

LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS, LA GUERRA SIRIA, Y LA RESPUESTA EUROPEA

Martin Ortega Carcelén, profesor de Derecho Internacional Público, UCM

Tema práctico, 2 y 3 noviembre 2015

En Derecho Internacional, existen casos de éxito que se explican en el curso académico. Por ejemplo, el Tratado de No Proliferación nuclear de 1968 permitió que no se expandiera el número de países con armamento nuclear a lo largo de las últimas décadas. Tras el fin de la Guerra Fría y el comienzo de la etapa global en 1990 numerosos conflictos regionales se han resuelto con la intervención del Derecho Internacional. En el ámbito europeo, diversos avances han demostrado también el triunfo del Derecho Comunitario, por ejemplo, al completarse el mercado común o crearse una moneda única para 19 de los 28 Estados miembros.

El caso que se estudia a continuación demuestra precisamente lo contrario: las dificultades actuales para poner fin a la guerra civil en Siria, y para tratar el flujo de refugiados que está llegando a las fronteras de la Unión Europea. Estos dos problemas (la guerra civil y los refugiados) son dos atentados a principios importantes del Derecho Internacional: la prohibición del uso de la fuerza armada, y el respeto de los derechos humanos.

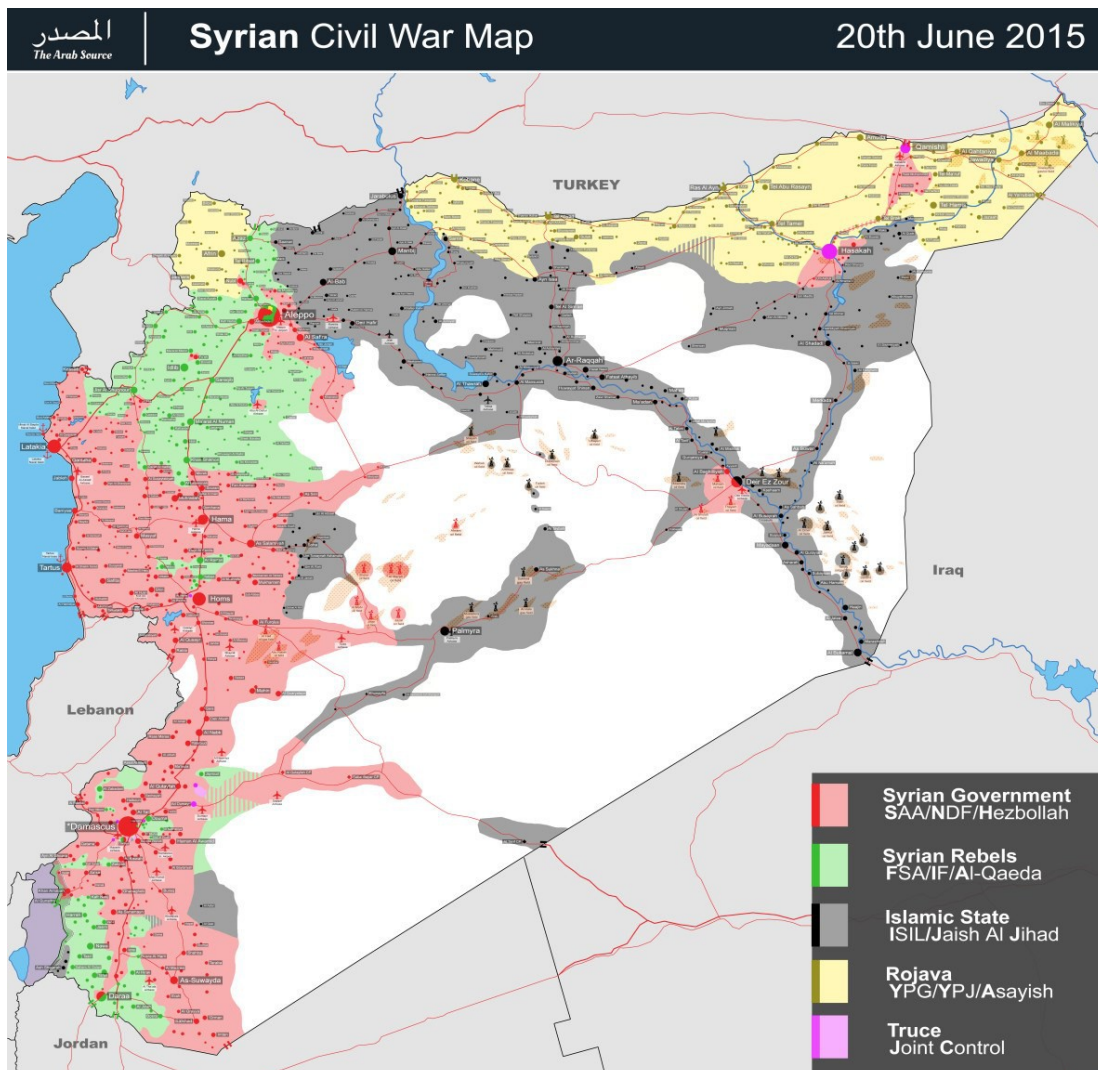
La guerra civil en Siria comenzó tras las revueltas conocidas como Primavera Árabe a comienzos de 2011. A diferencia de algunos países árabes donde las protestas llevaron a una democratización y a un cambio de dirigentes (por ejemplo, Túnez), en Siria el poder establecido del régimen de El Assad resistió, lo que provocó una guerra civil. En un primer momento, esa guerra enfrentaba al gobierno contra los rebeldes, una fuerza heterogénea. Después el panorama se ha hecho más complejo, con diversos contendientes.

