

LA TERCERIZACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN EL NUEVO PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO EN EUROPA

The externalisation of the responsibility to protect in the New Pact on Migration and Asylum in Europe

Ivana Belén Ruiz-Estramil^a 

Resumen. Este artículo analiza desde una perspectiva sociológica, las implicaciones en términos de protección del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en la Unión Europea (UE). Trabajando desde una metodología cualitativa, este artículo tiene el objetivo de exponer una estrategia que puede entenderse como externalización de la responsabilidad de proteger desarrollada por la UE bajo el argumento de impedir la saturación del sistema de asilo europeo. Como principales resultados, señalo, en primer lugar, la estructuración de estrategias destinadas a frenar la llegada de población, y en segundo lugar, un análisis del control del acceso a la UE en función de contexto y región de procedencia siguiendo el modelo empleado en la Declaración UE-Turquía de 2016. Planteo como discusión la urgencia de mayores garantías internacionales apoyándome en las denuncias desarrolladas por organizaciones no gubernamentales, para finalmente concluir destacando las prácticas de repliegue de los sistemas de protección ante el aumento de la movilidad humana transnacional forzada.

Palabras clave: protección internacional; frontera; refugiados.

Abstract. This article analyzes, from a sociological perspective, the implications in terms of protection of the New Pact on Migration and Asylum in the European Union (EU). Working from a qualitative methodology, this article aims to expose a strategy that can be understood as an externalisation of the responsibility to protect developed by the EU under the argument of preventing the saturation of the European asylum system. As main results, I point out, firstly, the structuring of strategies aimed at stopping the arrival of population, and secondly, an analysis of access control to the EU, based on context and region of origin following the model used in the EU-Turkey Declaration of 2016. I raise as a discussion the urgency of greater international guarantees based on the complaints developed by non-governmental organizations, to finally conclude by highlighting the practices of withdrawal of protection systems in the face of the increase in forced transnational human mobility.

Keywords: international protection; border; refugees.

^a Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra. Coimbra, Portugal.

Introducción

A raíz de la guerra en Ucrania, la responsabilidad de proteger a las personas que huyen de un conflicto vuelve a los medios de comunicación. No obstante, asistimos a un discurso de protección que no se corresponde con la práctica que se pretende estructurar a raíz del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en la Unión Europea (UE). Un Nuevo Pacto que pretende dotarse de “procedimientos más eficaces” para con ello “lograr un nuevo equilibrio entre la responsabilidad colectiva y la solidaridad”¹, para aumentar la confianza en los procedimientos y en la gestión en donde se garantice una “mayor precisión en las responsabilidades”.

Este escrito² surge con el objetivo de profundizar, desde una perspectiva sociológica, en ciertas prácticas que pueden entenderse como externalización de la responsabilidad de proteger enmarcadas en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, deteniéndonos en el protagonismo adquirido por los terceros países que constituyen vías de acceso a la UE, más allá del proceso de externalización del control de las fronteras que se pone en marcha. El interés principal recae en entender cómo una práctica que *de facto* limita el acceso al asilo en la UE, es discursivamente justificado como mecanismo de protección precisamente del asilo.

La evolución del asilo en la UE ha puesto de manifiesto el interés por limitar, ordenar y clasificar la protección internacional dentro del territorio común, armonizando el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) a los flujos de población y las “cargas” que estos representan para los Estados receptores. En la misma lógica de fijar orden y repartir cargas se basó la “Declaración UE-Turquía de 2016”³, estableciendo un nuevo procedimiento que ordenó el acceso al territorio europeo. Siguiendo esta lógica, este escrito se detendrá en dos resultados surgidos tras dos procesos investigativos⁴. En primer lugar, se repara en el intento de ordenar y frenar el número de llegadas a la UE,

¹ Disponible en: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es>. Revisado: 26.05.2023.

² Valga mencionar mi agradecimiento a Nelly y Gerardo por su atenta lectura, a las personas que realizaron la revisión para que el texto llegue a ser lo que hoy se presenta y al equipo de la revista que ha estado siempre a disposición. Una versión de este texto fue presentada en el X Congreso de Migraciones 2022 en Madrid (España), bajo el título “La externalización de la responsabilidad de proteger a través de la figura de los ‘terceros países’ en el Reglamento (UE) 2021/2303”, gracias al apoyo de la Fundação para a Ciência e a Tecnologia, en el marco del Financiamiento Plurianual de Unidade I&D (UIDP/50012/2020).

³ Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>>. Revisado: 26.05.2023.

