

**A 100 AÑOS DE LA REVOLUCIÓN RUSA: LA REVOLUCIÓN DE LOS
REFUGIADOS EN EL SIGLO XXI. ALGUNAS IDEAS PARA LA REFLEXIÓN¹**

**100 YEARS OF THE RUSSIAN REVOLUTION: THE REVOLUTION OF THE
REFUGEES IN THE 21ST CENTURY. SOME IDEAS FOR REFLECTION**

PAZ MOLERO HERNÁNDEZ

(Centro Universitario Villanueva, Universidad Complutense)

Resumen: Cuando se cumplen 100 años de la revolución rusa se puede mirar con perspectiva qué otras revoluciones se han vivido en estos 100 años. En este trabajo se analiza una revolución, más silenciosa y no cruenta, que está teniendo lugar en Europa ante las oleadas de inmigración masiva. Para ello se repasa brevemente la historia del derecho de asilo desde la antigüedad a la actualidad, y a continuación se reflexiona sobre el reto que tenemos obligación moral de abordar. Hay numerosas propuestas diferentes, muchas de ellas encaminadas a no favorecer ese asilo por los peligros de seguridad o por la pretensión de querer guardas las fronteras en aras de no perder la identidad nacional. Por eso, después de la reflexión de este estudio, se concluye que la solución tiene que ir en la línea de la integración de nuevos modos de convivencia.

Palabras clave: refugiado, asilo, frontera, seguridad.

Abstract: When the 100th anniversary of the Russian Revolution is over, one can look with perspective at what other revolutions have been experienced in these 100 years. This paper analyzes a revolution, more silent and non-violent, that is taking place in Europe in the face of waves of mass immigration. To this end, we review briefly the history of the right of asylum from antiquity to the present, and then reflect on the

¹ Agradezco sinceramente al Centro de investigación *Market, Culture and Ethics* y, en concreto a su Director, el Prof. Martin Schlag, su aliento, su ayuda y sus consejos sin los que hubiera sido imposible esta investigación.

challenge that we have a moral obligation to address. There are many different proposals, many of them designed not to promote this asylum because of security dangers or because of the pretension of wanting to keep borders in order not to lose national identity. Therefore, after the reflection of this study, it is concluded that the solution has to go in the line of the integration of new ways of coexistence.

Key words: refugee, asylum, border, safety.

Introducción

Cuando se cumplen 100 años de la revolución rusa se puede mirar con perspectiva qué otras revoluciones se han vivido en estos 100 años. En este trabajo se analiza una revolución, más silenciosa y no cruenta, que está teniendo lugar en Europa ante las oleadas de inmigración masiva. Para ello se empieza con un breve recorrido de la historia del derecho de asilo desde la antigüedad a la actualidad, donde se puede ver la hospitalidad y el principio del derecho del refugiado para poder, a continuación, reflexionar sobre el reto que tenemos obligación moral de abordar.

Desde siempre el derecho de asilo no ha sido algo neutro puesto que supone un riesgo para el Estado que lo concede. La institución del derecho de asilo se debate entre valores jurídicos y éticos, respecto al trato que se debe dar al extranjero y la protección que corresponde a los ciudadanos de la nación que acoge para garantizar su propio interés. Las últimas décadas del siglo XX y las primera del XXI “parecen retornar al modelo westfaliano, donde exilio y migración terminan confundándose en una misma cosa y refugiados y asilados terminan olvidando los países de los que salieron”².

El fenómeno del desarraigo se está haciendo sentir a gran escala como consecuencia del fenómeno de la globalización, ya que los conflictos políticos y militares han producido millones de desplazados. Estas personas buscan, como siempre lo han hecho los que se sienten desarraigados de su tierra, un lugar donde encontrar cobijo, buscan asilo. Pero en los lugares de acogida a veces se las recibe con cierto miedo o temor a que desestabilicen la paz social, o desconfiguren la identidad nacional o cultural conseguida.

Actualmente Europa está sufriendo una especie de cierre generalizado al derecho de asilo fruto de los temores al terrorismo y al tráfico de personas, acusando a la institución de asilo de ser nuevo instrumento de criminalidad. De este modo han ido naciendo conceptos como “nación segura”, “inmigrantes económicos” y tantos otros. Es interesante hacer notar el paso que se ha dado de hablar de derecho de asilo a políticas de asilo, para así rebajar la carga garantista que conlleva definir el concepto como un derecho, de ahí a criminalizarlo falta poco. Y esto se debe en gran parte a

2 OLIVÁN LÓPEZ, F. *Libertades, El derecho de asilo en Europa, Comentarios a la Constitución Europea*, 2004, p. 659.

que Europa se ha forjado una imagen de sí misma basada en la homogeneidad y en la estabilidad³.