Aunque la comunidad internacional se movilizó para detener la guerra civil en Siria entre 2012 y 2015, no se realizó una presión suficiente, y la guerra ha continuado con consecuencias muy negativas: división del país, desplazamiento de la población civil, millones de refugiados, violencia extrema y violaciones de derechos humanos y del Derecho Internacional humanitario (*ius in bello*). Entre los intentos más importantes para detener la guerra se encuentra la Conferencia de Ginebra para buscar un acuerdo de paz en enero de 2014 que no produjo resultados. En alguna ocasión, la actuación internacional ha sido efectiva: tras el uso de armas químicas contra la población por parte del gobierno en 2013, Estados Unidos insistió para evitar este uso, y el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2118 en 2014 para obligar a la destrucción de todas las armas químicas, prohibidas por el Derecho Internacional.

Salvo este acuerdo puntual entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, este órgano no ha mostrado una posición suficientemente activa para detener la guerra civil siria debido a las distintas posiciones de los miembros permanentes. En términos generales, Rusia apoyaba al régimen de El Assad, mientras Estados Unidos y algunos Estados árabes apoyaban a ciertos insurgentes. Esta falta de acuerdo ha propiciado una continuación y una deterioración del conflicto.

En el momento actual, la guerra civil ha dado lugar a un puzzle de cuatro fuerzas armadas que controlan parte del territorio, lo que hace un acuerdo futuro complicado:

1. El Gobierno de Assad con apoyo de Rusia que controla Damasco, Homs y la salida al mar al norte de Líbano, con las bases rusas de Lakatia y Tartus.
2. Los rebeldes islamistas con apoyo de Al Qaeda, que han tenido financiación de algunos países árabes, en Alepo y el norte.
3. El llamado estado islámico o Daesh, que controla el desierto central, la ciudad de Palmira y, lo que es más importante, toda la ribera del Éufrates que conecta con Irak. Es en esta zona donde se han producido los atentados más graves contra derechos humanos, y desde donde puede exportarse terrorismo.
4. La zona kurda del norte se ha constituido en región prácticamente independiente, llamada Rojava, dominada por el partido kurdo sirio PYD. Turquía, que ha visto esta zona desarrollarse al sur de su frontera, critica esta nueva fuerza y aduce que existen conexiones entre Rojava y el estado islámico Daesh, y entre Rojava y el PKK kurdo, cosa que la nueva entidad niega.



En cuanto a **la cuestión de los refugiados**, la guerra civil en Siria ha provocado un enorme flujo hacia los países vecinos en primer lugar y después hacia Europa. Los refugiados de la guerra civil en Siria están en países vecinos, sobre todo en Turquía, Líbano y Jordania: dos millones en Turquía, un millón en Líbano, y un millón en Jordania, que viven en condiciones difíciles. El comisionado de NU para los refugiados, el portugués Antonio Guterres, ha declarado que ACNUR tiene graves problemas presupuestarios para alimentar a estos desplazados. El flujo de refugiados se ha dirigido recientemente hacia Europa central sobre todo porque Turquía no podía contener a tantos desplazados, y la guerra civil evoluciona de forma que también afecta a Turquía, con zonas dominadas por los kurdos y con terrorismo.

La Unión Europea se ha convertido en el mayor destino mundial de los refugiados (por delante de Estados Unidos o cualquier otro) en los últimos años. Esto se debe a la cercanía de los conflictos, y al hecho de que algunos países europeos, como Alemania, Francia, Suecia o Reino Unido conceden el estatuto de Asilo a numerosos refugiados. España, en cambio, no ha sido un país tradicional de acogida de refugiados. España tuvo una fuerte inmigración legal e ilegal a lo largo de la década de 2000 (pasó de 40 millones de habitantes en 2000 a más de 46 millones en 2010 con un 12 % de extranjeros), pero el asilo concedido a los refugiados ha sido siempre muy bajo.

