciences-po.fr/journal/issue1pdf/amouyel_alex.pdf, [consulta: 25 de junio de 2010].

ANCUR; *El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Dirección URL: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/alto-comisionado/> [consulta: 17 de agosto de 2010].

Annan, Kofi; "Secretary-General Salutes International Workshop On Human Security in Mongolia". 9/mayo/2000, Dirección URL: <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2000/sg2555.html> [consulta: 20 de julio de 2010].

Aparicio, Marco; Illamola Dausá, Mariona; y Roderer Sanz, Susana (coord.); *Las fronteras de la ciudadanía en España y la Unión Europea*. Edicions a Petició, Girona, 2006, Dirección URL: http://books.google.com/books?id=cCB8agkS4C&pg=PA321&lpg=PA321&dq=procedimiento+entrada+protegida&source=bl&ots=mXqoho8E9N&sig=crj59swP1RE8kicX3Vt-5whKi_A&hl=en&ei=NA0ETa31DYTrnQef3JTJCQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&sqi=2&ved=0CBIQ6AEwAA#v=onepage&q=procedimiento%20entrada%20protegida&f=false [consultado: 10 de diciembre de 2010].

Bajpai, Kanti; "Human security:concept and measurement", *Kroc Institute Occasional Paper*. núm. 19, Notre Dame, Kroc Institute for International Peace Studies, agosto 2000, Dirección URL: http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/seguridad/Human_security_concept_and_measurement.pdf [consulta: 3 de julio de 2010].

Comisión de ayuda al refugiado en Euskadi(CEAR); *La salida del país de origen y el tránsito*. Dirección URL: <http://www.sinrefugio.org/europa/> [consulta: 27 de diciembre de 2010].

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; *Informe sobre los derechos humanos de los migrantes presentado por la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos ante la Asamblea General de la ONU*. 22 de septiembre de 2004, Dirección URL: <http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/noticias/InformeDchosHumanos3.pdf> [consulta: 5 de diciembre de 2010].

Comisión de la Unión Europea; *Documento de trabajo de la Comisión - Relación entre salvaguardia de la seguridad interior y cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección*. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0743:ES:HTML> [consulta: 15 de diciembre de 2010].

Comisión de la Unión Europea; *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años: Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:ES:PDF> [consulta: 8 de enero de 2011].

Comisión de la Unión Europea; *Study on the links between legal and illegal migration*. Bruselas, 4 de junio de 2004, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0412:FIN:EN:PDF> [consulta: 12 de noviembre de 2010].

Comisión de la Unión Europea; *The relationship between safeguarding internal security and complying with international protection obligations and instruments*. Bruselas, 5 de diciembre de 2001, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0743:FIN:EN:PDF> [consulta: 12 de diciembre de 2010], p. 13, traducción libre autora.

Comisión de Seguridad Humana; *La seguridad humana ahora*, Comisión de Seguridad Humana, Nueva York, Dirección URL: http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.html [consulta: 20 de junio de 2010].

Comisión mundial sobre medio ambiente y desarrollo; *Declaración de Tokio*. 1987, Dirección URL: http://www.cma.gva.es/comunes_asp/documentos/legislacion/cas/006000225_1.htm [consulta: 16 de julio de 2010].

Consejo de la Unión Europea, Parlamento Europeo; *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea del 16 de diciembre de 2008 en procedimientos y estándares comunes en los Estados Miembros para retornar nacionales de terceros países que residen de manera ilegal*. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF> [consulta: 3 de enero de 2010].

Consejo de la Unión Europea; *Council Regulation of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external*

borders and those whose nationals are exempt from that requirement, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:081:0001:0007:EN:PDF>, [consulta: 8 de enero de 2011].

Consejo de la Unión Europea; *Directiva del Consejo de la Unión Europea de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros*. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:ES:NOT> [consulta: 8 de enero de 2011].