La negación del respeto que se merece todo ser humano es el resultado de una desmesura, de una falta de sentido del límite que va muy pareja a la falta de dominio de la voluntad. Parece lógico que la ausencia de violencia tiene que ir unida a la adecuada comprensión de los límites en el ejercicio de las actividades humanas. Por eso resulta interesante destacar la vigencia de los derechos humanos por encima de las diferencias culturales, junto a la vigencia de los valores democráticos de los Estados para poder lograr la paz. En definitiva, estamos hablando de recuperar la humanidad. “Hay que huir del peligro del etnocentrismo, de creer que solo se puede hablar de humanidad desde el propio modelo, de nuestra propia civilización”⁴.

¿Es posible crear un sistema que permita la convivencia de los seres humanos, sin perder sus propios parámetros culturales; al contrario, conservándolos? ¿Qué es necesario ceñir a la esfera de lo privado para establecer esa convivencia?⁵. Un sistema de estas características tendría que establecer una igualdad de origen en sus distintos miembros y, al mismo tiempo, establecer una igualdad en el ejercicio de su libertad para que se preserve la paz social, se dé estabilidad social y haya libertad en el ejercicio de los derechos individuales.

¿Qué mejor que volver a hacer cultura a través de la educación que damos a nuestros jóvenes? Quienes nos dedicamos a la investigación y a la docencia, tenemos que reflexionar críticamente acerca de los instrumentos que hemos creado para configurar nuestra realidad social, puesto que esa misma reflexión puede ayudar a mejorarlos. En el caso que nos ocupa, tal vez no sea solo una propuesta de actualidad sino una exigencia ineludible puesto que pretende conocer mejor la situación del derecho de asilo, y acercándonos a una mejor comprensión, proponer un cambio de cultura. “Pese al carácter humanitario del problema el asilo/refugio no es un problema de humanitarismo simplemente sino un problema que hay que afrontar desde el derecho y desde la educación cívica”⁶.

3 Cfr. CASTRO JOVER, A., *Interculturalidad y derecho*. Pamplona: Aranzadi, 2013.

4 BALLESTEROS, J., *Repensar la paz*. Pamplona: Ediciones Internacionales Universitarias, 2006, p. 108.

5 VELARDE, C., *Universalismo de derechos humanos: análisis a la luz del debate anglosajón*. Madrid: Civitas, 2003.

6 SARTORI, G., *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, saggio sulla società multietnica. Milano: Rizzoli, 2002, p.11.

En este trabajo, repasamos la historia del derecho de asilo porque nos parece que da luces sobre cómo se ha ejercido la hospitalidad y la acogida al que huye de su país, desde la antigüedad hasta los tratados internacionales en los que se regula esta institución. A continuación, se pasa a afrontar el reto que, a nuestro juicio, hay obligación moral de hacer frente a los críticos que quieren preservar las fronteras en aras a una pérdida de seguridad nacional. En una sociedad abierta y plural –aquí se van a entender como sinónimos- hacia dónde hay que dirigir la elasticidad o apertura para que las reivindicaciones multiculturales internas y los flujos migratorios no la pongan a prueba.

Por eso, finalmente se concluye que la solución no es otra que intentar integrar nuevos modos de convivencia donde este derecho no se vea como antagónico al derecho a poseer una identidad nacional y querer preservarla. “La solución no será tanto económica como ético social”⁷. En definitiva, se trata de entender que la sociedad abierta y plural puede, y debe acoger, sin desintegrarse y sin dejar de ser ella misma, al extranjero.

I. El concepto de derecho de asilo. Breve recorrido histórico

Antes de pasar a hablar del derecho de asilo en distintos momentos clave de la historia, explicamos que en este trabajo se entiende que asilo es el derecho que se le puede conceder a una persona que ostenta la condición de refugiada por fundados temores a ser perseguida en su país de origen. Es decir, asilo es el derecho que ejerce el país de acogida y refugiada es la persona que huye de su país de origen.

a) Desde la antigüedad a la Edad Media

“Desde la Antigüedad, el derecho de asilo, a pesar de sus vicisitudes y abusos, ha tratado continuamente de lograr su objetivo, acogiendo, protegiendo y defendiendo al débil, contra la venganza del más fuerte, sustrayendo al individuo sin defensa del rigor excesivo del opresor”⁸. Es una tendencia antropológica el buscar refugio ante la

7 CROSTAROSA SCIPIONI N., *Asilo (Diritto di)* (Vol. I). Firenze: Enciclopedia Cattolica, 1948, p. 136-137.

8 Cfr. OLIVÁN LÓPEZ, F., *Libertades, El derecho de asilo en Europa, Comentarios a la Constitución Europea, 2004*, pp. 655–686.

persecución o los maltratos y es una tendencia de la piedad popular el buscar lugares de protección al que teme por su vida proporcionándolos.

