

# Europa ante los refugiados

**Blanca Garcés Mascareñas\***

Investigadora sénior del CIDOB  
bgarces@cidob.org

**Resumen:** Europa se redibuja con cada crisis migratoria. A inicios de los años 90, llegaron centenares de miles de refugiados procedentes de los Balcanes. En 2015 y 2016, el número rebasó el millón en el contexto de la guerra de Siria. En 2022, la guerra de Ucrania ha provocado una nueva crisis de recepción. Este artículo analiza las crisis de 2015 y 2022. La conclusión es que las crisis no derivan de los números, sino de los miedos de una Europa cada vez más cerrada en sí misma. Hasta tal punto que, como señala Krastev, las crisis migratorias pueden acabar representando el inicio del fin del liberalismo europeo.

**Palabras clave:** refugiados, crisis, Europa, políticas migratorias.

## Europa davant dels refugiats

**Resum:** Europa es redibuixa amb cada crisi migratòria. A principis dels anys noranta arribaven centenars de milers de refugiats procedents dels Balcans. El 2015 i el 2016 el nombre va sobrepassar el milió en el context de la guerra de Síria. El 2022 la guerra d'Ucraïna ha provocat una nova crisi de recepció. Aquest article analitza les crisis del 2015 i 2016. La conclusió és que les crisis no deriven de les xifres, sinó de les pors d'una Europa cada vegada més tancada en si mateixa. Fins al punt que, com assenyala Krastev, les crisis migratòries poden acabar representant l'inici de la fi del liberalisme europeu.

**Paraules clau:** refugiats, crisis, Europa, polítiques migratòries.

## Europe facing refugees

**Abstract:** Europe redraws itself with each migration crisis. In the early 1990s hundreds of thousands of refugees arrived from the Balkans. In 2015 and 2016 the number exceeded one million in the context of the Syrian war. In 2022 the war in Ukraine has caused a new reception crisis. This article analyses the crises of 2015 and 2022. The conclusion is that the crises do not result from the numbers but from the fears of an increasingly inward-looking Europe. Indeed, to such an extent that, as Krastev points out, these migratory crises may end up representing the beginning of the end of European liberalism.

**Keywords:** refugees, crises, Europe, migration policies.

Compàs d'amalgama, ISSN 2696-0982 / e-ISSN 2696-1008, primavera 2023, núm. 7, p. 28-32  
Data de recepció: 18-10-2022. Data d'acceptació: 16-1-2023.

\* Blanca Garcés, doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Ámsterdam y licenciada en Historia y Antropología por la Universidad de Barcelona, es investigadora sénior del área de Migraciones y coordinadora de investigación de CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). Hace más de quince años que se dedica al estudio de las políticas migratorias y de asilo desde una perspectiva comparada. Desde 2021 coordina un proyecto H2020 sobre las causas y consecuencias de las narrativas sobre inmigración en el contexto de creciente politización y polarización en Europa. ORCID: 0000-0003-4039-3964.

## Introducción

Europa se redibuja con cada crisis migratoria. A inicios de la década de los noventa, los países de la Unión Europea (UE) recibieron a cientos de miles de refugiados de la guerra de los Balcanes, una guerra percibida entre la indiferencia y la vergüenza por no haberla sabido detener. Así, se llegó a 672.385 solicitudes de asilo en 1992 y a 516.705 en 1993. Estas cifras no volvieron a subir hasta veinte años después, en el contexto de la guerra de Siria. En 2014 se registraron 626.965 solicitudes y, durante los dos años siguientes, se superó el millón, con 1.322.850 en 2015 y 1.260.920 en 2016. Aunque Europa vivió la crisis de refugiados de 2015 con gran conmoción, en pocos meses se pasó del «sí, podemos acogerlos» de Angela Merkel a un consenso generalizado de que Europa ya no podía recibir a más refugiados.

De ahí que, a finales de 2015, se aplicara toda una serie de políticas para reducir las llegadas en poco tiempo. Pero el cierre solo fue relativo, pues los números nunca descendieron hasta los niveles previos a 2014. En 2019 las solicitudes de asilo alcanzaron las 744.810, y, solo en la primera mitad de 2022, ya se habían registrado 406.000. Actualmente, la mayoría de solicitantes de asilo son personas procedentes de Afganistán y Siria, y, en segundo lugar, de Venezuela, Colombia y Pakistán. Además, con la invasión de Ucrania, en los primeros meses de 2022, la Unión Europea dio protección temporal a 4,2 millones de personas. Son números muy por encima de los de 2015, cuando Europa dijo basta. Esta vez, sin embargo, no ha habido tantos aspavientos. ¿Cómo se respondió entonces y cómo ahora? ¿Por qué tantas diferencias? Y si entendemos que Europa se redibuja a sí misma con cada crisis de refugiados, ¿qué Europa ha emergido en cada ocasión?