No todos los refugiados que piden asilo vienen de Siria. El origen de los refugiados que piden asilo en Europa se sitúa en tres regiones: Balcanes y Europa del Este (Kosovo, Albania, Serbia, Rusia), Oriente Medio (Siria, Irak, Afganistán), y Africa subsahariana (Eritrea, Nigeria, Somalia, etc). Los refugiados de los Balcanes no son aceptados normalmente, pero hay un alto grado de concesión de asilo para los refugiados procedentes de Oriente Medio en Alemania, Francia y Suecia.

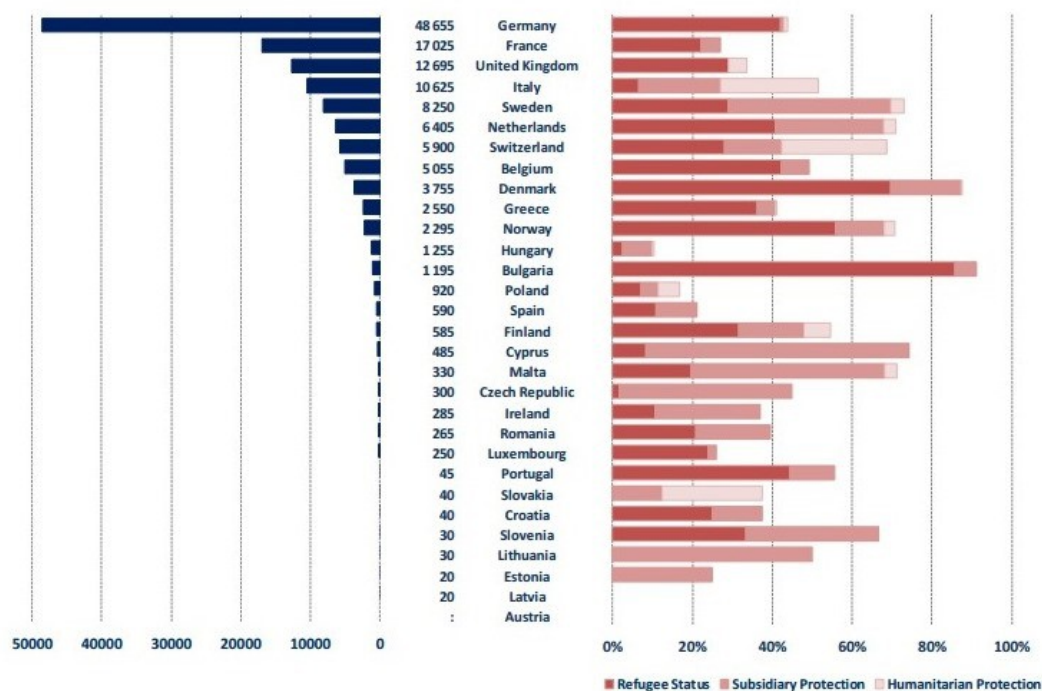


Figure 7: First instance decisions and type of decisions issued in the EU+, Q1 2015

Source: Eurostat data as of 10 July 2015

Las **medidas que ha adoptado la Unión Europea para atender la llegada de refugiados** son de varios tipos:

- (A) Ayuda a los refugiados al llegar a la Unión Europea,
- (B) Contención de los refugiados en los países vecinos de la guerra siria, en particular Turquía, y
- (C) Medidas para estabilizar la situación en Siria y permitir la vuelta de refugiados.

(A) Los refugiados que parten hacia Europa utilizan dos vías: la vía terrestre de los Balcanes, para llegar desde Grecia a Serbia, Hungría, Austria y Alemania, y también la vía marítima para llegar a Italia. Al ser la primera vía la más frecuentada, se ha producido una enorme presión sobre las fronteras comunitarias de Europa central a lo largo de 2015. Hungría ha cerrado su frontera y establece vigilancia militar. Las imágenes de refugiados que atestan estaciones y fronteras y que mueren en el Mediterráneo van a seguir repitiéndose, porque el número de personas que intentan llegar a Europa es muy alto.

El esquema de distribución de peticiones de asilo acordado por los europeos a finales de septiembre prevé la redistribución de 120.000 refugiados desde Grecia e Italia en dos años. Por tanto es un alivio para estos dos países que actuarían como centros de reparto de solicitudes de asilo para evitar la continuación del viaje (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda quedaron fuera del esquema). En realidad, el acuerdo fue la distribución de 66.000 refugiados que piden asilo durante el primer año, de los cuales a España tocaban 8.000.