⁴ El primero de ellos financiado por el Programa Predoctoral de Formación de Personal Investigador No Doctor del Gobierno Vasco en el que se analizó el asilo y refugio en el Estado español desde la dimensión humanitaria y la construcción subjetiva de quienes llegaron a España en busca de protección internacional, entre 2014 y 2019. El segundo proceso investigativo en desarrollo desde inicios de 2022, financiado por el Programa Posdoctoral, de Perfeccionamiento de Personal Investigador Doctor del Gobierno Vasco en el que se analiza el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en un contexto pospandemia.

atendiendo a las distintas estrategias mediante las cuales se involucran a actores externos a la UE en la gestión de la movilidad. En segundo lugar, se resalta la práctica de delegar la responsabilidad de proteger pero manteniendo el discurso de protección, como una estrategia en donde se busca preservar una imagen de compromiso con la protección internacional, pero para lo cual se argumenta la necesidad del compromiso de los terceros países de tránsito en la gestión de la movilidad para poder desarrollar una labor adecuada de protección. En la discusión nos detendremos en cómo la externalización de la responsabilidad de proteger da un nuevo significado a la externalización del control fronterizo, impulsando una práctica colonial sobre los países periféricos a la UE, en donde estos a su vez reproducen estas mismas prácticas sobre los países emisores de población desplazada. A modo de conclusión se repara en la estructura de delegación de la responsabilidad de proteger, resaltando las implicaciones que ello tiene en contextos de aumento de la movilidad humana transnacional forzada, no sólo por conflictos, guerras y persecución, sino también por nuevos retos globales como la crisis climática que amenaza con arrojar a millones de personas de sus hogares.

Las siguientes páginas buscan abrir el debate sobre la importancia del asilo y refugio, en un contexto en el que los conflictos no han hecho más que multiplicarse, y en el que además se pone en evidencia un conflicto con la propia protección internacional. Planteo un debate que ha de ser urgente, en un mundo que ha pasado de 42,5 millones (ACNUR, 2012) de personas desplazadas forzosamente en 2011 a los 89,3 millones tan solo una década después en 2021⁵. Un mundo en el que se multiplican los obstáculos para la llegada de población, se da “caza” a los migrantes (Mendiola, 2022) y se crean nuevas categorías burocráticas de protección menos garantistas en los Estados receptores (Dwyer, 2005; Zetter, 2007). Un mundo que diariamente parece alejarse de los principios básicos recogidos en la Convención de Ginebra de 1951, sacrificando los derechos básicos de aquellas personas que ven en peligro su vida, tanto en sus países de origen como en las rutas migratorias.

Metodología

El desarrollo de este escrito se basa en dos procesos investigativos. Un primer proceso, desarrollado entre 2014 y 2019⁶, analizó el caso concreto de la política de asilo en España enmarcada dentro del SECA. El objetivo principal fue atender a la relación entre los dispositivos de reconocimiento de la condición de refugiado de una persona solicitante de protección internacional y la

⁵ Disponible en: <<https://www.acnur.org/noticias/news-releases/acnur-las-cifras-de-desplazamiento-forzado-en-el-mundo-alcazan-un-nuevo>>. Revisado: 26.05.2023.

⁶ Más información disponible en: RUIZ-ESTRAMIL, Ivana Belén. Devenir refugiado en el procedimiento de asilo español. *Revista Española de Sociología*, v. 28, n. 3, p. 121-133, 2019.

manera en la que experimentaba este procedimiento quien buscaba solicitar protección. La investigación se basó en una metodología cualitativa, en donde se analizó la legislación vigente en materia de asilo y refugio a nivel europeo y estatal, junto con un trabajo de campo basado en entrevistas en profundidad con guion semiestructurado a personal técnico de organizaciones que trabajan con solicitantes de protección internacional (16 entrevistas), y con personas que se encontraban en diferentes fases de su proceso de solicitud de asilo (37 entrevistas) en España.

Tras los resultados obtenidos en esa primera investigación, se hace evidente la estrategia de desgaste de la protección internacional en la UE mediante dos mecanismos que operan tanto en el acceso al territorio de un Estado miembro, como en la posterior posibilidad de presentar una solicitud de asilo y acceder a garantías de la misma una vez se está en el territorio. Siguiendo estas líneas de trabajo se articula la actual investigación en marcha desde comienzos de 2022, en donde se analiza el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, con el objetivo de ahondar en las estrategias que buscan ponerse en marcha para regular el acceso a la UE, el control fronterizo y el reparto de responsabilidad en relación al asilo, ya no solo con los Estados miembros sino también con los terceros países que constituyen vías de acceso a la UE.

Esta segunda investigación se basa también en una metodología cualitativa, en la que analiza la documentación elaborada en el marco del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo⁷ de la UE, junto con el desarrollo de entrevistas en profundidad a miembros de organizaciones no gubernamentales que trabajan en los países de la frontera sur de la UE (España, Grecia e Italia concretamente) y a miembros de organizaciones que trabajan en países externos a la UE, pero con una gran relevancia en la gestión de la movilidad (Marruecos y Turquía concretamente), quienes son testigos de las consecuencias que tiene la implementación de políticas que restringen la movilidad. No obstante, en este escrito, se centra la atención en el Reglamento (UE) 2021/2303 como nueva herramienta que conforma la Agencia de Asilo de la Unión Europea, con un gran peso en la gestión a nivel europeo, pero también con funciones respecto a terceros países.

Resultados

El principal argumento que defiende este escrito destaca que el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, no solo busca ordenar la llegada de población, sino que también busca desvincular responsabilidades de protección en terceros países, sin por ello perder el capital simbólico de la protección internacional en la UE. Esta estrategia dibuja un escenario neocolonial y de

⁷ Disponible en: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/new-pact-migration-and-asylum_es>. Revisado: 26.05.2023.

interdependencia, en donde la vida de las personas queda en un segundo plano como cifras gestionables que requieren de políticas específicas que subdividan responsabilidades, para que no acontezcan situaciones de saturación o colapso de los sistemas de asilo estatales. Los dos resultados específicos señalados a continuación muestran cómo se ha conformado un escenario que podría entenderse como una tercerización de la responsabilidad de proteger, en una práctica que dificulta el acceso al asilo en la UE.