De los primeros escritos donde se encuentra reflejado el derecho de asilo es en Las Suplicantes (Esquilo), donde el rey Pelasgo decide acoger a las Suplicantes y no entregarlas a sus perseguidores a pesar de las consecuencias. Desde siempre el acto de asilo no es neutro y no deja de suponer un riesgo para el Estado que lo concede. Por ejemplo, Roma “negando a cualquier otro Estado el derecho a acoger a sus enemigos exigía siempre la devolución de sus exiliados y eso tanto en la República como en el Imperio”⁹.

De la misma manera el mismo Homero, en la *Odisea*, quizá el monumento más apasionante de las relaciones de extranjería, nos describe el encuentro con el radicalmente extranjero, el bárbaro por excelencia, el cíclope Polifemo. Recordemos que el bárbaro ha pasado a comerse a los marineros de Ulises, justamente la acción más perversa, la que más deshumaniza tanto al que la sufre como al que la práctica. Ulises termina por cegarle y, reclamada la identidad de aquel que le ha herido tan cruelmente, nuestro héroe dice: «*Recuerda, mi nombre es <nadie>*», rizo de negaciones, de claro sabor hegeliano y de interesantísimas consecuencias jurídicas. Es el «negado» el que a su vez niega. Proclamación radical de que el reconocimiento debe ser mutuo para ser eficaz¹⁰.

Igualmente describe Finley¹¹, (2008) en *El mundo de Odiseo*, que los griegos alcanzaron a construir el término *bárbaro* antes que el de *heleno* porque, al parecer, la construcción de la identidad de un grupo era, y es, con frecuencia tributaria de la percepción del otro como un posible enemigo. En la obra de Panecio de Rodas aparece por primera vez el concepto de *humanitas* entendido como la conciencia de igual dignidad de los hombres y de idéntico respeto a todos. Este concepto será conocido a través de Cicerón que lo integra en su pensamiento y lo transmite a la posteridad¹².

En los primeros siglos de la cristiandad, el asilo era un privilegio local concedido a los templos e iglesias en virtud del cual los que se acogían a él no eran

9 OLIVÁN LÓPEZ, F., “Monográfico sobre Inmigración actual en España y la Ley de Extranjería. Nacionalismo y extranjería”, *Pasado y Memoria*, Revista de Historia contemporánea, nº 18, 2003, p.24.

10 Cfr. FINLEY, M. I., *El mundo de Odiseo*, México: Fondo de Cultura Económica, 2008.

11 Cfr. BALLESTEROS, J., *Sobre el sentido del derecho. Introducción a la filosofía jurídica*. Madrid: Tecnos, 1997.

12 Cfr. CROSTAROSA SCIPIONI N., *Asilo (Diritto di)* (Vol. I). Firenze: Enciclopedia Cattolica, 1948.

castigados con pena corporal en ciertos casos¹³. Algunas definiciones atribuyen su origen a las piadosas costumbres de los cristianos que veían en los lugares sagrados un refugio donde sustraerse de las vejaciones injustas y arbitrarias.

Se distinguían, en los primeros siglos del cristianismo, distintos momentos en el asilo: el acto de ir a refugiarse; el acto o momento de estar en el refugio mientras se salva de la venganza y se decide (ya después de estar reconocido y reglado por leyes) si se debe o no gozar de la inmunidad; y el acto de gozar de los beneficios del Derecho de Asilo sin ser violado, o de ser violado y no deber o no poder gozar de él.

Estos diferentes momentos o actos se solían distinguir con diferentes denominaciones, pero casi nunca se hacía metodológicamente, sino que se simplificaban usando la denominación de cualquiera de ellos para comprender a los otros o a todos:

Acogerse a Sagrado, Tomar Sagrado, Huir a la Iglesia (*Ad Ecclesiam Confugere*), Gozar del Sagrado, Estar Inmune, Inviolable o con Derecho de Asilo, Guarecer-Salvar los Cuerpos, Inmunidad Eclesiástica Local (en expresiones y perífrasis); Asilo, Inmunidad, Inviolabilidad, Refugio, Embarrarse (del vasco *barrendu*)¹⁴.

Lo que demuestran los distintos estudios de la época es que este derecho, empieza como práctica popular y se termina convirtiendo en costumbre para terminar en exigencias de carácter legal, con sanciones penales en el caso de su violación.