Consejo de la Unión Europea; *Directiva del Consejo de la Unión Europea de 1 de diciembre de 2005 por el que se aprueban normas mínimas en procedimientos en los Estados Miembros para otorgar y retirar estatuto de refugiado*. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF> [consulta: 7 de enero de 2011].

Consejo de la Unión Europea; *Directiva del Consejo de la Unión Europea de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida*. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:ES:PDF> [consulta: 8 de enero de 2011].

Consejo de la Unión Europea; *Directiva del Consejo de la Unión Europea de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado*, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:ES:PDF> [consulta: 30 de noviembre de 2010].

Consejo de la Unión Europea; *Directiva del Consejo de la Unión Europea de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida*. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:ES:PDF> [consulta: 7 de diciembre de 2010].

Consejo de la Unión Europea; *Posición común del Consejo de la Unión Europea, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el*

terrorismo. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001E0931:ES:HTML> [consulta: 19 de diciembre de 2010].

Consejo de la Unión Europea; *Reglamento del Consejo de la Unión Europea de 18 de febrero de 2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país*. Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:ES:PDF> [consulta: 7 de enero de 2011].

Consejo de la Unión Europea; *The Stockholm Programme: an open and secure Europe serving and protecting citizens*. 4 de mayo de 2010, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF> [consulta: 8 de enero de 2011].

Consejo de Seguridad de la ONU; *Resolución 1373 aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU en su 4385ª sesión*. 28 de septiembre de 2001, Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/docs/comites/1373/scres1373e.htm> [consulta: 18 de diciembre de 2011].

Convención de la Organización de la Unión Africana por la que se Regulan Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África. Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1270.pdf> [consulta: 2 de agosto de 2010].

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951. Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>, [consulta: 28 de julio de 2010].

Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Dirección URL: [http://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n de Cartagena sobre Refugiados.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf), [consulta: 5 de agosto de 2010].

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Dirección URL: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, [consulta: 9 de agosto de 2010].

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ONU; *International Migrant Stock, the 2008 Revision*. Dirección URL: <http://esa.un.org/migration/> [consulta: 10 de enero de 2011].

Elsbeth Guild, Sergio Carrera y Alejandro Eggenchwiler; “Informando sobre el debate sobre el asilo”, *CEPS Background Briefing*. Centre for European Policy Studies, Dirección

URL: <http://se1.isn.ch/serviceengine/Files/.../SR+2009-05+Asylum+Debate ES.pdf>
[consulta: 5 de enero de 2011], p. 2.

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados;
Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0004.pdf>, [consulta: 17 de agosto de 2010].

European Commission Home Affairs; *Asylum: children and women.* Dirección URL:
http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/asylum_specific_clauses_en.htm
[consulta: 5 de diciembre de 2010].

European Commission Home Affairs; *Asylum: Temporary Protection.* Dirección URL:
http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/asylum_temporary_en.htm [consulta:
5 de diciembre de 2010].

European Council on Refugees and Exiles; *Access to Europe: carrier sanctions.* Dirección
URL: http://www.ecre.org/topics/access_to_europe/carrier_sanctions [consulta: 3 de
enero de 2011].

European Council on Refugees and Exiles; *Defending Access to Protection in Europe.*
diciembre 2007 Dirección URL: <http://www.ecre.org/files/Access.pdf> [consulta: 5 de
diciembre de 2010].

European Council on Refugees and Exiles; *News Release: No equal opportunities for
refugees in the European Year of Equal Opportunities for All.* 30 de enero de 2007,
Dirección URL: http://www.ecre.org/files/integration_pr30thjan%5B1%5D.pdf [consulta: 5
de enero de 2011].

European Council on Refugees and Exiles; *The application of the safe country of origin
concept in Europe: an overview.* ECRE, febrero 2005, Dirección URL:
<http://www.ecre.org/files/elenasco.pdf> [consulta: 20 de diciembre de 2010], p. 8,
traducción libre autora.