Actualización del Sistema Europeo de Asilo como medida de freno a la llegada de población

La política de regulación del asilo en la UE no ha dejado de ser un área de constante actualización desde la creación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) en 1999. El objetivo principal con el que se creó el SECA, fue armonizar las condiciones del procedimiento de asilo en los países miembros de la UE (Unión Europea, 2014), para que no hubiera una disparidad entre ellos que generaran una mayor afluencia de población a aquellos países con condiciones más favorables para el asilo. No obstante, las disparidades entre los Estados miembros no desaparecieron, dando como uno de los resultados la formulación del “Reglamento (UE) n° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo”⁸ con el objetivo de que se redujeran esas disparidades.

En 2013, el “Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida”⁹, fijó que:

Cuando, con arreglo a los criterios enumerados en el presente Reglamento, no pueda determinarse el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional, será responsable del examen el primer Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud de protección internacional. (Capítulo 2, Artículo 3, Sección 2)

Señalando también la responsabilidad de los Estados miembros en el caso de las solicitudes presentadas por personas que hubieran accedido de manera irregular al territorio:

Si se determina, atendiendo a pruebas o a indicios (...) que el solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer país, el Estado miembro en el que haya entrado de tal forma

⁸ Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=ES>>. Revisado: 26.05.2023.

⁹ Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en>>. Revisado: 26.05.2023.

será responsable del examen de la solicitud de protección internacional. (Capítulo 3, Artículo 13)

El sistema europeo de asilo siguió encontrándose con una fuerte disparidad de condiciones y solicitudes de protección entre los Estados miembro, viéndose esta masificada en 2015 cuando aumenta exponencialmente el número de personas desplazadas forzadas que llegan a las fronteras europeas en busca de protección internacional. Frente a esta situación, se puso en marcha la Declaración UE-Turquía, el 18 de mayo de 2016, con el objetivo de repartir las “cargas” que suponía la acogida de población entre los distintos Estados miembros, involucrando a un tercer país externo a la UE como agente de control fronterizo.

En dicha declaración se estableció en primer lugar que “Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía”, agregando en un segundo punto que “Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE”, fijando con esta dinámica una interconexión con Turquía en donde se delega la responsabilidad de controlar también futuras rutas migratorias irregulares desde su territorio al de la UE, como se refleja en el tercer apartado del acuerdo: “Turquía tomará todas las medidas necesarias para evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración ilegal desde Turquía a la UE”.

La Declaración UE-Turquía constituyó un paso clave en la externalización del control de los flujos migratorios acelerado por las cifras de personas que accedían a territorio de la UE por la Ruta del Mediterráneo Oriental y la Ruta de los Balcanes Occidentales, en donde Turquía es un punto estratégico (Cherubini, 2017, p. 35). Turquía, un país con el que ya se había firmado con anterioridad un acuerdo de readmisión de personas que residen sin autorización¹⁰, se convirtió en una pieza clave en el tablero del control migratorio, más allá de los acuerdos bilaterales entre Estados miembros y terceros países. La declaración con Turquía representó la posibilidad de que previamente a la entrada a territorio de la UE se pudiese detectar, detener y retener a la población hasta el posterior traslado a un Estado miembro, en el caso de que procediese el asilo. Elementos clave en las propuestas desarrolladas en las Conclusiones de Consejo Europeo del 28 de Junio de 2018¹¹, en las que se resaltó la necesidad de crear “plataformas regionales de desembarque” y “centros controlados”.

Estos acuerdos y medidas que paulatinamente introdujeron a los “terceros países” dentro de la gestión del flujo migratorio hacia la UE, crearon la posibilidad

¹⁰ Disponible en: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0507\(01\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0507(01)&from=en)>. Revisado: 26.05.2023.

¹¹ Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/media/35940/28-euco-final-conclusions-es.pdf>>. Revisado: 26.05.2023.

de afianzar su protagonismo en el marco del asilo, como se ve en el “Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2021 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 439/2010”¹², y en el resto de documentos relativos al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. La capacidad administrativa y el control de la población en movimiento son las principales preocupaciones a las que atiende el nuevo Reglamento, destacando la necesidad de coordinar las acciones de los Estados miembros de la UE con la de los países limítrofes, con el fin de “controlar” el acceso a la frontera e impedir una “presión desproporcionada” sobre el asilo y la acogida en la UE.

Cabe señalar que en el Reglamento (UE) nº 439/2010¹³, derogado por el nuevo reglamento, los terceros países también tenían presencia, pudiendo recibir asesoramiento de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, no obstante, en el nuevo reglamento asistimos a una ampliación de esta relación, en donde el orden y el control de la movilidad se convierten en las preocupaciones centrales, fijando protocolos de actuación que hacen más efectivo el reparto de las responsabilidades entre los Estados miembros, pero en donde también los “terceros países” aparecen con responsabilidades delimitadas con el objetivo de garantizar un acceso ordenado a las fronteras de la UE.

