

Fortaleza Europa. Comentarios a las políticas sobre refugiados en la Unión Europea

Europe Fortress: commentary concerning the policies on refugees in the European Union

Elisabetta Cerigioni

Licenciada en Literatura Italiana (Antropología). Universidad de Siena. Italia.
ela_cerigioni@yahoo.it

RESUMEN

Desde hace quince años, la cooperación intergubernamental sobre asilo e inmigración se ha vuelto de forma legal prioritaria en Europa; tal fue el caso de la búsqueda de un sistema común a todos los asilos, a nivel europeo. El artículo trata de las 'políticas para asilados y refugiados', que ponen en nueva luz el mecanismo de integración europea. El refugiado que busca asilo a través de la Unión Europea, tendrá que confrontarse con la realidad europea es decir con lo que los estados miembro ofrecerán en término de recepción y de nueva ciudadanía. En este artículo se nota que los refugiados son, en realidad, individuos que han sufrido violaciones humanas básicas, y que han perdido todo tipo de protección del país de origen. El refugiado podrá obtener el restablecimiento de los derechos negados por medio de la intervención de otro país que lo garantiza. Los análisis desarrollados indican que la integración europea es más un hecho exclusivamente económico que un sistema de protección de ser humanos.

ABSTRACT

For fifteen years, the intergovernmental cooperation on asylum and immigration became a legal urge in Europe; this is the case of the research of a common system for every asylum seeker at the European level. This article examines policies on asylum seekers and refugees, which mirror the mechanism of European integration. The refugee that seeks a job in European Union will have to face the European reality, i.e. whatever the member state will offer in terms of reception and new citizenship. This article underlines that refugees are in fact individuals that have suffered of a total lack of basic human rights. More than that, it is shown that refugees have been deprived of their protection from their own countries. The refugee could receive the reestablishment of the denied rights through the intervention of another country that would guarantee for it. The analyses made here demonstrate that European integration is more a matter of economics than a system of protection for human beings.

PALABRAS CLAVE | KEYWORDS

Unión Europea | refugiados | inmigración | derecho de asilo | ciudadanía | integración | derechos humanos | European Union | refugees | immigration | politics on asylum | citizenship | integration | human rights

La puissance de l'espoir

Autant parler pour avouer mon sort:
je n'ai rien mien, on m'a dépossédé
et les chemins où je finirai mort
je les parcours en esclave courbé;
seule ma peine est ma propriété:
larmes, sueurs et le plus dur effort.
Je ne suis plus qu'un objet de pitié
sinon de honte aux yeux d'un monde fort.

J'ai de manger et de boire l'envie
autant qu'un autre a en perdre la tête;
j'ai de dormir l'ardente nostalgie:
dans la chaleur, sans fin, comme une bête.

Je dors trop peu, ne fais jamais la fête,
jamais ne baise une femme jolie;
pourtant mon coeur, vide, point ne s'arrête,
malgré douleur mon coeur point ne dévie.

J'aurais pu rire, ivre de mon caprice.
L'aurore en moi pouvait creuser son nid
et rayonner, subtile et protectrice,
sur mes semblables qui auraient fleuri.
N'ayez pitié, si vous avez choisi
d'être bornés et d'être sans justice:
un jour viendra où je serai parmi
les constructeurs d'un vivant édifice,

La foule immense où l'homme est ami.

Paul Eluard, 3 de noviembre 1946

Hace quince años que comenzó a ser prioritaria la cooperación intergubernamental en materia de asilo e inmigración en Europa, así como la búsqueda de un sistema común de asilo, a nivel europeo. El Tratado de Ámsterdam dio forma legal a esta prioridad. El proceso subsiguiente, que está desarrollando las "políticas para asilados y refugiados", arroja nueva luz sobre todo el mecanismo de integración europea. El refugiado que busque asilo en la Unión Europea tendrá que confrontarse con la realidad europea a través de lo que los Estados miembros ofrezcan en cuanto a recepción y nueva ciudadanía. Los refugiados son, en realidad, individuos que han sufrido violaciones de los derechos humanos básicos y que han perdido la protección en el país de origen. La misma pérdida de protección llama la atención a la responsabilidad de la comunidad internacional. El refugiado podrá obtener el reconocimiento de los valores negados, mediante la intervención de otro país que se los garantice. Prestar atención a los derechos humanos violados no es algo casual, sino que mira a destacar el hecho de que la integración europea no es, o no debería ser, un asunto exclusivamente económico.

La Unión Europea, con su equipaje institucional actual, ¿puede ser tierra de asilo? Además, ¿cómo se gestiona la relación entre los ciudadanos de los Estados miembros y los "de fuera"?

El área de las políticas respecto a los refugiados se distingue de la de los derechos europeos adquiridos, porque compete a la soberanía del Estado y, en particular, al derecho del Estado a admitir o rechazar la llegada o permanencia de ciudadanos no europeos en territorio europeo.