Con San Agustín en *De Civitate Dei* (412-426) se entiende que toda sociedad tiene que ser cristiana y esto tendrá su influencia en el derecho de gentes y en lo que se podría llamar el derecho internacional, porque se negaba la realización de la justicia en una república pagana. Permanecerá esta concepción hasta que llegue la Escuela de Salamanca y el descubrimiento de América; será entonces el fin de la Edad Media y el principio de la Europa Moderna

La Comunidad Internacional que había muerto con la *Respublica Christiana* y la *crisis de la época medieval* veía fracasar sus intentos teóricos por reencarnarse, del pensamiento de Vitoria, en una nueva comunidad universal –ya no exclusivamente

13 RICO ALDAVE, H, *El Derecho de Asilo en la Cristiandad. Fuentes histórico-jurídicas*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2005, p.16.

14 CASTELLÁ SURRIBAS, S., *¿Hacia un nuevo derecho de gentes?* Barcelona: Real Academia Europea de Doctores, 2016, p.60.

católica- sobre fundamentos filosóficos racionalistas, siendo definitivamente enterrada en pos de una Sociedad Internacional de Estados europeos¹⁵.

b) Derecho de Asilo en la Europa Moderna

El punto de partida en la Europa Moderna lo tuvo la paz de Westfalia en 1648. La figura de Hugo Grocio (1583-1645) recoge el testigo de la Escuela de Salamanca, e inicia la evolución del pensamiento internacionalista hacia el iusnaturalismo racionalista -que será característico de los siglos XVII y XVIII-, principalmente con su obra *De jure belli ac pacis* donde plantea la distinción entre el Derecho de gentes natural –surgido de la sociabilidad natural que conlleva la cooperación entre los pueblos- y el positivo, que emana del primero y que fundamenta su obligatoriedad en la voluntad expresa (tratados) o tácita¹⁶.

Se puede considerar que el reconocimiento de instituciones jurídicas que eran históricamente anteriores, como el derecho de asilo, entran en el derecho internacional como tal con la constitución de los Estados soberanos ligados al nacimiento de Europa en los siglos XVI y XVII.

Igual que las denominadas *Guerras de Religión* habían roto la *Respublica Christiana* o la sociedad medieval, la independencia de América del Norte en 1776, Revolución Francesa de 1789 y la expansión imperial franco-napoleónica supusieron la ruptura del orden político westfaliano, aunque su eje principal, el dogma de la soberanía estatal plena e ilimitada, sigue hoy hiriendo de voluntarismo al Derecho Internacional. La quiebra del principio de legitimidad dinástica sustituido por la soberanía nacional, que llevaba ya en su seno el germen de la soberanía popular, evolucionará hacia la sociedad de naciones donde un principio básico será la intangibilidad de las propias fronteras.

Es relevante señalar, tal como señala Sartori¹⁷, que históricamente la idea de pluralismo, no la palabra que llegará siglos más tarde, está ya implícita en el

15 CASTELLÁ SURRIBAS, S., *¿Hacia un nuevo derecho de gentes?* Barcelona: Real Academia Europea de Doctores, 2016, p.59.

16 Cfr. SARTORI, G., *Pluralismo, multiculturalismo e estranei, saggio sulla società multietnica*. Milano: Rizzoli, 2002.

17 GARRIGUES et al. *25 años de la ley de asilo*. Madrid: Dirección General de integración de los inmigrantes, 2010, p. 182.

desarrollo del concepto de tolerancia y en su aceptación gradual, en la época de *las Guerras de Religión*, porque entendían que tolerancia y pluralismo, siendo conceptos distintos, estaban conectados intrínsecamente.

c) Convención de Ginebra y Tratado de Dublín

El Derecho no es el único operador en una sociedad, a veces, entre otros muchos factores, por la complejidad de relaciones han aparecido las sociedades internacionales. Es lo que ocurrió a partir de la Primera Guerra Mundial que supuso la ruptura del orden político internacional conseguido hasta entonces. En cierta manera, los veinte años de paz entre 1919 y 1939 supusieron también un paréntesis donde se insinuaban las cuestiones que marcaron la agenda política internacional de la Segunda Postguerra Mundial: institucionalización de la Sociedad Internacional por medio de la Sociedad de Naciones, después la Organización de las Naciones Unidas, y vinculado a ellas, el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva.

En el año 1951, la Convención de Ginebra, establece como tal el estatuto de refugiado y donde se da, como consecuencia, el derecho de ser admitida la solicitud de asilo. La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados aprobada en 1951, cambia el punto de vista sobre la materia del refugiado llevada hasta entonces.