## La crisis de 2015

El año 2015 marcó un antes y un después. De entonces son las imágenes de familias enteras llegando a las playas griegas, de cientos de miles de personas caminando hacia el centro y el norte de Europa, durmiendo en estaciones de tren, acampando en plazas de grandes ciudades y cruzando fronteras, una tras otra. La primera respuesta fue de acogida. Lo fue en Lesbos, cuando la población local se lanzó a las playas para ofrecerles cobijo. Y también en las grandes ciudades, con una ciudadanía movilizadísima que salió a acompañarlos y ofrecerles todo aquello que pudiera resultarles de ayuda en el camino. A nivel de gobier-

nos europeos, la primera reacción fue más dubitativa. La cuestión no fue solo si recibirlos o no, sino, sobre todo, cómo repartir la responsabilidad entre los Estados miembros. Este es el gran drama de Europa. Sin embargo, los Estados europeos multiplicaron en muy poco tiempo sus plazas de acogida. Conmocionados por la publicación de la fotografía del niño Aylan aparecido muerto en una playa turca, en septiembre de 2015, incluso llegaron a pactar unas cuotas de reubicación de refugiados.

Pero el ambiente de acogida no duró mucho, tanto a efectos reales como en términos discursivos. En otoño de 2015 se cerraron las diferentes fronteras a lo largo de la ruta de los Balcanes. En marzo de 2016 se firmó el acuerdo UE-Turquía, por el que se sellaba también la frontera entre Grecia y Turquía. A partir de entonces, la idea predominante fue que los refugiados no debían llegar a las fronteras europeas. Para ello, los Estados vecinos se ocuparían tanto de darles la protección y acogida que la Unión Europea ya no estaba dispuesta a ofrecerles como de controlar las fronteras europeas desde fuera. En otras palabras, a partir de entonces se pasó a externalizar la protección internacional y el control fronterizo a los países vecinos. Así, el Sahel, el desierto del Sáhara, los países del norte de África y el Mediterráneo se fueron «fronterizando» año tras año.

## El Mediterráneo, un mar en disputa

En el Mediterráneo, el resultado más directo de la crisis de 2015 fue la puesta en marcha de la operación Sophia, que tenía como objetivo principal la identificación, captura y destrucción de los barcos de los traficantes. A nivel discursivo, el nuevo enfoque permitió un triple giro. Primero, la protección ya no se garantizaba a través del rescate y desembarco en las costas europeas, sino evitando la salida de las personas migradas desde las costas del norte de África. El rescate, pues, se pasaba a hacer de manera «preventiva», dejándolos en tierra. Segundo, el objetivo ya no eran las personas migradas, sino las embarcaciones que las transportaban. Tercero, con respecto al discurso, la culpa pasó a ser de los traficantes. El argumento era que destruyendo sus barcos se salvaba a las personas migradas de caer en la esclavitud. Cuanto más inhumano y salvaje se presentaba el otro lado, el de los traficantes, más humana y falta de responsabilidad pasaba a ser vista la frontera europea. Se salvaba así la disyuntiva entre humanitarismo y securitización de la frontera: controlar las fronteras y luchar contra los traficantes era la mejor manera de «salvar vidas» (Garcés Mascareñas, 2018).

Este mismo enfoque quedó reforzado con el Plan de Acción contra el tráfico ilícito de personas migradas que se puso en marcha en mayo de 2015. El Plan justificaba la lucha contra los traficantes, no solo como facilitadores del cruce irregular de fronteras, sino también como explotadores y abusadores de las personas migradas. Pero el argumento daba un giro más: era la falta de escrúpulos de los traficantes lo que explicaría, sobre todo, las muertes en la frontera. Así, según el documento, «para maximizar los beneficios, los traficantes a menudo hacían a centenares de personas migradas en embarcaciones no aptas para navegar. [...] Muchas personas migradas se ahogan en el mar, se asfixian en contenedores o mueren en los desiertos». De este modo, la Unión Europea parecía dejar de sentirse responsable. Se pasaba así del *mea culpa* inicial a la denuncia, del rescate a la lucha contra los traficantes, de salvar vidas en el mar a salvar vidas de forma preventiva dejándolos en tierra.