Con el mercado único europeo, los Estados miembros han perdido sus poderes discrecionales sobre la admisión, permanencia y expulsión de los ciudadanos de la comunidad, y han reconocido a los ciudadanos de la comunidad derechos que están protegidos por una autoridad supranacional, por medio de la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia Europeo. Esta libertad de movimiento tiene la finalidad de crear una unión más fuerte entre las personas, como se expresa en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea. Por otro lado, los Estados miembros han preservado su autoridad en lo que respecta a la llegada, salida y permanencia de las personas que provengan de fuera de la Comunidad.

El tema de los asilados y refugiados ocupa una posición peculiar en el triángulo de la integración europea, la soberanía del Estado y la inmigración, porque constituye, junto al derecho familiar, la única excepción al derecho del Estado a decidir sobre la acogida. Esta excepción está codificada en el régimen institucional de la norma consuetudinaria del *non-refoulement*, que prohíbe la vuelta de individuos a lugares donde se pueda temer tratamientos inhumanos o degradantes y persecución.

Este empeño normativo de las democracias liberales de Europa Occidental constituye la calidad distintiva de la "europeización" en esta particular área política, y un rasgo diferencial de los principios del mercado común.

Esto hace surgir preguntas acerca de la responsabilidad, cada vez más política, de la Unión, y pone de relieve el desafío de incorporar la reorganización de poderes y responsabilidades en un solo canon de valores y normas, dentro de una política a más niveles.

Las dificultades del desarrollo de un solo sistema de asilo, en el marco de una política común europea, fragmentada e incompleta, se ven incrementadas por la controvertida naturaleza del concepto de asilo, y por la falta de estabilidad del régimen de los refugiados desde de la Segunda Guerra Mundial hasta hoy.

Después de la decisión tomada durante los años 1970, para detener la llegada de mano de obra extranjera a Europa, el derecho de asilo, junto al derecho a la reunificación familiar, se han convertido en la principal vía legal de entrada de inmigrantes en Europa. En consecuencia, los estados europeos han limitado cada vez más la posibilidad de análisis y admisión de peticiones de asilo. Este sistema de progresivas restricciones ha impuesto una doble tensión a las políticas hacia los refugiados: la tensión que deriva del compromiso con los derechos internacionales, y la tensión que deriva de la preocupación por preservar la seguridad interna.

En el análisis siguiente se va a centrar la atención, en primer lugar, sobre el problema de la definición de la figura del refugiado, a nivel legal sobre todo. En segundo lugar, se intentará analizar la problemática que plantea la armonización de las políticas europeas hacia los refugiados.

La europeización conduce a una reorganización de las áreas de la política institucional, que confiere nuevas competencias a los actores supranacionales y altera la distribución de la autoridad y de los medios en política interna.

Al mismo tiempo, la europeización altera el planteamiento de hecho y normativo de los problemas sociales, y modifica los términos del discurso político. El problema de las políticas hacia los refugiados está enmarcado dentro del proyecto más amplio del mercado único europeo y, en consecuencia, se ve como una posible limitación a la libertad de movimiento dentro de la Europa unida. Lo que este artículo pretende demostrar es que, aunque se declare deseable la ciudadanía europea, como bandera de los valores democráticos compartidos entre todas las poblaciones de la comunidad europea, en realidad el muro erigido contra la alteridad es cada vez más alto.

Como prueba de este fallo de la democracia occidental, se intentará llevar a cabo un análisis de la problemática del *burden-sharing*, o reparto de la carga, es decir, la distribución de las cargas financieras y de acogida social y política que ha correspondido en determinadas acciones europeas. El *burden-sharing* parece comportar por sí mismo las dificultades referentes al concepto de distribución y armonización europea. Por eso, se intentará demostrar cómo actúa de espejo que refleja las quiebras de una Europa abierta y respetuosa con los derechos humanos, poniendo en evidencia la victoria de una Europa falsamente supranacional, fundada sobre un nuevo tipo de nacionalismo, vinculado todavía a la soberanía de cada Estado miembro.

En último lugar, se afrontará el problema de la ciudadanía europea, para explicitar las dinámicas que se desarrollan cuando el muro de la legalidad queda desbordado desde dentro y un asilado quiere convertirse en ciudadano europeo.

Están los derechos humanos por un lado, y los derechos nacionales e internacionales por otro. La pregunta más simple es: ¿qué cuenta más, la riqueza nacional o la vida humana?

Como punto de arranque de mi análisis, he supuesto algo básico: El globo terrestre pertenece a todos; la vida es un valor en sí misma. Entonces, ¿por qué el problema de los refugiados parece no recibir nunca

respuestas adecuadas? ¿Qué produce el rechazo de lo que debería ser uno de los principios fundamentales de la convivencia civil, es decir, la acogida? ¿Cómo reacciona Europa frente al fenómeno de los asilados, a quienes no deja entrar? ¿Existe, en la realidad de la Unión Europea, libertad de movimiento, o ésta se circunscribe a un reducido número de privilegiados?