Diluyendo la protección en el control, el Reglamento (UE) 2021/2303 muestra su interés por acotar las vías de acceso al territorio de la UE, estableciendo, *de facto*, un proceso de análisis y evaluación de la situación en el exterior de las fronteras de la UE:

La Agencia [de Asilo de la UE] recopilará y analizará información sobre la situación en materia de asilo en la Unión y en los terceros países en la medida en que pueda tener un impacto en la Unión, incluida información actualizada sobre las causas profundas de los flujos migratorios y de refugiados, la presencia de menores no acompañados, y la capacidad global de acogida y las necesidades en materia de reasentamiento de terceros países (...) para detectar los posibles riesgos para los sistemas de asilo y acogida de los Estados miembros. (Capítulo 2, Artículo 5)

Destacando que “La Agencia podrá desplegar expertos que formen parte de su propio personal como funcionarios de enlace” (Capítulo 7, Artículo 36, Sección 1). En estos dos fragmentos podemos ver cómo se normaliza la evaluación de las condiciones de acogida de los terceros países, como prevención ante un posible aumento de solicitudes de protección. Empezamos a dilucidar una estrategia que mantiene un discurso de protección centrado en el apoyo logístico a los terceros países, como muestra la posibilidad de “desplegar expertos” en su

¹² Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2303&from=ES>>. Revisado: 26.05.2023.

¹³ Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=DE>>. Revisado: 26.05.2023.

territorio, y también en la protección del sistema de protección para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de asilo. Vemos como no se trata de una obligación que directamente se deposita en los terceros países, sino que parte de una coordinación que cuenta con el posible asesoramiento de la UE, un control que no solo se focaliza en los sujetos, sino también en los Estados limítrofes, lo que le permite mantener un discurso de responsabilidad y de justificación de las medidas adoptadas (Boltanski, Thévenot, 1991).

Delegar responsabilidades manteniendo el discurso de protección

Desde los estudios migratorios son muchas las voces que nos advierten de una creciente práctica de externalización del control fronterizo (Hynman, Mountz, 2008; Abrisketa, 2017; Omizzolo, Sodano, 2018; El Qadim *et al.*, 2021; Bousiou, 2022), como medida que busca poner freno a la migración hacia los países del “norte global”¹⁴. En el caso del asilo en la UE, las implicaciones internacionales de los Estados receptores de población son más fuertes, debido al compromiso adquirido con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y el posterior Protocolo de Nueva York de 1967. De este lazo de implicación con la protección, surge lo que se defiende en este escrito como una estrategia de delegación de la responsabilidad de proteger, en donde no sólo opera un mecanismo práctico de externalización de las fronteras, sino que se pone en práctica un discurso y un nuevo mecanismo que reparte responsabilidades con los terceros países que constituyen vías de acceso a la UE. El reparto de responsabilidades apela a las obligaciones prácticas y morales de las regiones de tránsito, con una particularidad muy específica: el seguimiento de la UE del cumplimiento de esas responsabilidades, habilitando un posible retorno a los países de tránsito de las personas que intenten llegar de manera irregular a territorio europeo.

La relación que se construye con los terceros países de tránsito en el Reglamento (UE) 2021/2303, pone en la mira la necesidad de coordinar estrategias que le permita a la UE un mayor conocimiento de los flujos de población. De este modo, el foco de atención se dirige también al exterior, introduciendo a nuevos actores bajo su influencia. Al mismo tiempo, los países de tránsito adquieren la labor de contención de las personas que buscan llegar a la UE.

El objetivo fundacional en la creación del SECA, de garantizar condiciones mínimas de protección apelando a la necesidad de construir políticas de protección que no fueran una “lotería” (Unión Europea, 2014, p. 3), ha ido derivando en la práctica en un mayor control de la movilidad, recurriendo al argumento de garantizar el funcionamiento del sistema de asilo. Una de las

¹⁴ Países con alto nivel de ingresos, según el Banco Mundial, aunque no necesariamente se encuentren en el norte geográfico.

técnicas entrevistadas señalaba que el discurso de la UE apoya la justificación de su política migratoria y de asilo en términos de: “tenemos que salvar pero no podemos”¹⁵. Un posicionamiento en el que la UE visibiliza la identificación del problema, reconoce su compromiso, pero justifica su forma de proceder desde la incapacidad de hacer frente al fenómeno.

El Reglamento (UE) 2021/2303 deja ver la intención de tercerizar la responsabilidad de proteger en los países de tránsito, como posibles Estados en donde las personas que huyen de una situación de conflicto o persecución, pueden encontrar seguridad y protección, sin necesidad de recurrir a la UE. Con esta propuesta, la UE defiende la coordinación con los países de tránsito con el objetivo de determinar que se trata de zonas seguras, mostrando su compromiso con la protección pero lastrando la posibilidad de acceder a su territorio.

Mantener el discurso de protección es clave para salvaguardar la política de tercerización de la responsabilidad de proteger, visibilizando el objetivo de mantener un procedimiento que sea capaz de ofrecer garantías a quienes recurran a él, algo que no podría garantizarse en el caso de producirse una presión desproporcionada. La tercerización de la responsabilidad de proteger, recogido en el nuevo Reglamento (UE) 2021/2303, da un paso más en la práctica de suscripción de acuerdos bilaterales entre países miembros de la UE y terceros países de tránsito migratorio, actuando como política común y como disposición estructurada a largo plazo. En el caso concreto del asilo cabe preguntarse por la legitimidad de la evaluación de la capacidad de gestionar el asilo de los países de tránsito, desarrollada, precisamente, por quien sostiene no tener capacidad de acoger a más población.