A partir de este instrumento jurídico, el núcleo del concepto va a reposar sobre el hombre, ese *ecce homo* que devendrá la persona del refugiado. Es la Sociedad de Naciones la que fija esta pauta de comportamiento, adoptando toda una serie de acuerdos que servirán de base a la definición de refugiado que luego recogerá la Convención¹⁸.

Dada la ambigüedad de los términos de la Convención -el mismo término de agresión está poco desarrollado en ella- y el carácter político intrínseco de la misma, los problemas no tardaron en aparecer. Destacan cuatro grandes problemas. En primer lugar, la admisión del refugiado en el país de acogida, dada su vulnerabilidad. Este primer problema consiste en el derecho a no ser devuelto, el *non-refoulement*¹⁹. Aun pudiendo sancionar ciertas entradas ilegales, los Estados que forman parte de la

18 *Non-refoulement*, el derecho a no ser devuelto, es una norma del Derecho internacional que consiste en la prohibición absoluta de devolver, expulsar o poner a un extranjero por cualquier medio bajo la jurisdicción del estado que le persigue o en el que su vida, integridad o derechos humanos fundamentales corran un grave riesgo.

19 Cfr. VON STERNBERG, M., *The grounds of refugee protection in the context of international human rights and humanitarian law: Canadian and United States case law compared*. Netherland: Springer. 2002.

Convención de Ginebra no podían en modo alguno, devolver a la persona al país de persecución o riesgo para su vida e integridad (ni a otro país “inseguro”, es decir, un país que, a su vez, le pueda devolver al país de persecución o riesgo), ni tampoco excluirles de la protección que les otorga la citada Convención. En segundo lugar, una vez que ha sido admitido, se tiene que adquirir la condición de refugiado, lo cual ocasiona a veces también problemas. Un tercer aspecto sería el estatuto con el que se queda el solicitante de asilo mientras se tramita su petición y un cuarto, y último, son todas las posibilidades sancionatorias que pueden recaer sobre el refugiado²⁰.

La realidad del asilo es una realidad dinámica, puesto que se encuentra al azar, por un lado, de circunstancias novedosas y, por otro, de la libertad de países y personas. En este sentido la Convención requiere una comprensión adaptada a los tiempos, pero no cada vez más restrictiva, no fue ese el espíritu de la Convención nacida poco después del exterminio nazi. Por eso, a lo largo del tiempo, las distintas regulaciones lo que han pretendido es brindar protección a los casos no contemplados por dicha Convención y armonizar sus decisiones con una Europa sin fronteras, es el caso del Tratado de Dublín (1990). De hecho, el Convenio o Tratado de Dublín, ha tenido mucha relevancia para el tema que nos ocupa. Fue un acuerdo extracomunitario –un convenio internacional no un acuerdo comunitario- que luego acabó integrándose en un marco jurídico en la medida en que ha tenido capacidad de contenerlo y ha habido voluntad de hacerlo.

Al convenio de Dublín lo sustituyó un reglamento (en el año 2003, llamado Dublín II) para establecer los criterios de qué Estado debía hacerse cargo de una petición de asilo. Este reglamento era un instrumento de control de movimientos secundarios, en el que se explicitaban los criterios para determinar qué Estado es el responsable del estudio de las solicitudes de asilo, bien por razones relacionadas con la unidad familiar, con el mejor interés del menor, o con la acción u omisión que da lugar a la presentación de una solicitud de asilo, como expedición de visados o ausencia de control de las fronteras exteriores. Posteriormente, el Tratado de Schengen, de Maastricht, y finalmente el Tratado de Lisboa del año 2009 han ido configurando el espacio de nuestra materia.

20 OLIVÁN LÓPEZ, F., “Monográfico sobre Inmigración actual en España y la Ley de Extranjería. Nacionalismo y extranjería”, Pasado y Memoria, Revista de Historia contemporánea, nº 18, 2003, p. 25.

En la situación actual, no cabe pensar que cada país del mundo deba asumir en solitario sus propios problemas y responsabilidades y esperar, como mucho, ayuda financiera de los demás, porque convenciones como las que se han mencionado sirven para vivir, y han nacido con la pretensión de, la solidaridad entre pueblos y entre seres humanos.

Esta debilidad sustancial mantiene su esencia incluso en las leyes actuales. Ahora bien, esta posición bajo sospecha en la que ha vivido el extranjero en el marco de las normas modernas de extranjería, coloca directamente su persona en una situación de déficit en su capacidad de obrar: frente a la plenitud del ciudadano, cuyos derechos subjetivos fundamentales encuentran su sede directamente en la Constitución, la persona del extranjero, aunque reconocido como persona, requerirá continuamente de permisos, autorizaciones, licencias, concesiones, etc. Todas ellas dependientes de una tutela conferida al Estado²¹.