Tabla resumen de las leyes europeas de 1976 a 2001

1976: *Terrorismo, radicalismo, extremismo y violencia internacional* (TREVI, creado bajo auspicios de la Cooperación política europea, CPE)).

1985, junio: *Acuerdos de Schengen* entre Francia, Alemania, y países del Benelux.

1986, diciembre: Se crea en Londres el *Grupo Ad Hoc de los Ministros para la Migración*.

1987: *Acta única europea* que modifica los *Acuerdos de Schengen*.

1990, junio: Se firma la modificación de los *Acuerdos de Schengen*.

1991, julio: Se presenta la hipótesis para la *Convención sobre fronteras externas*.

1991, diciembre: Se firma el *Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht)*, incluyendo la estructura de tres pilares.

1993, noviembre: Entra en vigor el *Tratado de la Unión Europea*. Queda establecido el Comisariado K.4 y tres grupos piloto. Se celebra en Bruselas la primera reunión de *Justicia y Política Interior (Justice and Home Affairs, JHA)*.

1994, enero: Se presenta la versión de la Comisión Europea acerca de la *Convención sobre fronteras externas*.

1995, marzo: Se aplica la *Convención de Schengen*, pero Francia pide un período de prueba de seis meses a partir de mayo.

1996, marzo: Comienza en Turín la *Conferencia Intergubernamental*.

1997, mayo: Se ratifica la *Convención de Dublín*.

1997, junio: Se llega a un consenso sobre el *Tratado de Ámsterdam*.

1997, septiembre: Se aplica la *Convención de Dublín* a aquellos Estados que son miembros de Unión Europea desde antes de 1995.

1997, octubre: Los ministros de exteriores de la UE firman el *Tratado de Ámsterdam*.

1999, octubre: En Finlandia, Tampere, encuentro del *Consejo Europeo*;

2000: Justicia y Política Interior (JHA) propone el *European Refugee Fund*.

2001: La Comisión Europea compila cuatro propuestas sobre una serie de problemáticas como: una definición común del término "refugiado"; una Norma acerca de los derechos de los refugiados que sea garantía de protección para las víctimas de persecución no estatal; una Norma de mínimos para la acogida de asilados; y la sustitución de la Convención de Dublín por nuevos mecanismos para determinar el Estado miembro que es responsable del análisis de una aplicación de asilo.

2001, julio: el Consejo adopta una directiva sobre las normas mínimas de protección temporal en caso de afluencia masiva.

(Véase: <http://www.refugee.org>)

Desde mitad de los años 1980 hasta mediados los 1990, los Estados europeos han actuado en torno a dos posibilidades de abordar al problema de los refugiados:

- La primera consistía en operar multilateralmente dentro de la Unión Europea (UE) y a través de las instituciones europeas, cuando estaba claro quién está dentro y quién fuera de las negociaciones.
- La segunda posibilidad se explicitaba procediendo multilateralmente por medio de instituciones de la Comisión Europea, para coordinar y armonizar las leyes nacionales sobre los refugiados y sobre el asilo a nivel de cada Estado miembro.

Éste es el hilo conductor del tratado de Ámsterdam, y la manera de hacer política desde 1993 hasta la Conferencia intergubernamental de 1996-1997. Levy sostiene (1999) que estas dos modalidades de afrontar al problema todavía existen y se superponen, y que entonces sería mejor si se hiciera referencia al Consejo de Europa, que representa también a Estados nacionales como Rusia, que no pertenece a la UE y no es candidata a entrar en la UE, ni pertenece tampoco al espacio de Schengen (1).

Los Acuerdos de Schengen han sido utilizados, en primer lugar, en el área de la política de migración, intentando luchar contra la inmigración ilegal, con una fuerte colaboración entre policía y autoridades de frontera. En 1990, se estableció el Acuerdo Operativo de Schengen (en vigor desde 1995), que incluía procedimientos de asilo y exponía el estatus de los refugiados, con mas detalles, y un sistema informatizado común para el intercambio de informaciones personales con el *Schengen Information System* y el *European Automated Fingerprinting Regulation System*. El grupo Schengen fue bien recibido, porque era considerado como una especie de terreno de prueba para una empresa más difícil: la abolición de los controles de frontera dentro de la UE y un sistema más eficiente de gestión de la inmigración y de las peticiones de asilo en la UE.

Las convenciones, como leyes internacionales, han tardado en comenzar a ser operativas, casi siempre diez años, estableciendo sanciones en toda la UE e introduciendo el principio del tercer pilar del tratado de la UE, o sea, el de un elenco común de países considerados en riesgo de producir refugiados. Para mi es una paradoja, porque, entre otras cosas, no se podría saber a priori qué país va a tener problemas, cuál no.