A partir de 2018, asistimos, además, a la progresiva externalización del rescate marítimo a las guardias costeras de los países del sur, que tiene que ver con la reducción de los equipos de salvamento marítimo tanto en Italia como en España. Cuanta menor capacidad de salvamento de los países del norte, más competencias y recursos de los del sur. La lógica es clara: rescatadas desde el sur, las personas migradas pueden ser devueltas al lugar de origen. En paralelo, también desde 2018, asistimos a la progresiva criminalización de las ONG de rescate. Por una parte, se las ha acusado de «favorecer la inmigración clandestina» y de «colaborar con los traficantes». Por otra, las ONG también han sido perseguidas, en el caso de la ruta central, por no colaborar con la guardia costera libia. Desde esta perspectiva, da igual quién haya detrás de la guardia costera o en qué condiciones se realicen los rescates. Es una cuestión de competencias, y ahora —argumentan las autoridades— las competencias son suyas.

### Más allá de la frontera

La segunda consecuencia de 2015 fue la externalización de la protección internacional y las políticas de frontera. El ejemplo más paradigmático fue el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, firmado el 18 de marzo de 2016, que frenó drásticamente las llegadas irregulares a través de la frontera greco-turca (para un análisis más detallado, véase Garcés-Mascareñas, 2020). Los juristas insisten que, más que un acuerdo, fue una nota de prensa. El Tribunal de Justicia de Luxemburgo lo definió como un pacto informal entre Turquía y los Estados miembros, y no con el Consejo

Europeo, por lo que, en febrero de 2017, se declaró incompetente para valorarlo. Una cosa y otra convirtieron el acuerdo UE-Turquía en puro oxímoron: tan implacable para los solicitantes de asilo sobre los que se impuso, como vaporoso (por casi inexistente) para los tribunales de justicia.

Con este acuerdo, Turquía se comprometía a readmitir a toda persona llegada de manera irregular a las costas griegas. A cambio, los Estados miembros aceptaban reasentar a un ciudadano sirio por cada sirio devuelto a Turquía. Además, la Unión Europea se comprometía a acelerar el proceso de liberalización de visados para los ciudadanos turcos e incrementar la ayuda financiera para la acogida de refugiados en Turquía (de 3.000 a 6.000 millones de euros). El mensaje era claro: los que intentaran llegar irregularmente a Grecia serían devueltos, mientras que los que esperarían pacientemente en Turquía tendrían la posibilidad de entrar en su lugar.

El acuerdo fue un fracaso en dos de sus principios fundamentales: un año después, ni había habido expulsiones masivas de Grecia a Turquía (menos de 1.000 sirios habían sido devueltos), ni se habían abierto vías legales y seguras desde Turquía a la Unión Europea (las personas reasentadas no llegaron ni a 3.000). Sí que se habían reducido drásticamente las llegadas irregulares a Grecia: de las 1.740 por día unas semanas antes del acuerdo a las 47 un mes después. En este sentido, el acuerdo sí que sirvió para sellar la frontera oriental de la Unión Europea. Si lanzarse al mar seguía siendo la única opción para pedir asilo en Europa, ¿cómo se explica esta reducción de las llegadas?

Porque el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía representó un paso más en la política europea de externalización del control migratorio. A cambio de dinero y la promesa (incumplida) de reabrir el proceso de liberalización de visados, Turquía se comprometía a controlar las fronteras externas de la Unión Europea y a acoger a los refugiados que los Estados miembros no estaban dispuestos a recibir. La larga historia de acuerdos de España con países africanos, pero sobre todo con Marruecos, demuestra que la externalización del control migratorio sí que es efectiva a corto plazo, sobre todo porque es más fácil evitar que lleguen que devolverlos una vez que están dentro. Y porque estos Estados actúan con mayor impunidad y, por lo tanto, con más eficiencia.

### Internalización de la frontera

Pero más allá de la externalización del control migratorio, la reducción en el número de llegadas no se

puede entender sin tener en cuenta qué pasó dentro de las propias fronteras europeas. En los meses anteriores al acuerdo con Turquía, las fronteras internas de los Balcanes, siguiendo el ejemplo de países como Austria, Hungría y Alemania, fueron cerrándose poco a poco. El cierre de fronteras, junto con controles militares y devoluciones en caliente muy agresivas, convirtió el corredor hacia el centro y el norte de Europa en un muro prácticamente infranqueable.

