JAVIER RODRIGO Y MAGDALINI FYTILI

REFUGIAD@S

La población no combatiente y las guerras del siglo XXI

Dibujo de un niño refugiado ucraniano, alojado, con ayuda de la Cruz Roja, en el hotel Occidental 1929, en Barcelona, en el que trabajan voluntarios del equipo de la Asociación Hogar de María traduciendo en la recepción. Los voluntarios ofrecen información sobre centros de asilo, médicos, clases de español gratuitas, abogados gratuitos, escuelas o cómo conseguir vestimentas y enseres personales. © Victoria P./cortesía de la artista

Durante la última década se calcula que el número de refugiados en el mundo se ha duplicado. Actualmente, esta cifra se sitúa en casi ochenta millones de personas, constituyendo el problema humanitario más grave de nuestro tiempo y, a su vez, un espejo multiplicador de una experiencia nacida en el siglo xx con la totalización de las guerras y los conflictos tanto civiles como internacionales. No hay grandes variaciones en este sentido: lo que produce los grandes desplazamientos y las migraciones forzosas en la Europa actual son, igual que en el pasado, las guerras civiles, guerras de ocupación, persecuciones políticas, religiosas o etnonacionales. Y así, durante la última década, el número de desplazados por la violencia y el número de refugiados ha aumentado enormemente como resultado del aumento de los conflictos internacionales (en Siria, Libia o Afganistán) y, esta sí es la novedad de nuestro tiempo, la crisis humanitaria provocada por el cambio climático y el calentamiento global (por ejemplo, en Etiopía o el Sahel). La actual situación generada por la agresión y parcial ocupación militar de Ucrania por parte de Rusia, que está ya generando centenares de miles de desplazamientos internos y, se calcula, más de un millón ya de civiles huidos y refugiados en los países fronterizos, sobre todo Polonia, demuestran que esta es una historia que no ha detenido su curso. Es más, parece que se ha reforzado la identificación entre conflicto armado, huida en masa y solicitud de asilo, protección internacional y refugio.

Europa se ha convertido en el principal receptor de estos movimientos migratorios masivos forzados, lo que ha provocado un profundo impacto a nivel social y político, y ha situado el problema en lo más alto de la agenda política al reforzar la aparición de movimientos nacionalistas excluyentes en toda Europa. Hasta diciembre de 2015 habían entrado en Europa más de 1.006.000 personas, de las cuales más de 942.000 habían solicitado asilo político. 3.406 personas habían muerto tratando de llegar a Europa. Y estamos hablando de cifras notablemente superadas en los últimos años, con la excepción introducida por la pandemia en 2020. Pero lo más importante es que detrás de estos números –como afirmó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Filippo Grandi, en junio de 2020– hay historias de vidas rotas, exilio e incertidumbre, y también testimonios de esperanza resurgente y oportunidades renovadas, valentía y resiliencia. En los últimos años, nuevas crisis han agravado el «problema de los refugiados» a escala global, produciendo un aumento dramático en el número de personas obligadas a huir de sus hogares para escapar de las guerras, la violencia y la discriminación. Las operaciones de emergencia activas en el ACNUR en la actualidad ofrecen una imagen poco tranquilizadora de la situación mundial, que plantea nuevos y apremiantes desafíos a la comunidad internacional.

Con diferentes realidades y contextos, puede afirmarse con poco atisbo de duda que los grandes focos «emisores» de huida y refugio actuales hacia Europa provienen de siete grandes contextos de conflictos armados en curso, abierto o larvado: Afganistán, Irak, Pakistán, Siria, Yemen, Ucrania, a los que habría que añadir Irán. Con todo, los datos más preocupantes provienen actualmente del continente africano, que es una de las zonas más afectadas por las guerras y los conflictos, sobre todo civiles, ya desde las décadas de la descolonización. La República Democrática del Congo se ha visto afectada por oleadas periódicas de combates que han provocado el desplazamiento interno de cinco millones de personas y han provocado que más de 918.000 se conviertan en refugiados entre 2017 y 2019. En Sudán del Sur, el estallido