European Legal Network on Asylum (ELENA); *The impact of the EU Qualification Directive
on International Protection.* ECRE, octubre 2008, Dirección URL:
http://www.ecre.org/files/ECRE_QD_study_summary.pdf [consulta: 4 de diciembre de
2010].

EUROSTAT; *EU Member States granted protection to 76 300 asylum seekers in 2008.* 8 de
diciembre de 2009, Dirección URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-
08122009-AP/EN/3-08122009-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08122009-AP/EN/3-08122009-AP-EN.PDF) [consulta: 5 de enero de 2011].

Gasper, Des; "The idea of human security", *Garnet Working Paper*. núm. 28/08, Institute of Social Studies, La Haya, enero 2008, Dirección URL: http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/2808.pdf [consulta: 25 de junio de 2010].

Global Footprint Network. Dirección URL: <http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/glossary/>, [consultado: 15 de julio de 2010].

International Catholic Migration Commission y ACNUR; *Resettlement Deployment Scheme. Annual Report for 2009*. Dirección URL: <http://www.unhcr.org/4a6ffe3c9.html> [consulta: 7 de enero de 2010].

Jesuit Refugee Service Europe; *Becoming Vulnerable in Detention: Executive Summary*. Jesuit Refugee Service Europe, Bruselas, junio 2010, Dirección URL: http://www.detention-in-europe.org/images/stories/DEVAS/jrseurope_becoming%20vulnerable%20in%20detention_june%202010_executive%20summary_14jun10.pdf [consulta: 17 de diciembre de 2010].

Khalid, Koser; *Irregular migration, state security and human security*. trabajo presentado para el Programa de Análisis e Investigación de Políticas de la Comisión Global de Migración Internacional, septiembre 2005, Dirección URL: <http://www.gcim.org/attachements/TP5.pdf>, [consultado el 4 de enero de 2011].

National Coalition of Anti-Deportation Campaigns; *Detention Centres in Europe*. Dirección URL: <http://www.ncadc.org.uk/archives/resources/detentioneurope.html> [consulta: 23 de diciembre de 2010].

Nikken, Pedro; *El concepto de derechos humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1994, Dirección URL: http://www.fongdcam.org/manuales/derechoshumanos/datos/docs/Punto%20%20Articulos%20y%20Documentos%20de%20referencia/2.1%20DEFINICIONES%20%20TEORIAS%20OCARACTERISTICAS/2.1.11%20El%20concepto%20de%20ddhh_Nikken.pdf, [consulta: 19 de julio de 2010].

Online Etymology Dictionary. Dirección URL: <http://www.etymonline.com/index.php?term=refuge> [consulta: 9 de agosto de 2010].

Organización Internacional para las Migraciones; *Hechos y cifras de la migración*. Dirección URL: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/es> [consulta: 7 de enero de 2011].

Organización Mundial de la Salud; *Factsheet Spending on health: a global overview*. núm. 319, OMS, febrero 2007, Dirección URL: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs319/en/index.html>, [consulta: 15 de julio de 2010].

Parlamento Europeo; *Consejo Europeo de Tampere: Conclusiones de la Presidencia*, Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm [consulta: 5 de enero de 2011].

PNUD; *Resumen informe sobre desarrollo humano 2007-2008*. PNUD, Dirección URL: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_Summary_Spanish.pdf, [consulta: 16 de julio de 2010].

Quiñonero, Juan Pedro; “Los inmigrantes, un gran negocio para Francia”. *Diario ABC Digital*, Dirección URL: <http://www.abc.es/20101122/internacional/inmigrantes-francia-201011181333.html>, [consulta: 30 de enero de 2011].

Reynolds, Sile y Muggeridge, Helen; *Remote controls: how UK border controls are endangering the lives of refugees*. Refugee Council, Londres, diciembre 2008, Dirección URL: http://www.ecre.org/files/Remote_Controls.pdf [consulta: 15 de diciembre de 2010].