Además, “después de la II Guerra Mundial se puso en evidencia, que el mismo orden geopolítico, en nombre de una situación de hecho, representó la exaltación de los pueblos (...) y más tarde dio lugar a una politización de lo étnico”²². Todos estos factores muestran una debilidad que es precisamente la que hace que el extranjero se encuentre indefenso ante los ataques de los otros ciudadanos y que tenga cierta sensación de inseguridad jurídica.

II. Siglo XXI: Extranjería y derecho a la nación en Europa

Si analizamos la posición del refugiado o solicitante de asilo, en el derecho, se comprueba que ha padecido discriminación en el disfrute de derechos en el marco de los derechos políticos, y también en los derechos subjetivos: el de la propiedad, la actividad, el trabajo, la circulación, la intimidad personal, y no solo en los siglos anteriores al nuestro, también en las instituciones europeas recientes²³. En la

21 BUONOMO, V., *People and rights: the findings of a research*. Roma: Pontificia Università Lateranense, 1998, p. 86-87.

22 Cfr. GORTÁZAR ROTAECHE, C. El enfoque global de la migración en la Unión Europea y el derecho humano al desarrollo. *Miscelánea Comillas. Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 67(130), 2013, 199–216.

23 GORTÁZAR ROTAECHE, C., *La crisis de los refugiados: la hora de Europa*. ARI 5/2016, 18/1/2016, 2016, p. 4. Recuperado 28 de febrero de 2017 de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari5-2016-gortazar-la-crisis-de-los-

actualidad, por ejemplo, en Europa, se está teniendo un enfoque teórico respecto a la migración que pivota sobre tres ejes: movilidad, control y sinergias migración-desarrollo, pero lo que ocurre en la práctica es que el control está adquiriendo un excesivo protagonismo con detrimento de los otros dos ejes, la movilidad y la cooperación.

La Directiva de la UE denominada “sobre Procedimientos de protección internacional” en su versión actual (de 2013) se refiere a los conceptos de “primer país de asilo” o “tercer país seguro” (en el que el solicitante obtuvo, o pudo y debió, pedir protección) y “país de origen seguro” (país cuyas circunstancias se consideran objetivamente incompatibles con la producción de solicitantes de protección internacional, aunque se admite prueba en contrario). Dado lo arriesgados que son dichos conceptos desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos, es de esperar que los próximos años el TJUE adquiera un importante papel resolviendo recursos que soliciten aclaración sobre su correcta y uniforme aplicación²⁴.

Con el cambio de siglo, la Comisión Europea animó a que se elaborase un programa de reasentamiento de refugiados, aunque se llevara a cabo de modo flexible y no obligatorio. Como resultado de esa iniciativa política, la Unión tuvo que ofrecer una respuesta jurídica a través de distintas directivas. (COM (2004) 410 y Directivas 2011/95/UE, de 13 de diciembre y 2013/32/UE de 26 de junio).

Pero estas Directivas, como todas las que se dan en la Unión Europea, dejan un margen de actuación a las autoridades nacionales muy amplio que ha sido el motivo de que se produzcan situaciones tan incoherentes como las que se han vivido en estos últimos años en las fronteras de algunos países de la Unión, de un espíritu de acogida al refugiado y, al mismo tiempo, una situación de hacinamiento y bloqueo para impedir entradas masivas. Ante estas situaciones uno se pregunta si realmente forman parte de la misma familia europea las distintas normas de actuación.²⁵

Resulta muy loable que la UE se ocupe de los refugiados *por fidelidad a su tradición humanitaria común* pero, más allá de esas normas mínimas, va siendo hora de pensar —y legislar— con una mayor ambición para evitar esas desigualdades y

refugiados-la-hora-de-europa

24 Puede ser oportuno señalar que las Directivas, en sí mismas, son disposiciones normativas del Derecho Comunitario que vinculan a los Estados miembro en cuanto a la consecución de los resultados pero no en cuanto al modo, de ahí el amplio margen de actuación.

25 PÉREZ VAQUERO, C., ¿Está el derecho comparado europeo preparado para atender a los refugiados?, *Actualidad jurídica Aranzadi* (912), 2016. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5068768>

cambios de criterio²⁶. En 2015 la decisión de reubicar 160.000 solicitantes desde Grecia e Italia hacia otros países europeos ha puesto definitivamente al Sistema de Dublín contra las cuerdas y Europa se ha visto obligada a incluir situaciones en que los criterios de reparto que se llevaban a cabo hasta entonces son ahora inaplicables y, como consecuencia, se ve obligada a proceder estableciendo cuotas de reubicación entre sus Estados miembros que estos no siempre aceptan aludiendo a la necesidad de protección de su identidad nacional y su seguridad. Los datos son abrumadores: sólo en Siria, que tenía una población de alrededor de 20 millones al estallar la guerra, más de 4 millones de sus habitantes están en este momento en los países vecinos (Líbano, Turquía y Jordania) y en condiciones de precariedad. De los 16 millones restantes se calcula que más de 8 millones son desplazados internos que intentan traspasar cualquier frontera internacional. Pero el conflicto en Siria no es el único que produce refugiados. Junto con los sirios, están llegando a Europa afganos, iraquíes, somalíes, eritreos, ucranianos, etc.