REPARTO DE REFUGIADOS EN LA UE



Sin embargo, este primer compromiso se está cumpliendo muy lentamente. El presidente de la Comisión Europea Jean Claude Juncker ha criticado a los Estados por no cumplir sus promesas, y también por no dar ayudas económicas inmediatas para los campos de refugiados en los países vecinos de Siria, 500 millones que la UE también prometió. La redistribución de peticiones del cuadro anterior no quiere decir que se acepten automáticamente, sino que cada Estado decide en cada caso.

Más recientemente, once países de la UE han acordado establecer campamentos de refugiados para retener a los que buscan asilo, en particular en Grecia y los Balcanes: esta es la noticia de prensa con resumen de esta decisión del 25 de octubre:

http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/26/actualidad/1445814870_473062.html

(B) El segundo mecanismo previsto por la Unión Europea en su Consejo de 15 de octubre es un plan de acción con Turquía para frenar el flujo de refugiados a cambio de ayuda financiera de los europeos, que se cifra en unos 3.000 millones de euros. La idea es crear zonas en Turquía para retener a los refugiados, y mejorar las condiciones allí con dinero europeo para que no sigan su viaje. Esta propuesta europea no ha encontrado todavía una respuesta totalmente positiva por parte turca. Turquía tiene elecciones pendientes el 1 de noviembre, y cualquier nuevo Gobierno aprovechará esta necesidad manifiesta de los europeos para intentar obtener más concesiones de la UE. La guerra en Siria ha tenido un fuerte impacto en Turquía, que se convierte ahora en un socio imprescindible para frenar la llegada de refugiados. Por tanto, los términos de las relaciones entre Turquía y la UE pueden cambiar ahora debido a la crisis.

(C) El problema en el origen sigue siendo la inestabilidad en Siria. El tercer tipo de medidas que debe tomar la Unión Europea para resolver este problema es la acción directa para detener la guerra civil en Siria e intentar buscar una nueva estabilidad que permita a los refugiados comenzar a volver. Pero la UE no puede actuar sola. La pacificación de Siria, después de un deterioro tal de la situación, requiere un ingente esfuerzo internacional que debe estar liderado por Estados Unidos y Rusia, para encontrar un acuerdo de estabilización. En este acuerdo los europeos deberían participar activamente, y costará mucho tiempo y dinero volver a una situación de normalidad. Se demostraría de nuevo que en las crisis internacionales es mucho mejor prevenir que curar. En enero de 2014 se celebró una segunda conferencia de paz sobre Siria en Ginebra que no dio resultado. Es preciso volver a la mesa de negociaciones con todas las partes (esta vez habría que incluir también a Irán, al que Estados Unidos y la UE están levantando las sanciones) para encontrar un acuerdo global.

Conclusión: atentados contra principios fundamentales

Desgraciadamente, el conflicto sirio muestra ejemplos recientes de atentados contra dos principios fundamentales del Derecho Internacional. Por un lado, la guerra civil y la falta de actuación del Consejo de Seguridad y la comunidad internacional para detenerla (salvo acciones puntuales como la prohibición y destrucción de armas químicas) ha provocado un recrudecimiento de la violencia. Esto se hace en contra del principio que prohíbe el uso de la fuerza armada en Derecho Internacional.

Por otro lado, los crímenes de guerra de diversas partes en el conflicto y el desplazamiento de un gran número de refugiados suponen atentados contra el

principio de respeto de los derechos humanos fundamentales. La Unión Europea, España y los demás Estados miembros han establecido una serie de mecanismos para paliar el problema humanitario, pero no son suficientes para hacer frente a la magnitud de la crisis. Solamente con un compromiso mayor de los actores implicados podrá resolverse este problema. En los links siguientes puede encontrarse información sobre el Derecho Internacional aplicable a estos refugiados.

INFORMACION PARA LOS SOLICITANTES DE ASILO Y PROTECCION EN ESPAÑA

<http://www.interior.gob.es/documents/642012/1557834/10971.pdf/6b313dab-c420-4ca8-b645-536af49721de>

MINISTERIO DEL INTERIOR, CONCEPTOS Y LEGISLACION BASICA SOBRE ASILO Y REFUGIO EN ESPAÑA

<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/asilo-y-refugio/concepto>

REGLAMENTO DE DUBLIN DE LA UE 2013 SOBRE PAISES QUE DEBEN TRAMITAR LA SOLICITUD DE ASILO

http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201485/Informacion_Reglamento_Dublin_A_ESPA%C3%91OL_126140144.pdf/dde37d35-c3e4-41b2-ac3f-20da55da0245

MINISTERIO DEL INTERIOR, CONDICIONES PARA LA ACEPTACION DEL ASILO

<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/asilo-y-refugio/condiciones-para-el-reconocimiento-de-la-protecci>

FORMULARIO PARA SOLICITUD DE ASILO EN ESPAÑA

http://www.icafi.com/docs/estrangeria/documents/4B_Solicitud_de_Asilo_MODELO.pdf