Con la ruta de los Balcanes cerrada, Grecia (hasta entonces tierra de tránsito) pasó a ser destino final. Esto fue en especial así para las personas que llegaron tras el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, que vieron cómo de un día para otro quedaban atrapadas en las islas. Según la Comisión Europea, la restricción geográfica era necesaria para asegurar el retorno inmediato a Turquía o a los países de origen. Frente al retorno (por otra parte, siempre difícil en la práctica), la única alternativa pasó a ser pedir asilo en Grecia, con todo lo que implicaba en términos de procedimientos largos e inciertos, y a menudo también de un sistema de acogida claramente inadecuado.

Es así como las islas griegas se convirtieron en agujeros negros de derechos fundamentales. Los medios de comunicación y las principales organizaciones locales e internacionales lo han denunciado de manera sistemática: desde el hacinamiento y las temperaturas invernales sin agua caliente ni calefacción (quién no recuerda las tiendas bajo la nieve) hasta la falta de higiene, una alimentación limitada, una asistencia médica inadecuada y unos altos niveles de inseguridad en los campos. No se trata de un problema de incapacidad y recursos. Según algunos expertos, Grecia concentró, en 2015 y 2016, la principal respuesta humanitaria de la historia, si la medimos en costes por beneficiario. El objetivo último de estas «políticas de indigencia» es tener un efecto disuasivo sobre aquellas personas que podrían pretender llegar (para un análisis de este desarrollo, véase Garcés Mascareñas y Ribera, 2020).

### La crisis de 2022

Se ha hablado mucho de la proximidad cultural y social de los refugiados ucranianos. Son europeos «con ojos azules y pelo rubio», señalaba emocionado un periodista de la BBC. Son «personas prósperas de clase media», añadía otro del canal de televisión Al Jazeera. Este tipo de declaraciones no son exclusivas de los medios de comunicación. Representantes políticos, y no solo de los países de Visegrado, han sido también muy explícitos al respecto. Las palabras del

primer ministro búlgaro Kiril Petkov fueron especialmente paradigmáticas: «Esta gente es inteligente, educada. [...] No son como los refugiados a los que estamos acostumbrados, personas de las que no estamos seguros de su identidad, con pasados poco claros, que podrían haber sido terroristas». Y concluía: «No hay ni un solo país europeo que tenga miedo de la actual ola de refugiados».

Más allá de esta proximidad cultural percibida, otra diferencia fundamental tiene que ver con cómo se ha vivido la invasión de Ucrania. Esta vez no es una guerra que pase lejos, ni que tenga que ver con razones que en apariencia no nos atañen. Es una guerra que se considera también nuestra guerra, sobre todo porque se percibe como una confrontación simbólica y profundamente normativa entre dos mundos: Occidente, que se presenta como garante de la democracia y el estado de derecho, y Rusia, un régimen autocrático e iliberal que, además, desafía el orden de seguridad europeo e internacional. Es así como la acogida de refugiados no debe entenderse solo como un gesto de especial solidaridad con ciudadanos de un país vecino, sino también por su valor profundamente moral (para un mayor desarrollo, véase Garcés Mascareñas, 2022).

En términos de respuesta, los Estados miembros han mantenido una política de fronteras abiertas. De hecho, es como el régimen internacional de asilo debería funcionar, dejando pasar y acogiendo a todos aquellos que escapan de guerras y conflictos. Pero no es lo que acostumbra a suceder, y menos en los países que ahora acogen a la mayor parte de refugiados ucranianos. Este cambio ha sido especialmente manifiesto en las declaraciones del primer ministro húngaro Viktor Orbán. Mientras que en diciembre declaraba: «no vamos a dejar entrar a nadie», refiriéndose a migrantes y refugiados de Próximo Oriente y África, en marzo, la frase se había convertido en «estamos dejando que entren todos», ahora en relación con los refugiados ucranianos. Este mismo cambio es patente en el caso de Polonia: mientras que, a finales de 2021 el gobierno declaraba el estado de emergencia y suspendía el derecho de asilo, dejando atrapados en la frontera con Bielorrusia a miles de refugiados, a principios de 2022, la recepción y acogida de los ucranianos fue absoluta.