Es evidente que el mundo está cambiando, ya no lo podemos explicar desde el punto de vista de los Estados, ni desde los presupuestos clásicos que daban seguridad jurídica:

conceptos como comunidad internacional de Estados, inmunidad del Estado, posición principal del Estado en la sociedad internacional, voluntad del Estado de acontecer la única fuente material del Derecho internacional... no han dejado de ser útiles, pero hoy ya no aportan información suficiente para entender el mundo²⁷.

Para entender bien lo que está ocurriendo hay que recurrir a las redes sociales, a nuevas formas de relación, a ciudades más globalizadas, a un mundo en red ilimitado, que ha ganado el puesto a un mundo más territorial, y que está dando lugar a nuevas formas de identidad y de distribución de la información y de la riqueza. Estos cambios nos llevan a preguntarnos si no se estará yendo hacia un nuevo derecho de gentes.

Si bien todos los inmigrantes son vulnerables en el proceso de adaptación a la nueva sociedad de acogida, los irregulares se encuentran, con certeza, en una situación especialmente propicia para la explotación, los abusos, el sufrimiento e incluso la muerte, puesto que, comparativamente con otros seres humanos que tienen

26 CASTELLÁ SURRIBAS, S. *¿Hacia un nuevo derecho de gentes?* Barcelona: Real Academia Europea de Doctores, 2016, p.19.

27 RRIBAS, J. J. M. "Reflexiones sobre los derechos de los inmigrantes en situación irregular según el derecho de la Unión Europea", *Revista de derecho migratorio y extranjería*, (32), 2013, p. 11.

expresamente reconocidos y garantizados sus derechos, se hallan en condiciones de mayor vulnerabilidad e indefensión. Un buen botón de muestra lo ofrece parte del trabajo doméstico que desempeñan en muchas ocasiones mujeres extranjeras en situación irregular²⁸.

III. Reflexión final: hacia nuevos modelos de convivencia

Después de este recorrido histórico de la hospitalidad y de la necesidad de un marco jurídico que otorgue derechos tanto a los refugiados como a los países de acogida, sin embargo parece que ha sido insuficiente, puesto que se han abierto nuevas exigencias y necesidades por ambas partes. La pregunta fundamental es qué obligaciones existen sobre los refugiados, sobre la oleada de inmigrantes que huyen de las condiciones de vida en sus países hacia lo que para ellos es Occidente, un paraíso de bienestar y seguridad. Las generaciones venideras van a valorar esta crisis de refugiados por la capacidad de respuesta de la sociedad que los recibía y no solo por su capacidad jurídica regulando las entradas masivas de inmigrantes. No se puede hablar estrictamente de normas internacionales que se refieran a la educación ciudadana en el tema que nos ocupa, pero es evidente que sobre los propios textos se pueden extraer normas que permitan una estrategia de prevención, que, además, irán haciendo cultura²⁹.

Los países y pueblos que se han encerrado en sí mismos han terminado en la endogamia física y mental, en el desconocimiento del mundo y de su evolución, lo que les ha condenado al fracaso en la escena mundial. Hay infinidad de ejemplos en la historia, tal vez de los más sonados esté el de Esparta, que pese a sus victorias bélicas, no pudo competir en creatividad y herencia con una Atenas infinitamente más abierta. También lo fue Roma, pues no sólo se expandió por buena parte del mundo conocido, sino también lo civilizó, le dio un derecho que aún se estudia y, lo más importante, la ciudadanía romana a sus habitantes, algo que no ha hecho ningún otro imperio.

28 Cfr. GUTIÉRREZ DEL MORAL, M. J., Tolerancia, educación y libertad religiosa: reflexiones en torno a la Conferencia Internacional de Madrid sobre la educación escolar, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

29 Cfr. ALGOSTINO, A., L'ambigua universalità dei diritti: diritti occidentali o diritti della persona umana? Napoli: Jovene, 2005.