de un conflicto brutal en diciembre de 2013 generó más de 2,2 millones de refugiados, mientras que la inestabilidad política en Burundi desencadenó un flujo de más de 300.000 refugiados que han huido a países vecinos a partir de 2015. En la República Centroafricana, uno de los países más pobres del mundo, los intensos enfrentamientos entre grupos armados han causado sufrimiento y destrucción aún mayores desde mayo de 2017, empujando a 1,3 millones de habitantes a abandonar el país o trasladarse dentro de sus fronteras. En la cuenca del lago Chad, la insurgencia del grupo islamista Boko Haram en 2014 desencadenó una emergencia humanitaria, con más de dos millones de desplazados internos (IDP) en Nigeria y un total de casi 700.000 en Níger, Chad y Camerún. Más al norte, en Libia, los enfrentamientos entre el autoproclamado Ejército de Liberación del general Haftar y el gobierno de al Serraj, reconocido por la ONU, han provocado el desplazamiento forzado de más de 217.000 personas al interior del país y más de 43.000 refugiados, que siguen buscando el paso a Europa junto a los migrantes en rutas peligrosas a través del mar Mediterráneo.

Como ha documentado ACNUR, la ayuda humanitaria internacional también es cada vez más necesaria en Oriente Medio, marcado por múltiples crisis regionales. El ejemplo más claro, y que en Europa nos aparece como el más inmediato al ser el lugar de llegada de los flujos de migrantes forzosos, es el trágico éxodo de 11,7 millones de sirios (alrededor de cinco millones de refugiados y 6,6 millones de desplazados internos) en los últimos seis años, huyendo de una sangrienta guerra civil. En Irak, más de tres millones de personas han sido desplazadas dentro del país desde 2014, escapando de ejecuciones masivas y abusos atroces, mientras que más de 260.000 iraquíes han buscado refugio fuera de las fronteras del país. Asimismo, en Yemen hay actualmente 3,6 millones de desplazados internos que han huido ante la violencia, además de la pobreza, tras el conflicto estallado en 2015 entre los hutíes, grupo armado chiíta, y fuerzas leales al gobierno sunita de Abd Rabbuh Mansur al-Hadi. No menos impresionantes son las cifras relativas a la región de Asia y el Pacífico, hogar de 3,5 millones de refugiados y 1,9 millones de desplazados internos. La mayoría de estas personas son originarias de Afganistán, que tiene la situación prolongada de guerra interna e internacional más grande del mundo en términos de población de refugiados, y de Myanmar, donde la persecución de la minoría musulmana rohinyás ha generado un flujo constante de refugiados, alrededor de 750.000, que han huido a Bangladesh desde 2017. Asimismo, en los últimos años, la comunidad internacional ha prestado considerable atención al desplazamiento de poblaciones en Centroamérica (especialmente en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), donde las pandillas y los cárteles de la droga fomentan el crimen en un contexto general de inestabilidad institucional, represión política y violaciones sistemáticas de los derechos humanos. El autoritarismo, la corrupción y la mala administración también son moneda corriente en Venezuela, escenario de una de las crisis humanitarias contemporáneas más importantes, donde más de cuatro millones de ciudadanos han abandonado el país en el mayor éxodo de la historia reciente de América Latina.

Pasando de una escala local a una global, el «problema de los refugiados» es, hoy, más actual que nunca. Cada día, en diferentes partes del mundo, las guerras, la mala gobernanza, la persecución étnica y religiosa y la discriminación por motivos de género, así como los efectos alarmantes del cambio climático, obligan a comunidades enteras a huir de sus hogares para sobrevivir, en

busca de mejores condiciones de vida. Esto plantea serios problemas en cuanto al respeto de los derechos humanos más elementales, no sólo en los países de origen, sino también durante su huida y en los Estados receptores. La pandemia de la covid-19 ha exasperado aún más la situación. Ha limitado severamente el movimiento y los viajes, pero no ha puesto fin a los conflictos ni a las actividades de los contrabandistas, que han abierto nuevas y peligrosas rutas ilegales para la trata de personas. Además, al impactar fuertemente en la economía tanto de los países de origen como de los países de acogida, la pandemia ha agravado notablemente la posición ya vulnerable de los refugiados y desplazados internos, por ejemplo, al complicar el acceso a los servicios de salud, particularmente dado que la gran mayoría de estas personas son hospedados en países de bajos y medianos ingresos.