La tercerización de la responsabilidad de protección obvia el hecho de que el propio trayecto migratorio se ha convertido en una fuente de violación de los derechos humanos, un espacio inhabitable, de extrema inseguridad en donde las personas son perseguidas por el hecho de ser migrantes. En ese contexto ¿Cómo podría garantizarse una protección internacional efectiva? Si esos países de tránsito se han convertido en espacios de contención, captura y retención de migrantes, ¿Cómo podría ese Estado convertirse en un agente de protección?

La UE cada día parece blindarse más ante la migración y en la práctica también ante la protección internacional. Los refugiados, como portadores de “ruidos distantes de guerra” (Bauman, 2013, p. 89), acercan la realidad de la desprotección a la esfera cotidiana. Los desplazamientos forzados, que años atrás se veían muy distantes a Europa, están cada vez más cerca, incluso produciéndose al interior de sus fronteras como vemos a raíz de la guerra en Ucrania. A primera vista, encontramos una estrategia de protección diferente con

¹⁵ Personal técnico de ONG vinculada al trabajo de denuncia de prácticas racistas hacia población migrante y refugiada.

las personas procedentes de Ucrania, habilitándose el reconocimiento de una protección temporal para quienes la soliciten. De este modo, pueden acceder a una residencia legal en el Estado al que llegan dentro de la UE, acceder al mercado laboral y otras prestaciones indispensables en los países de destino. Sin duda se trata de una medida que facilita una protección inmediata y es muy diferente a la estrategia desarrollada con otros colectivos de personas desplazadas forzosamente. No obstante, cabe señalar que el reconocimiento proporcionado en forma de protección temporal, está enmarcado dentro de la misma estrategia que busca proteger al sistema de asilo europeo, dado que un aumento drástico de la afluencia de población procedente de la región podía poner en riesgo el sistema en su conjunto, tal como aclara la Decisión de ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022¹⁶, que da inicio a la protección temporal para las personas procedentes de Ucrania:

La afluencia será probablemente de tal magnitud que existe también un claro riesgo de que los sistemas de asilo de los Estados miembros no sean capaces de tramitar las llegadas sin efectos adversos para su funcionamiento eficiente y para los intereses de las personas afectadas y los de otras personas que soliciten protección. (Párrafo 7)

Desde una misma lógica, pero siguiendo prácticas diferentes, la UE construye estrategias que le permitan proteger el asilo de afluencias masivas, aunque en esta ocasión menos adversas para las personas que buscan huir de zonas de desprotección.

Con la tercerización de la responsabilidad de proteger asistimos no solamente a una política que afectará al escenario inmediato de las migraciones hacia la UE, sino que cambiará la concepción de la protección internacional. Si los Estados del norte global ya podían usar estrategias para externalizar la gestión del asilo en terceros países como ocurre entre Australia y Nauru o Papúa Nueva Guinea (Amnistía Internacional, 2017), como ocurría entre EEUU y México a propósito del “Protocolos de Protección al Migrante” (MPP), también conocido como “Quédate en México” (París, 2022), entre Israel, Ruanda y Uganda (Fennig, 2021), o la reciente propuesta de Reino Unido de enviar solicitantes de asilo también a Ruanda, la UE da un paso más reclamando una responsabilidad de acogida en Estados de tránsito migratorio, reforzando a su vez su influencia en estas mismas regiones. Desde su marco de interacción con los terceros países, la UE reivindica el cumplimiento de una responsabilidad a la que ella también está vinculada internacionalmente. Si tal y como se argumentó con anterioridad (Ruiz-Estramil, 2022), el asilo carga con un legado colonial que marca la forma actual de proceder bajo la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, la dinámica dibujada por el Nuevo Pacto sobre Migración y

¹⁶ Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>>. Revisado: 26.05.2023.

Asilo presenta una práctica neocolonial que se justifica, además, con un discurso de solidaridad que busca evitar el colapso del sistema europeo de asilo.

El personal técnico entrevistado señaló, ya antes de la actualización del sistema de asilo europeo, que la UE desarrolla una política de asilo muy alejada de los principios y valores que dice defender. Como destacó uno de los entrevistados, este hecho merece un mayor reproche dado que representa el incumplimiento de un compromiso: “Si fuera que no ha firmado nada y te declaras malísimo pues es más coherente pero es todavía peor cuando has dicho que vas a hacer”¹⁷. Las políticas de reconocimiento articuladas en torno a la evaluación y comprobación del relato del solicitante de protección (Fassin, 2013), están complementando sus mecanismos con políticas que atienden a determinados contextos sobre otros. De este modo, la categoría de refugiado, que se había empezado a individualizar en la década de los años treinta del siglo pasado (Kévonian, 2003), parece adquirir nuevamente un componente colectivo, al menos en el momento de consideración de determinado contexto como urgente.