Este giro permite explicar dos diferencias fundamentales en las políticas. La primera es que esta vez los Estados miembros se han saltado la aplicación del Reglamento de Dublín, que es el sistema que determina, de forma rápida y a partir de unos criterios preestablecidos (principalmente el primer país de llegada), qué Estado es responsable de examinar cada solicitud. Es cierto que, a efectos formales, con la exención de

visado, no ha hecho falta suspender Dublín. Pero tal como señala David Moya (2022), la exención de visado estaba prevista para hacer turismo o visitas puntuales, pero no para buscar asilo. En la práctica, la no aplicación de Dublín significa que los refugiados ucranianos, a diferencia del resto de solicitantes de asilo, pueden escoger el país de residencia según sus preferencias y posibilidades. A finales de abril de 2022, según ACNUR, los principales países de recepción eran los países limítrofes, sobre todo Polonia (con más de 2,8 millones de refugiados ucranianos), Rumanía (763.769), Hungría (476.213), República de Moldavia (428.577) y Eslovaquia (346.175).

La segunda diferencia es que, en menos de una semana, los Estados miembros accedieron a poner en marcha la Directiva de Protección Temporal, aprobada en 2001 pero hasta ahora nunca utilizada. La aplicación de la Directiva permite garantizar protección temporal de forma colectiva y casi automática sin tener que pasar por las largas esperas que caracterizan a los procedimientos individualizados de asilo. Además, permite integrar a los beneficiarios directamente en los sistemas de acogida y que accedan a un amplio conjunto de derechos, incluido el de acceder al mercado laboral. En términos de gobernanza, aunque la Directiva sigue privilegiando las decisiones intergubernamentales, una vez activada somete a los Estados a un marco normativo común más o menos automatizado y, por lo tanto, donde la capacidad de decisión y control a nivel nacional queda en cierto sentido limitada.

### Europa en crisis

En su libro *After Europe* (2017), Ivan Krastev señalaba que bien podría ser que las crisis migratorias, no por lo que son, sino por lo que generan, acaben representando el inicio del fin del liberalismo europeo. Después de 2015, nuestro miedo a otra crisis migratoria ha hecho que estemos dispuestos a aceptar lo inaceptable. Y este es el verdadero problema. De puertas hacia dentro, hemos aceptado la normalización de los estados de excepción y, por lo tanto, la vulneración de derechos fundamentales. De puertas hacia fuera, la externalización de la protección internacional y el control fronterizo nos ha hecho rehenes (y, en consecuencia, mudos) ante las presiones exteriores. Esa es la principal consecuencia de que el número de llegadas irregulares dependa de los países vecinos. El ejemplo más reciente de esta subordinación es el reconocimiento por parte del gobierno español de la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental.

Al mismo tiempo, con la crisis de refugiados ucranianos, hemos aprendido que los números son relativos: que en 2015 la Unión Europea dijo basta con poco más de un millón de refugiados en todo el año, mientras que en 2022 llegamos a los 5 millones en mes y medio, y casi 3 millones solo en Polonia sin que nadie dijera demasiado. Hay quien ve en ello un ejemplo de una Europa solidaria y, por primera vez, unida y coordinada. Desde esta perspectiva, la crisis de refugiados ucranianos se percibe como un punto de inflexión a mejor. Sin embargo, este tipo de análisis parte de agendas políticas y deseos de futuro. Si examinamos la respuesta discursiva y de políticas a lo largo de 2022, la conclusión es más bien la contraria. Por un lado, las mismas razones que sirven para acoger a los refugiados ucranianos (en tanto que «inteligentes, educados y de fiar») sirven para excluir al resto. Por otro lado, la llegada de los refugiados ucranianos, junto con el aumento del número de solicitudes del resto, ha puesto contra las cuerdas a los sistemas estatales de acogida. A finales de 2022, ya se hablaba de una nueva crisis de recepción de refugiados. Y la respuesta parece que será la misma que en 2015: más políticas de frontera y más exclusión para los que, a pesar de todo, consigan llegar.

### Bibliografía

- Garcés Mascareñas, Blanca (2018). «Mar en disputa: del rescate a la lucha contra los traficantes». *CIDOB Nota Internacional* 199.
- Garcés Mascareñas, Blanca (2020). «Cuatro años del acuerdo UE-Turquía». *CIDOB Opinión* 617.
- Garcés Mascareñas, Blanca (2022). «Por qué, esta vez, parece distinto». *Política exterior*, vol. 36, núm. 207 (mayo): 21-27.
- Garcés Mascareñas, Blanca, y Olatz Ribera Almandoz (2020). «Políticas de la indigencia. Solicitantes de asilo sin casa en Europa». *CIDOB Nota Internacional* 237.
- Krastev, Ivan (2017). *After Europe*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Moya, David (2022). «La crisis humanitaria de Ucrania debe forzar avances inesperados en el sistema de asilo europeo». *CIDOB Opinión* 713.