La cuestión de los refugiados se perfila como un tema central de principios del siglo XXI en todos los sentidos. Lo vimos en el Brexit, lo vimos en el Parlamento húngaro, donde por dos o tres votaciones no se aprobó la legislación pertinente contra los migrantes y refugiados, y sobre todo tenemos en nuestros oídos los tonos triunfantes de las declaraciones de la señora Le Pen, Nigel Farage y otros que representan esta agenda agresiva contraria a la acogida en Europa de los flujos migratorios forzosos. Todo ello se inscribe, obviamente, en el ámbito de la denominada «crisis migratoria», pero tiene connotaciones de agenda política interna y comunitaria, y está teniendo un gran impacto en la reconfiguración de los tratados y compromisos internacionales en torno a estas cuestiones, en la formación de correlaciones ideológicas y políticas, pero, sobre todo, en la formulación de alternativas para superar esta «crisis».

Pero ¿qué es lo nuevo en las guerras del siglo XXI y en los desplazamientos forzosos que estas han provocado y siguen provocando? Los continuos conflictos bélicos prolongados han impulsado desde 2015 algunos de los mayores flujos de desplazamientos forzados; el mayor número desde el final de la Segunda Guerra Mundial, de hecho. Efectivamente, el periodo más dramático de desplazamiento masivo de población se produjo en el siglo XX, y en concreto en la década de 1940, como resultado de la guerra y la agitación política en todo el mundo. Al final de la Segunda Guerra Mundial, se calcula que sólo en Europa el número de desplazados o refugiados alcanzó los sesenta millones. La Europa continental se había visto inundada de apátridas desde el final de la Primera Guerra Mundial hasta el advenimiento del nazismo. Sin embargo, fue durante la Segunda Guerra Mundial cuando la cuestión de los desplazados adquirió dimensiones trágicas y exigió soluciones sólidas.

Aunque en un principio la responsabilidad de aliviar el sufrimiento humano recayó exclusivamente en las fuerzas militares aliadas y en las organizaciones benéficas privadas comprometidas con las poblaciones civiles afectadas por la guerra, pronto quedó claro que para hacer frente a este drama era necesaria una respuesta institucional conjunta y global. En este contexto, el 9 de noviembre de 1943, representantes de 44 países firmaron el acuerdo fundacional de la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA). A partir de ese momento, la atención a los desplazados en Europa se convirtió en una operación internacional coordinada, puesto que una repatriación desorganizada socavaría el esfuerzo bélico en curso y la desmovilización de las tropas en la posguerra; contribuiría a la propagación de enfermedades y pondría en peligro millones de vidas, y, por tanto, limitaría considerablemente cualquier posibilidad de reconstrucción de Europa de la posguerra.

Pero ¿quiénes deberían ser protegidos? La categoría de refugiados o de las personas desplazadas (DP), según el vocabulario de la época, se aplicó exclusivamente a las víctimas de Hitler y Stalin, limitando el derecho político a los refugiados europeos no alemanes de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, a partir de 1950-1951, con la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, la «Carta Magna de los refugiados», aún vigente, se desarrolló un derecho internacional humanitario que garantizaba la protección de los desplazados tanto a través de las fronteras, los denominados refugiados, como dentro de sus propios países, los desplazados internos. Pero, de nuevo, la Convención de 1951 sólo se aplicaba a quienes se habían convertido en refugiados en Europa como consecuencia de hechos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, y excluía a miles de desplazados que se encontraban fuera de sus límites geográficos y cronológicos.

A partir de 1967, sin embargo, la Convención se convirtió en el instrumento internacional universal de protección de los refugiados, eliminando las limitaciones cronológicas y geográficas. Aun así, hoy en día la categoría de los refugiados no sólo sigue permaneciendo limitada, sino que va limitándose cada vez más, según los propios intereses estatales. Aunque la migración simboliza por excelencia la fragilidad de la soberanía estatal, en la práctica los Estados conservan su poder soberano a la hora de conceder o denegar el estatus de asilo legal, dejando a veces a los sujetos sin ningún estatus legal y, en consecuencia, sin la protección adecuada. Un ejemplo evidente lo tenemos en nuestros días, con el caso turco, una suerte de gigantesca (e inhumanitaria) sala de espera para los refugiados y potenciales solicitantes de asilo que tratan de llegar a Europa en su huida de la guerra en casa. Desde la aplicación del Reglamento de Asilo de 1994, que surgió como respuesta a la gran afluencia de refugiados, así como a los cambios en las políticas de inmigración europeas, cada vez más restrictivas, Turquía se convirtió en una zona de amortiguación en la que quedan varados los solicitantes de asilo que no consiguen llegar a Occidente. Aunque firmó el protocolo de 1967, que eliminaba la limitación temporal y geográfica presente en la convención de 1951, Turquía mantuvo la limitación geográfica, de modo que sólo aceptaba refugiados de países europeos. Su vecindad con países inestables como Irán, Irak y Siria y el temor a un desplazamiento masivo de las poblaciones de estos países determinaron su postura de seguridad nacional. Su interés por ser aceptada por la Unión Europea, en cambio, fue un elemento decisivo de cara a la firma del acuerdo en el año 2016.