Después se formó el Grupo Rodi, de los ministros del Grupo ad Hoc sobre la Migración, para reiterar el documento 'Palma', que contenía una agenda para la armonización de políticas dentro de la Comunidad Europea y la Unión Europea (Levy: 1999; Noll: 2001). El Grupo Rodi estaba en medio, entre el Grupo puramente Intergubernamental TREVI y el ejecutivo de la Convención de Schengen, y la Comunidad. El Grupo ad Hoc es intergubernamental y, por eso, excluye la participación del Tribunal de Justicia Europeo y del Parlamento Europeo.

Entre 1995 y 1996, han aumentado las presiones directas para hacer converger la gestión de las peticiones de asilo y lograr una inmigración mas transparente y legal, en particular la comisión sostuvo que todos los elementos del Tercer Pilar, la policía de frontera y la cooperación judicial deberían ser transferidos al Primer Pilar y que los Acuerdos de Schengen deberían ser incorporados al Tratado.

Las posiciones de los Estados Miembros fueron enunciadas al principio del 1996. Excepto en los casos de Dinamarca e Inglaterra, los 13 miembros de la Comunidad Europea se declararon a favor de la compartición, a nivel comunitario, de las políticas de inmigración y asilo. La mayoría presionaba para un incremento de la responsabilidad de la UE.

Se llega así al Tratado de Ámsterdam, que lleva las políticas hacia los refugiados y los asilados, así como la inmigración, del tercer pilar, intergubernamental, al primero, comunitario. El TA integró los Acuerdos de Schengen en la Unión Europea, principalmente dentro del tercer pilar (Geddes: 2000, Noll: 2000). Con el propósito de proteger a la unión económica y monetaria frente a asimetrías derivadas de la carencia de movilidad laboral, se colocó en primer plano la libertad de movimiento de los ciudadanos y de los residentes dentro de la Unión Europea.

El traslado de las políticas de asilo, refugiados e inmigración al primer pilar otorgó mayor importancia al Tribunal de Justicia Europeo, de modo que tuviera jurisdicción sobre esta área. La Corte tiene el poder de dar una interpretación única a los textos sobre asilo y migración, aunque tiene poderes efectivos muy limitados. Hoy, por tanto, existe una cantidad potencial de herramientas que podrían hacer más efectivo un régimen común para refugiados, asilados y otras categorías de emigrantes en la UE.

Se podría entrever una Europa guiada por una ley supranacional, que convertiría a Europa en una Unión con características más estatales que económicas y monetarias.

Al mismo tiempo, este nuevo tipo de Europa podría contradecir o debilitar un régimen internacional defendido y administrado por la ACNUR, a través de un proceso político como puede ser el mínimo común denominador en las políticas hacia los refugiados y los asilados entre los Estados Miembros de la Unión Europea.

Las políticas europeas hacia los refugiados se caracterizan por un fuerte contraste entre dos niveles de prioridades: el de los derechos humanos y el de la seguridad interna, o, dicho de otra manera, entre la perspectiva universalista de los derechos humanos y la particularista de la soberanía nacional. Este contraste ha sido puesto en evidencia por numerosos autores (Malkky, 1995; Bloch & Levy, 1999; Nicholson & Twomey, 1999; Noll, 2000, Lavenex, 2001 y otros), que están de acuerdo en criticar la disociación entre estos dos niveles.

La construcción actual de Europa parece haber intensificado esa tensión, vinculando los miedos de las naciones a perder el control sobre la inmigración a los de supeditar la soberanía nacional a la voluntad de actores supranacionales.

El estudio sobre refugiados me parece caracterizado siempre por una fuerte influencia de las políticas para el desarrollo, pero las críticas que han aportado los académicos o las instituciones y las organizaciones no gubernamentales no han encontrado nunca una aplicación concreta.

La atención prestada a la experiencia propia del refugiado, en particular en lo referente a su malestar psicológico, a su aprendizaje lingüístico, a su inserción laboral, no ha producido consecuencias.

Otro problema es el referido a la búsqueda de una definición unívoca y comprehensiva, a la vez que coherente con las prácticas políticas, de la palabra 'refugiado'.

En el primer nivel, estoy de acuerdo con autores como Malkky, quien sostiene la necesidad de proveer de una definición de refugiado que sea útil como punto general de referencia legal y descriptiva, y que comprenda en sí misma diferentes estatus socio-económicos, historias personales, situaciones psicológicas y personales. Por otro lado, no estoy de acuerdo con la misma autora y con Marx (1990), cuando sostienen que debería ser eliminada la tendencia funcionalista, implícita en los estudios sobre los refugiados, de establecer como fundamental la pertenencia a un territorio específico. Hay que evitar un materialismo territorial demasiado fuerte, porque podría autorizar los abusos de los Estados-nación que han defraudado a las minorías y a los autóctonos de sus territorios originarios. Pero a la vez, acercarse a una perspectiva completamente desterritorializada correría el riesgo de volver inviable cualquier política de asentamiento de evacuados o emigrantes forzosos, como los curdos, los armenios o los palestinos, o de reasentamiento de los mismos.