El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo promueve un mayor protagonismo de la UE como agente capaz de determinar la urgencia de un contexto de desprotección, incluso en un momento previo a la llegada de población. En primer lugar, al actuar de manera coordinada con los terceros países vías de tránsito hacia la UE, reconociendo que estos pueden ser contextos seguros para que las personas desplazadas permanezcan sin necesidad de solicitar asilo en la UE. En segundo lugar, al reconocer de manera coordinada determinado tipo de protección subsidiaria o temporal dependiente de la consideración que se tenga del contexto de partida. En la práctica, ambas situaciones generan una gran precariedad de la protección, produciendo espacios de espera, campos de refugiados improvisados (Agiar, 2008), zonas de “almacenaje” de refugiados (Sassen, 2015, p. 71). La espera no es ya sólo constitutiva del procedimiento de asilo como herramienta disciplinante (Ruiz-Estramil, 2018) en el que el sujeto aprende a comportarse ante las instancias burocráticas (Auyero, 2013), sino que también constituye la única manera posible de acceder a un nuevo espacio de seguridad.

Los Estados que constituyen rutas de acceso a la UE pasan a estar también bajo un sistema que les estipulan responsabilidades más específicas que las derivadas de su adhesión a la Convención de Ginebra. Una responsabilidad que no responde ya solamente ante el Derecho de los Refugiados, sino que responde a los acuerdos que suscriban con la UE. Los sujetos desplazados que buscan protección, pero también los terceros países que constituyen rutas de tránsito hacia la UE, quedan sujetos a un ejercicio de disciplina que no pone en el centro

¹⁷ Entrevista a activista vinculado a plataformas de acogida.

la vida de las personas desplazadas, sino el correcto funcionamiento del sistema europeo de asilo.

Discusión

Los obstáculos en los canales legales para migrar, y las dificultades para hacerlo con el objetivo de solicitar protección internacional, han hecho que las rutas irregulares se hayan convertido para muchos en la única opción. Se trata de trayectos cada vez más peligrosos, sin amparos legales, a merced de geografías que ponen en peligro la supervivencia y en donde las mafias y bandas criminales se apropian del control del territorio. Pero estas dificultades no frenan a quienes huyen de persecuciones, de guerras e inseguridad. Para estas personas el trayecto migratorio es una prolongación de la desprotección que previamente vivían, y desde ese punto debemos repensar la protección internacional, ante un contexto en el que cada vez se desligan más las responsabilidades de protección.

Las políticas implementadas para frenar la llegada de población parten de una combinación de dos factores, el eurocentrismo y el afán de control de un fenómeno que cada día adquiere una dimensión mayor. Estos dos factores son extrapolables a los otros países del norte global antes mencionados, aunque en el caso de la UE asistimos a un ejercicio de poder cubierto de una retórica de responsabilidad compartida.

En relación al eurocentrismo, vemos como el diseño de una política de asilo centrada en la desconfianza atiende a los procesos de desplazamiento desde una posición en la que identifica a la UE como espacio deseable de habitar, de seguridad y derechos, lo cual obvia la razón principal del desplazamiento originado por condiciones que ponen en peligro la vida de las personas. Desde una mirada eurocéntrica, las personas que se desplazan quieren acceder al territorio de la UE para mejorar sus condiciones de vida, ante lo cual refuerza la dicotomía migrante económico/refugiado, para identificar posibles “falsos refugiados” (Fassin, 2015, p. 282) que busquen beneficiarse del “sistema de protección social” (Santinho, 2013, p. 24) que ofrece el sistema de asilo. Desde esta postura se potencia un ejercicio biopolítico en el que los individuos son evaluados y categorizados (Foucault, 2007, 2009) en nombre de proteger la vida (Fassin, 2007, 2010), en donde el asilo se convierte en una herramienta funcional que combina responsabilidad y control (Ruiz-Estramil, 2021).

Desde una postura eurocéntrica, no sólo se construye una imagen del “otro” sobre la base de ser un sujeto que busca acceder al territorio para mejorar su situación económica (migrante económico) o en busca de seguridad (refugiado), sino que también se construye una imagen de la región receptora de población. Al obviar el punto principal que motiva el desplazamiento y centrar la atención en el deseo de llegada a su territorio, la región receptora está también enviando a su

propia ciudadanía el mensaje de ser una región próspera y deseable de habitar, posicionándose en una escala superior a aquellas regiones de procedencia de quienes llegan, sean migrantes o refugiados.

En el caso concreto del sistema de asilo en la UE, vemos el eurocentrismo en la construcción de “otredad”, precisamente sobre la base de la “solidaridad”. Desde el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo se apela a la solidaridad entre los Estados Miembros para hacer frente a los flujos de población procedentes de “fuera” de la UE, un punto fundamental que se condensa en la idea de persona “extra-comunitaria” (Rea, 2006). Construye un “nosotros” frente a un “ellos” externo, que además tiene la intención de aproximarse. En la actualización recogida en el Reglamento (UE) 2021/2303, la idea del “nosotros” no desaparece ni se amplía, pero frente a la gestión del “ellos” que se aproxima, levanta un perímetro al que exige responsabilidad de gestión para frenar la llegada de población. En ese ejercicio se crea también una dependencia mutua en la que, como se ha visto con los acuerdos bilaterales entre Estados Miembro y terceros países¹⁸, ambas partes pactan un *quid pro quo* en el que las vidas de las personas desplazadas no son más que cifras de contención o flujo. De este modo, los acuerdos de cooperación o de apoyo político se convierten en la otra cara de acuerdos que intentan limitar el acceso a la frontera europea (Andersson, 2014).