No obstante, el caso de Turquía no es único. La propia Unión Europea, en mayo de 2015, adoptó la Agenda Europea de Migración en un intento de gestionar la cuestión de los refugiados sobre la base de un plan a largo plazo, con la política de asilo y migración como pilares principales de la gestión de los flujos y la protección de las fronteras. La principal decisión adoptada en el marco de la Agenda Europea de Migración fue la aplicación del programa de reubicación de emergencia. El programa debía aplicarse a través de los Centros de Acogida e Identificación (los llamados *hotspots*), en los puntos de entrada, donde se elegiría entre solicitantes de asilo que cumplían las condiciones de inclusión en el programa y deseaban participar. El programa estaba abierto, sin embargo, sólo a los nacionales de países con un 75% o una tasa de reconocimiento media paneuropea más alta. Es decir, para que una nacio-

nalidad fuera incluida en los procedimientos del mecanismo de reasentamiento, debía haber obtenido el estatus de protección internacional en un porcentaje medio del 75%. Esto significa que, por ejemplo, los afganos estuvieron excluidos (tenían una tasa de reconocimiento media paneuropea inferior al 75%). Pero incluso en el caso de los sirios –población cuyo porcentaje de solicitudes de asilo admitidas fue del 99,5% hasta agosto de 2014– esto ha cambiado, como muestra lo acontecido en Dinamarca. Este país, que fue el primero en firmar la «Carta Magna de los refugiados» en 1951, anunció su decisión de retirar el permiso de residencia a los refugiados de Siria. Según el Estado danés, Siria, y concretamente las zonas controladas por el régimen sirio, son ya «un lugar seguro».

Tanto durante el siglo xx como en el siglo xxi, el otorgamiento del estatus de refugiado estuvo y sigue estando condicionado por razones políticas, geoestratégicas y económicas. ¿Qué ha cambiado? ¿Se han modificado las condiciones de huida o recepción de los refugiados? Como pasó en el siglo xx, miles de personas se ven obligadas a huir de sus hogares por los bombardeos, la violencia extendida, las hambrunas y las persecuciones; tienen que pasar por vallas y aguas benditas y malditas, arriesgar sus vidas en las fronteras cerradas, ahogarse en las aguas del Mediterráneo o sufrir «devoluciones en caliente»; vivir comportamientos de odio o de solidaridad por parte de las autoridades y la población autóctona; habitar en espacios confinados, en casas con vallas, en condiciones de vida e higiene miserables; estar atrapados por meses o por años en sitios y países en los que no quieren permanecer; ser acusados de robar los trabajos de los locales o de ser criminales y asesinos; buscar por años e incluso no encontrar nunca el camino hacia su Ítaca. Así como la experiencia que debe atravesar una gran mayoría de los refugiados no ha sufrido apenas modificaciones, tampoco ha cambiado el rol sistémico de los desplazamientos, que han formado siempre parte del orden global. A pesar de ello, los Estados siguen considerándolos un mero ruido episódico o superficial, en lugar de considerarlos un componente fundamental de los conflictos en el mundo moderno.