Características como el lugar de nacimiento y de residencia deben ser criterios administrativos, y considerarse como una adhesión implícita, a la que corresponda el derecho de emigrar y cambiar de nacionalidad.

Yo creo que es muy importante tener en gran consideración lo que ha sido la historia de un grupo de refugiados o de un individuo refugiado, que se consideren las políticas que hay detrás del fenómeno y, en último lugar, que se intente coordinar las exigencias personales de los refugiados con las de las naciones de acogida. Creo también que las problemáticas que derivan del estudio del fenómeno de los refugiados se desglosarán así en más niveles y será más difícil su gestión, pero adoptar una sola perspectiva podría llegar a un cerramiento intelectual poco realista.

La definición de refugiado no es unívoca y no encuentra exacta correspondencia en los hechos, por ejemplo, en el caso de la Convención de Ginebra (2). En la actualidad no se ha logrado una gestión común de las problemáticas sobre el asilo, fundada sobre los derechos humanos expuestos en la Convención de Ginebra del 1951. Los problemas principales que se han encontrado hasta hoy en las leyes para los refugiados se pueden resumir en cinco puntos principales:

1. No se toma en consideración la falta de correspondencia entre los casos concretos y la definición de la Convención de Ginebra (CG) que mira a las consecuencias de la guerra. Por ejemplo, la CG no tiene en cuenta los desplazados internos dentro de una misma nación.
2. Los Estados son garantes de asilo sólo para los que entran dentro la definición de la convención, donde el estatus de perseguido no abarca un número muy grande de casos.
3. No se toman en consideración, en ningún lugar de la CG, los refugiados sin nacionalidad.
4. Ninguna convención se ha abordado el problema del reasentamiento en el país de origen, sin que se quedan en la expatriación.
5. La ley no se ha referido nunca a los casos de expulsión en masa.

Stuzchy ha analizado la CG y ha criticado lo que define como 'fundamentalismo de la convención', al que los europeos estamos asistiendo. Continuar manteniendo la definición del 1951, sin aportar las modificaciones postuladas por la historia actual, oculta una voluntad política de cerrazón demostrada en Europa, y no en África y América Latina.

La ley debería operar como mediadora entre moralidad e interés nacional. Si este último se convierte en el único principio inspirador, la ley habrá quebrado su más alta tarea. En Europa estamos asistiendo pasivamente a acciones que minan la apertura europea hacia los refugiados. Piénsese en la introducción de la definición de 'asilados' y 'desplazados' para circunscribir la aplicación del estatus de refugiado.

Yo he seguido la ola aristotélico-kantiana que pone como necesaria la atribución de ciudadanía política al refugiado, que tiene que socializarse en una cultura política común a los europeos.

Además, según la óptica idealista-universalista, es el individuo y no el Estado el que tiene que considerarse central, de modo que el Estado sea precisamente el garante de los derechos individuales.

Lamentablemente, ésta es una óptica demasiado optimista: las relaciones internacionales se consideran como interacciones entre individuos morales que, en la interacción, desarrollan un grado más alto de razón, legalidad y moralidad.

Si los derechos humanos son comunes a todo el género humano, la protección de los mismos es un bien común y la condición esencial para una paz generalizada.

Analizando las políticas de Suecia, Italia e Inglaterra, por ejemplo, se puede decir sin lugar a duda que el

proyecto de libre movimiento dentro de Europa no ha puesto la prioridad en los individuos y en su derecho a la vida. Se ve una fuerte convergencia de las políticas de oclusión de los Estados europeos hacia los refugiados, tanto en los gobiernos de derecha como en los de izquierda. Solamente Italia, con el gobierno de Massimo D'Alema, en 1997, mostró una considerable apertura hacia los refugiados, pronto sofocada durante los años siguientes.

Las herramientas legales presentadas a lo largo del tiempo en la UE han complicado las reglas de acogida y de demanda de asilo, y no se han producido resultados importantes en el plano de una distribución equitativa de las cargas financieras entre los países de llegada. Teniendo en cuenta los análisis de autores como Delle Donne (1995), Appelqvist (1995 y 1999), Martiniello (1995), Levy y Bloch (1999), Noll (2000), Lavenex (2001) y Vincenzi (2002), entre otros, creo poder sostener la necesidad de crear un solo organismo paneuropeo y legalmente vinculante entre los Estados miembros, que coordine las acciones de los mismos refugiados y no esté sujeto al derecho de veto. Este organismo debería imponer:

1. El respeto a la regla de *no-refoulement*, incluso para los refugiados que todavía no tengan el estatus de refugiados.
2. La transparencia de los procesos de toma de decisiones de los organismos implicados en el análisis de las peticiones de asilo, tanto de cara los refugiados como ante la opinión pública y las organizaciones no gubernamentales.
3. La actualización de la propuesta de ley de 1994, que proporcionaría una clave distributiva específica para compartir las peticiones de asilo, que debería aplicarse en cada Estado miembro.