Desde la intención de controlar un fenómeno que cada día adquiere una dimensión mayor podemos ver la influencia del eurocentrismo, que impide ver más allá del flujo de población que intenta llegar a su región. Anclado en la autopercepción de ser una región deseada para migrar o solicitar asilo, pierde la perspectiva de la magnitud de un fenómeno que se origina en los contextos de partida. Esa postura narcisista le impide ver el flujo de población que busca la supervivencia.

Conclusión

Los desplazamientos forzados y las migraciones internacionales conforman en la actualidad un fenómeno que diariamente gana notoriedad, por las cifras de personas que involucra, pero también por las políticas y discursos que paulatinamente ganan presencia. La migración, y cada vez con más fuerza las solicitudes de asilo, encarnan la “otredad”, portan el estigma (Goffman, 1986) de la extranjería, convirtiéndose en el chivo expiatorio de las disfuncionalidades de sociedades receptoras, en donde se fraguan discursos cada vez más reaccionarios que ponen en peligro derechos humanos básicos.

¹⁸ Declaración conjunta del Reino de España y la República Islámica de Mauritania (16-19 de marzo de 2022): <<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2022/170322-DeclaracionConjuntaEspanaMauritania.pdf>>. Revisado: 26.05.2023. Comunicado del Gobierno de España: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidencia/Paginas/2022/180322-comunicado_marruecos.aspx>. Revisado: 26.05.2023.

Desde una perspectiva eurocéntrica y narcisista, la tercerización de la responsabilidad de proteger se presenta como la manifestación de una búsqueda por diversificar las formas de control de la movilidad humana, presentándose como garantía de una mayor y mejor gestión de los flujos migratorios y de asilo, poniendo en evidencia una falta de perspectiva estructural y centrada en los factores que originan los desplazamientos, para entender el contexto global actual y, sobre todo, el de los próximos años.

Ante la proliferación de contextos de guerra, persecución e inseguridad, de nuevas realidades productoras de desplazamientos forzados como la crisis climática, cabe preguntarse ¿A qué nuevas estrategias asistiremos? ¿Estamos ante el principio de discursos cada vez más centrados en la desvinculación de las responsabilidades? ¿Cómo revertir este proceso que viene aconteciendo hace años? La magnitud de estas preguntas excede las posibilidades de este escrito, no obstante, permiten plantear un elemento primordial desde el que empezar a construir respuestas. Me estoy refiriendo a la necesidad de reflexionar sobre la infructuosa tarea de diseñar sofisticados controles a la movilidad, sin atender a las causas de esa movilidad.

La mirada narcisista desde la que se construyen las políticas migratorias de los países del norte global, impide toda perspectiva que le lleve a identificar sus incongruencias, dado que, ni ética ni efectivamente, se puede frenar a quien huye para salvar su vida. Quizás pueda contener a cierto número de personas, pero la tendencia seguirá mostrando el éxodo como una marca ineludible de contextos en donde la vida es negada.

Si miramos las cifras de desplazamientos forzados globales, refugiados y de desplazados internos, vemos como la mayoría se encuentran en los países del sur global, desmintiendo el argumento de presión sobre los países del norte. Si los países del norte global fuesen capaces de “descentrarse” de su autoconstruido altar de deseabilidad, podrían acercarse a una visión más certera de los procesos migratorios globales. Podrían entender por qué cuando se levantan vallas la gente se esfuerza en treparlas. Por qué cuando se instalan concertinas se utilizan mantas y colchonetas para pasarlas. Por qué cuando se usan detectores de dióxido de carbono las personas respiran en bolsas... Ya que ese por qué no es una simple escaramuza, es supervivencia.

Asistimos a un momento histórico en el que el debate ya no está en cómo proteger mejor a las personas, sino en hacia dónde desviar la atención, buscar culpables. Lo que en este escrito se ha llamado la tercerización de la responsabilidad de proteger, ubica a la UE en una geopolítica de contención de la movilidad en la que la vida pierde valor para adquirir un precio. En ese escenario, el asilo y refugio se diluyen en un cálculo de costes y beneficios en detrimento de la protección internacional como un derecho. Asistimos a un

nuevo orden para la exclusión, apoyado en el argumento de la capacidad de acogida como fuente de legitimación de estrategias de contención físicas y burocráticas. Mientras tanto, la vida como resistencia, sigue abriéndose paso.