Lo que sí ha cambiado, es que la denominada «crisis de los refugiados» se ha convertido en un eufemismo de amplio uso en Europa. La Unión Europea, con una población de quinientos millones de habitantes, recibió un millón de refugiados en 2015. Para ser justos, no la Unión Europea, sino sólo dos Estados, Alemania y Suecia. La cifra es similar –de hecho, ligeramente inferior– al número de refugiados de Siria que recibe el Líbano, con población de cinco millones. Por lo tanto, no estamos hablando de «crisis de los refugiados» en la Unión Europea, sino de algo más: una crisis de acogida, una crisis de solidaridad. Así, el término «crisis de los refugiados», al referirse a 2015, se trata, en este contexto, de un eufemismo, producto más bien de la ideología y no de la realidad. Esta ideología dejó su huella en los «17 puntos» adoptados por el Consejo Europeo el 25 de octubre de 2015 (https://www.refworld.org/docid/563216cb4.html). Estos puntos muestran claramente que la Unión Europea ha adoptado una lógica de seguridad basada en el «control» en lugar de la protección. Las constantes referencias a la seguridad de las fronteras tienen ahora como objetivo esencial y explícito la prevención de los movimientos de refugiados. Este entendimiento se reflejó claramente en las conclusiones del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero de 2016, donde la palabra «refugiado» (o sus derivados) ya ni siquiera existió. Sin más, se destacó que «en respuesta a la crisis migratoria a la que se enfrenta la Unión Europea, el objetivo debe ser frenar rápidamente los flujos, proteger las fronteras exteriores, reducir la inmigración ilegal y salvaguardar la integridad del Espacio Schengen»

(https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/19/euco-conclusions/).

Es la primera vez en la historia de la Unión Europea que esta se muestra tan temerosa de los movimientos de población. Esto es una mala noticia. Para los inmigrantes y refugiados, pero también para las propias sociedades. Para las correlaciones dentro de ellas. La historia de las sociedades humanas está llena de ejemplos de fronteras fortificadas. Las grandes vallas hacen grandes saltadores, dicen... Dado que los refugiados y los inmigrantes permanecerán en Europa por mucho tiempo, y ciertamente no se irán mañana, lo peor que se puede hacer es cultivar la expectativa de que se irán. Esto les frustra, los hace entrar en un proceso de resentimiento constante al ver que sus expectativas quedan incumplidas, lo que provoca que se atrincheren y se conviertan en una masa cada vez más difícil de manejar. Si las personas cuya casa se ha convertido en un (improvisado) hospedaje para refugiados se rebelan, consideren lo que sucederá cuando se rebelen aquellos cuyas vidas se han convertido en algo a ser constantemente vigilado y encerrado en estos hospedajes devenidos muchas veces en prisiones. La migración es un fenómeno que puede crear problemas. Sin embargo, este fenómeno en cuanto tal no tiene por qué ser en sí mejor o peor. Su signo depende más bien de la forma (más o menos humana y, por consiguiente, exitosa) en la que haya sido gestionado.

Este artículo se inscribe en el proyecto *Enhancing Social Cohesion through Sharing the Cultural Heritage of Forced Migrations* (H2020-870939-SO-CLOSE), financiado por la Comisión Europea.

Cofinanciado por el Programa "Horizonte 2020" de la Unión Europea

Bibliografía

Gatrell, Peter, *The Making of the Modern Refugee*, Oxford, Oxford UP, 2013.

Rodrigo, Javier y Alonso, Miguel (eds.), *Forced Displacements: A European History*, SO-CLOSE Publication Series, Cracovia, Vila Decius, 2021.

Rodrigo, Javier y Alegre, David, *Comunidades rotas. Una historia global de las guerras civiles, 1917-2017*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2019.

Ther, Philipp (2019), *The Outsiders. Refugees in Europe since 1492*, Princeton, Princeton University Press, ed. española 2022 en Prensas de la Universidad de Zaragoza.

© Francisco Martínez

Javier Rodrigo es catedrático de Historia Contemporánea en la Universitat Autònoma de Barcelona, investigador del programa ICREA Acadèmia y experto en la historia de las guerras civiles del siglo xx. Dirige el proyecto *H2020 Enhancing Social Cohesion through Sharing the Cultural Heritage of Forced Migrations* (SO-CLOSE).

Magdalini Fytili es doctora en Historia por la Universidad Autónoma de Madrid, experta en historia de la guerra civil griega y en la historia de los refugiados europeos. Es investigadora posdoctoral en la Universitat Autònoma de Barcelona, dentro del proyecto *H2020 Enhancing Social Cohesion through Sharing the Cultural Heritage of Forced Migrations* (SO-CLOSE).