Noll (2000) ha subrayado que el *burden-sharing* (compartir las peticiones y la financiación) aparece como obligatorio ya en el tratado de la comunidad europea, estando ya en el concepto de subsidio. El *burden-sharing* contempla en sí mismo el principio de asistencia y vincula la realidad del solicitante de asilo a la de la colectividad del país de primera llegada y otros potenciales países de acogida.

Ante crisis como la de Kosovo y la antigua Yugoslavia, el sistema de redistribución negativa del *burden-sharing* puede crear fuertes tensiones entre los países con tradición de acogida, que siempre intentan limitar ulteriores llegadas, y los países europeos del sur, como por ejemplo Italia, que de países de tránsito se han convertido en países de acogida.

Parece que el mundo en que vivimos reconoce el derecho a la vida sólo si esa vida puede contribuir de algún modo a la producción económica y al beneficio. La mercancía disfruta hoy de más libertad de movimiento y de mayor tutela que la que gozan las personas.

Algunos Estados han debido afrontar más a menudo y con una mayor afluencia el problema de la acogida de refugiados, y eso se ha traducido en una competición reguladora entre los Estados miembros, en el sentido de establecer medidas más restrictivas.

Las Convenciones de Schengen y de Dublín (3), así como las medidas adoptadas bajo el tercer pilar del Tratado de Maastricht, siguen apuntando a una armonización parcial.

Hasta hoy, los principales resultados obtenidos dentro de la cooperación europea han sido la limitación, a nivel nacional, del acceso a los procedimientos de petición de asilo, la rápida adopción de procedimientos simplificados en casos definidos como "manifestamente infundados" de solicitud, y la difusión no coordinada de protección temporal para los refugiados de guerra y guerra civil. La cooperación en esta área empezó al principio como cooperación entre los Estados miembros de la UE, y después llegó a implicar a los países de Europa Central y Oriental, en este nuevo sistema de control del acceso. Para promover tal expansión, se han asumido políticas muy restrictivas respecto al cruce de las fronteras externas de Unión y para la extensión del sistema de redistribución de las peticiones de asilo de las Convenciones de Schengen y Dublín a través de la regla de "los terceros países seguros" (4). No han

encontrado solución otras armonizaciones más sustanciales, como los criterios para establecer quien puede ser clasificado como refugiado, o para los procedimientos de determinación del estatus nacional.

La ausencia de una tradición humanitaria en el marco de la UE y la debilidad de las competencias supranacionales han favorecido este acercamiento defensivo, limitando la resonancia de iniciativas más liberales e inclusivas, como son las expresadas en el Parlamento Europeo y en la Comisión Europea. Italia, Inglaterra y Suecia han armonizado sus legislaciones hacia los refugiados de una manera completamente análoga a los otros países miembros:

1. Con un acceso más limitado a sus propios territorios, a través peticiones de permiso y sanciones a quienes transportan a los refugiados.
2. Con la exclusión de algunas categorías de asilados de los procedimientos de asilo, basándose en las Convenciones de Dublín y de Schengen y sobre la regla del "tercer país seguro".
3. La adopción de procedimientos simplificados para peticiones de asilo "manifestamente infundadas".

Parece evidente que esta deficiencia depende en gran medida de la imposibilidad de participación de "actores" que representen los objetivos y los valores del régimen internacional de los refugiados, como el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales. Además, sin la plena participación de las instituciones supranacionales, los Estados miembros no podrán alcanzar un punto de vista realista y proteccionista, lo que debilitará el núcleo humanitario de las políticas hacia los refugiados e inhibirá la cooperación. La creación de una política comunitaria en el área de los refugiados necesita un acuerdo sobre los valores a explicitar a nivel europeo y su inclusión en los tratados europeos.

Me parece muy importante subrayar que mi análisis pone de manifiesto el hecho de que la antropología no presta suficiente atención al problema de los refugiados y, en mi opinión, debería hacerlo. Los antropólogos podrían desarrollar un papel central con el fin de que los refugiados sean eficazmente acogidos en Europa. En efecto, ellos podrían desarrollar investigaciones en países con riesgo de producción de refugiados, por ejemplo, y, además, asegurar un paso no abrupto para los refugiados, desde sus países de origen hasta el país de acogida. El antropólogo es alguien que experimenta en su propia piel la pérdida de identidad, la lejanía del propio país, al vivir en otro país, aunque sea más como observador que como "actor". En mi investigación sobre el tema elegido, no encontré muchos artículos o libros de antropólogos.