Sin duda alguna, los inmigrantes deben gozar de los derechos que tienen los ciudadanos del país de acogida, cualquier discriminación será no ya inmoral, sino punible³⁰. Tienen también derecho a continuar sus usos y costumbres en el ámbito privado. Lo que no pueden pretender, es intentar cambiar las normas de la sociedad en la que se han instalado. Ni, menos todavía, violarlas. No ya por ser ilegal, sino por llevar indefectiblemente al choque entre los autóctonos y los foráneos.

Una Europa envejecida necesita para sobrevivir a niños y jóvenes tanto o más como los refugiados necesitan un país donde poder labrarse un futuro para ellos y sus hijos. Pero para eso se requiere acoplamiento. Ceder unos y otros. Ante nuestros ojos está la posibilidad de intentar roturar el campo común que puede unir con los foráneos o, por otro lado, investigar lo que distingue y despejar del propio terreno nacional todo elemento ajeno a su historia, sin embargo, no es tarea tan fácil³¹. Es un problema que no hace más que aumentar, al sentirse los unos discriminados y los otros amenazados. Las buenas intenciones no bastan. De poco sirve acogerlos si no se integran. Es evidente, que tienen que tener derecho a conservar su religión, sus usos, su estilo de vida incluso, pues es un derecho universal poder vivir de acuerdo a las propias convicciones, pero sin violar las normas del país huésped. El derecho tiene también algo que decir en este último punto y la justicia tiene casos para legislar, para que efectivamente exista una libertad de oportunidades sin prejuicio de la procedencia ni de la religión³².

Alexander Betts³³ expone con ejemplos estudiados desde el terreno que Occidente otorga derechos a los refugiados, pero en la práctica los países de acogida han bloqueado estos derechos por temor a su propia seguridad. Se pregunta Betts porqué no adoptamos la posición del refugiado para ver las posibles soluciones. Aconseja cuatro posibles vías que él ha contrastado con su equipo de trabajo como ventajosas para ambas partes: la primera se podría llamar fomentar un entorno propicio, para que el refugiado desarrolle sus capacidades. Esto ha ocurrido en Uganda donde los refugiados han creado puestos de trabajo para los ciudadanos nacionales. El segundo sería favorecer grandes zonas económicas en las que se combine, a la vez, el

30 ELLIS, M. S., EMON, A. M., & GLAHN, B., *Islamic Law and International Human Rights Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

31 Cfr. RAWLS, J., *Justice as fairness: A restatement*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

32 Cfr. BETTS, A., BLOOM, L., KAPLAN, J., & OMATA, N. *Refugee Economies: Forced Displacement and Development*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2016.

33 Excede el objetivo de este trabajo el estudio de las distintas culturas y su separación Iglesia Estado, ya que según el modo de entender esa relación es más fácil históricamente caer en el fanatismo y no reconocer los derechos individuales.

desarrollo de la nación y el trabajo a refugiados. La tercera la denomina de preferencia concordante. Al igual que se hace para buscar afinidades entre el estudiante que busca una universidad y la universidad que desea determinados perfiles, así también se podrían buscar afinidades concordantes entre países y refugiados. Por último, las visas humanitarias, que evitarían el tráfico de personas, y el hacinamiento en primera línea de frontera.

Se trata de poner en alza el valor de la diversidad para respetar la multiplicidad cultural, aunque obviamente uno no esté obligado a fabricarla, y el de fomentar un contexto social de reconocimiento y respeto recíproco³⁴. Históricamente, el concepto de pluralismo se desarrolla a lo largo de la trayectoria que va desde la intolerancia a la tolerancia, de la tolerancia al respeto del disenso y después, mediante ese respeto, a *creer en el valor de la diversidad*³⁵.

En definitiva, se propone una apertura para no pensar en un único modelo posible de convivencia. Es posible y compatible esa apertura y esa hospitalidad con las convicciones profundas que cada cual pueda tener, sin necesidad de marcar a nadie con el estigma de la sospecha de un radicalismo, puesto que eso sería en sí mismo una muestra de intolerancia³⁶. Encontrar respuestas para que haya un diálogo fructífero y no una colisión entre la mayoría y las minorías, para que no vuelva a tener lugar una revolución sangrienta ni tenga lugar la violencia, es uno de los grandes retos que tiene la democracia actual.

34 SARTORI, G., Pluralismo, multiculturalismo e estranei, saggio sulla società multi-etnica. Milano: Rizzoli, 2002, p. 35.

35 Cfr. HERA, A. de la, et al, La libertad religiosa en la educación escolar: Conferencia internacional consultiva de naciones unidas, en Madrid, Noviembre de 2001, Madrid: Ministerio de Justicia 2002 y WALZER, M. , Sulla tolleranza. Bari: Laterza & Spa, 2015.

36 Cfr. KYMLICKA, W. (1995), *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Gloucester, England: Clarendon Press.