Referencias bibliográficas

- ABRISKETA, Joana. La dimensión externa del derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del *non-refoulement*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 56, p. 119-158, 2017.
- ACNUR. *Tendencias globales 2011*. Ginebra: ACNUR, 2012.
- AGIER, Michel. *At the margins of the world: The refugee experience Today*. Cambridge: Polity Press, 2008.
- AMNESTY INTERNATIONAL. *¡\$!a del tesoro*. Cómo se están beneficiando las empresas de los abusos a las personas refugiadas en Nauru por Australia. London: Amnesty International, 2017.
- ANDERSSON, Ruben. *Illegality Inc*. Clandestine migration and the Business of Bordering Europe. California: University of California Press, 2014.
- AUYERO, Javier. *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba, 2013.
- BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiciadas*. La modernidad y sus parias. Barcelona: Paidós, 2013.
- BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. *De la justification*. Les économies de la grandeur. París: Gallimard, 1991.
- BOUSIOU, Alexandra. Peripheralisation and externalisation of the EU asylum regime: implications for the right to seek asylum on the southeastern EU border islands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 45 n. 12, p. 2200-2212, 2022.
- CHERUBINI, Francesco. The 'EU-Turkey Statement' of 18 March 2016: A (Umpteenth?) Celebration of Migration Outsourcing. In: BALDIN, Serena; ZAGO, Moreno (orgs.). *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*. Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste, 2017, p. 32-47.
- DWYER, Peter. Governance, Forced Migration and Welfare. *Social Policy & Administration*, n. 39, p. 622-239, 2005.
- EL QADIM, Nora; ISLEYEN, Beste; DE VRIES, Leonie Ansems; HANSEN, Signe Sofie; KARADAG, Sibel; LISLE, Debbie; SIMONNEAU, Damien. (Im)moral Borders in Practice. *Geopolitics*, v. 26, n. 5, p. 1608-1638, 2021.
- FASSIN, Didier. Humanitarianism as a Politics of Life. *Public Culture*, v. 19, n. 3, p. 499-520, 2007.
- _____. El irresistible ascenso del derecho a la vida. Razón humanitaria y justicia social. *Revista de Antropología Social*, n. 9, p. 191-204, 2010.
- _____. The Precarious Truth of Asylum. *Public Culture*, n. 25, p. 39-63, 2013.
- _____. La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la «crisis de los refugiados» de 2015 en Europa. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, v. 70, n. 2, p. 277-290, 2015.

- FENNIG, Maya. Beyond Voluntary Return: A critical ethnographic study of refugees who departed Israel 'voluntarily'. *International Social Work*, v. 64, n. 4, p. 526-538, 2021.
- FOUCAULT, Michel. *Nacimiento de la biopolítica*. Curso en el Collège de France (1978-1979). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- _____. *Vigilar y castigar*. Nacimiento de la prisión. Madrid: Siglo XXI, 2009.
- GOFFMAN, Erving. *Estigma*. La identidad deteriorada. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1986.
- HYNDMAN, Jennifer; MOUNTZ, Alison. Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe. *Government and Opposition*, v. 43, n. 2, p. 249-269, 2008.
- KÉVONIAN, Dzovinar. Question des réfugiés, droits de l'homme: éléments d'une convergence pendant l'entre-deuxguerres. *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n. 72, p. 40-49, 2003.
- MENDIOLA, Ignacio. *El poder y la caza de personas*. Frontera, seguridad y necropolítica. Manresa: Bellaterra Edicions, 2022.
- OMIZZOLO, Marco; SODANO, Pina. The European meta-borders: the outsourcing and militarization of european borders and the violation of the human rights of sub-saharan refugees. *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 26, n. 54, p. 151-170, 2018.
- PARÍS, María Dolores. Externalización de las fronteras y bloqueo de los solicitantes de asilo en el norte de México. *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 30, n. 64, p. 101-116, 2022.
- REA, Andrea. La europeización de la política migratoria y la transformación de la otredad. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, n. 116, p. 157-184, 2006.
- RUIZ-ESTRAMIL, Ivana Belén. A la espera. Los solicitantes de asilo en el Estado español. Nómadas. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, n. 55, p. 1-16, 2018.
- _____. Devenir refugiado en el procedimiento de asilo español. *Revista Española de Sociología*, v. 28, n. 3, p. 121-133, 2019.
- _____. Biopolítica y biolegitimidad: Apuntes desde el tratamiento del asilo y refugio. *Ámbitos. Revista de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades*, n. 44, p. 57-67, 2021.
- _____. Asilo y refugio. El legado colonial en el humanitarismo actual. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 127, p. 5-24, 2022.
- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar. El naufragio de Europa: reflexiones feministas en torno a la crisis de las políticas migratorias y de asilo. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n. 29, p. 143-164, 2017.
- SANTINHO, Maria Cristina. Afinal, que asilo é este que não nos protege?. *Etnográfica*, v. 17, n. 1, p. 5-29, 2013.
- SASSEN, Sassen. *Expulsiones*. Brutalidad y complejidad en la economía global. Madrid: Katz Editores, 2015.

UNIÓN EUROPEA. *Un sistema europeo común de asilo*. Oficina de publicaciones de la Unión Europea, 2014.

ZETTER, Roger. More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. *Journal of Refugee Studies*, n. 20, p. 172–192, 2007.

Sobre la autora

Ivana Belén Ruiz-Estramil, Licenciada en Sociología por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU, Máster en Modelos y Áreas de Investigación en Ciencias Sociales por la misma universidad, Doctora en Sociología por la Universidad Pública de Navarra. Beneficiaria de Programa Posdoctoral, de Perfeccionamiento de Personal Investigador Doctor del Gobierno Vasco, actualmente es Investigadora posdoctoral visitante en el Centro de Estudos Sociais de la Universidade de Coimbra, adscripta al Instituto Hegoa de la Universidad del País Vasco. Coimbra, Portugal. E-mail: ivanabelenrues@ces.uc.pt. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7696-2770>.

Editores del dossier

Roberto Marinucci, Barbara Marciano Marques