La adopción de una política común europea respecto a los refugiados debería presuponer un alto nivel de integración política.

Una posible vía de integración de la tradición idealista-liberal occidental dentro de Europa podría ser la separación de la cooperación en los problemas de los inmigrantes y los de los refugiados, y, al mismo tiempo, la inclusión de ambas categorías en un proyecto caracterizado por una mayor libertad de movimiento, y por la aplicación de los principios fundamentales de la Unión Europea, con el desarrollo de una Carta Europea de Derechos Humanos.

Este cambio subrayaría el hecho de que la europeización de las políticas de inmigración y asilo está profundamente vinculada a la constitución política de una comunidad europea inclusiva. Esto haría reconocer el vínculo entre los derechos y los deberes de los "ciudadanos de Europa" y los de los ciudadanos de países del tercer mundo y de los que necesitan protección. Si se saliese del marco tan limitado de los controles de las fronteras externas y se llegara a una visión más política de las problemáticas que afectan a los refugiados y sus derechos, se llegaría a plantear cuál es la verdadera naturaleza de la Unión Europea y cuáles son los "principios morales" que inspiran su constitución.

Creo, con Preu, que en Europa estamos asistiendo al intento de hacer confluir distintas versiones de ciudadanía, colocadas de manera dispar dentro una ciudadanía europea más amplia. Una sola ciudadanía

Europea debería tener como efecto el acabar con la categoría de "extraños", al establecer una separación entre nacionalidad, ciudadanía e identidad nacional.

Pero, como sostiene el ejemplo de Martiniello (1994), la ciudadanía europea parece más útil para el funcionamiento de un mercado único europeo más eficiente que no para la compartición de derechos y deberes entre ciudadanos sin nacionalidad. El concepto de ciudadanía de la Unión Europea ha sido introducido en Maastricht y deriva, casi enteramente, del concepto de ciudadanía nacional. En realidad, no crea un sujeto político ni jurídico.

La sociedad europea está compuesta por diferentes etnias, culturas y lenguas. Si se respetara esta diversidad en vez de evocar una Europa étnica y culturalmente homogénea, se podría intentar dar vida a una "europeanidad" diferente, a través de un proceso de movilización política y sensibilización en el que estarían implicados las minorías y los europeos.

La educación juega un papel fundamental para la constitución de una conciencia política que tome parte activa en la construcción de una Europa abierta y liberal.

Estoy de acuerdo con Habermas (1998) en el hecho de que deben hacerse valer las obligaciones morales universales, que vinculan cada individuo con otro, más allá de las fronteras políticas nacionales establecidas.

"Cada uno tiene que ser reconocido desde tres puntos de vista, esto es, debe encontrar igual protección y respeto: 1) como individuo insustituible que tiene que ser defendido en su integridad; 2) como perteneciente a un grupo étnico y cultural; 3) como ciudadano, o sea, como miembro de la colectividad política. Esta idea de una colectividad política que se autodetermina ha encontrado muchas encarnaciones jurídicas en las constituciones y, más en general, en los sistemas políticos de Europa occidental y de Estados Unidos (...). La pertenencia estatal regula el registro administrativo de algunas personas en una cierta 'población de estado', cuya existencia viene reconocida a nivel del derecho internacional. Prescindiendo de la organización interna del poder político, esta definición de 'adhesión asociativa' sirva -junto a la determinación territorial del área de Estado- para delimitar socialmente al Estado. Partiendo de la concepción de que el Estado de derecho democrático tiene de sí mismo como asociación de ciudadanos libres e iguales, la pertenencia estatal viene a vincularse al principio de la libre voluntad. Las características de adscripción tradicionales, la residencia y el nacimiento (*ius soli* y *ius sanguinis*) no justifican ninguna sujeción irrevocable al poder soberano del Estado. Valen como criterios administrativos para acreditar una adhesión implícita, subyacente, a la cual corresponde el derecho a emigrar o a renunciar a la nacionalidad" (Habermas 2001: 111-112).

El Estado tiene la responsabilidad de mantener el sentido de pertenencia y un cierto nivel de homogeneidad cultural. Una pérdida de control sobre el sector de las entradas de extranjeros parecería poner en riesgo la homogeneidad cultural de adhesión al Estado-nación. El refugiado, absolutamente extranjero, es como una célula dislocada dentro de un organismo homogéneo global.

Hassner (1998) ha subrayado que no existe una unión entre los Estados nacionales, en Europa, que están divididos desde dentro y atravesados por alianzas que se llegan a crear internacionalmente, por pertenencias étnicas, religiosas y profesionales, entre otras.

Pero esta doble naturaleza debe ser un recurso y no un vínculo, no debe minar la posibilidad de que los refugiados obtengan una efectiva y operante ciudadanía política.

Los Estados son entidades porosas. Los individuos conportan en sí mismos varios niveles de identidad. Cada uno debe, además, tener garantizados sus derechos humanos básicos y su ciudadanía política, en un lugar que salvguarde esos mismos derechos.

Pues bien, estimo que uno debería poder convertirse en ciudadano europeo sin tener que ser antes ciudadano de un Estado europeo específico. Si esta pretensión es demasiado utópica, debe intentarse al menos hacer homogéneas las condiciones y los procedimientos para obtener los derechos de ciudadanía europea.

Ingenuamente, quizá, me uno a Hassner, en la esperanza de la creación de una ciudadanía política fundada sobre derechos universales, que prescindiera de la existencia de una comunidad provista de una particular identidad nacional.

Desde una visión realista, el sistema internacional funciona de manera anárquica: cada Estado por separado procura sus propias finalidades particulares. La visión idealista, en cambio, ve la relación internacional de manera progresiva: con la interacción entre los individuos se desarrolla un nivel más alto de razón, legalidad y moralidad. Éste progreso moral derivaría de:

- El imperativo de buscar la manera de abolir la guerra.
- La capacidad de aprender de la experiencia y la aspiración a crear leyes e instituciones comunes.
- El comercio, considerado como relación transnacional entre individuos, por la que crece la interdependencia, así como la comprensión entre poblaciones diferentes.

Dentro del sistema internacional, se desarrollarían valores universales. La interdependencia crecería y también la institucionalización de leyes comunes y regímenes estructuradores de las interacciones. Como principios guía de las relaciones internacionales estarían la cooperación y la búsqueda de la superación de las fronteras nacionales y las desigualdades. El pensamiento liberal que se apoya en el kantiano sostiene que la ley internacional está fundada sobre derechos del individuo y que tiene como finalidad la protección de la libertad y el establecimiento de una justicia global. La justicia, en este caso, tiene que ser entendida como distributiva, un tipo de justicia que puede obtenerse a través de obligaciones morales de los individuos entre sí y a través del establecimiento de instituciones sociales que puedan desarrollar un tipo de acceso a los recursos tendente a la igualdad. La ley sobre los refugiados tiene que ver con la inclusión de un individuo dentro de un sistema de protección colectiva. Adoptando una lectura del problema en clave universalista, cada individuo es parte de una comunidad global, que debe asegurar un nivel mínimo de protección cuando la comunidad local no lo asegure. Es el interés por la vida del individuo el que debe ocupar el lugar central. El nivel de protección está explicitado entre las herramientas del Derecho Internacional Humanitario. El derecho romano adoptó el universalismo como un instrumento conceptual muy fuerte: la idea de igualdad. Más tarde, esta idea de igualdad se combinó con el concepto de derechos humanos, y esta combinación se hizo característica de un gran número de pensadores ilustrados, entre ellos, Kant:

"Concierne a todos los seres humanos el derecho de ofrecer su sociedad en virtud de la propiedad común de la superficie terrestre, sobre la cual, en cuanto esférica, los hombres no se pueden dispersar hasta el infinito, sino que al final deben soportar estar uno al lado del otro; sin embargo, originariamente nadie tiene más derecho que otro a habitar en un lugar de la tierra" (Kant 1795: 45).

Siguiendo este tipo de análisis moral, se toma en consideración la máxima inclusión, que funda las premisas sobre la común pertenencia al planeta Tierra:

"Ahora, puesto que con la comunidad (mas o menos estrecha) entre los pueblos de la Tierra, que al final a pesar de todo ha prevalecido, se ha llegado a tal punto que la violación de un derecho cometida en una parte del mundo acaba sintiéndose en todas las otras partes, entonces la idea de un derecho cosmopolita no parece ya como un tipo de representación quimérica y exaltada del derecho, sino como un cumplimiento necesario del Código no escrito, sea del derecho político sea del derecho internacional, hacia el derecho público de la humanidad, y de ahí hacia la paz perpetua, y solo con esta condición podremos felicitarnos de

estar en constante camino hacia ella" (Kant 1795: 46).

En primer lugar, todos los hombres son portadores de derechos. Si se violan estos derechos, en cualquier parte del mundo, necesitan protección en otro lugar, dentro de una comunidad cosmopolita. Si los derechos son comunes a todos los seres humanos, su protección debe ser un bien común y condición esencial para una situación de paz generalizada. La comunidad internacional debería intentar prevenir los abusos contra los derechos humanos y la producción de refugiados, luchando contra las causas de la huida, en particular aportando el propio auxilio mediante la cooperación económica y la intervención humanitaria.

En segundo lugar, la comunidad internacional tiene la responsabilidad compartida de proveer de protección a los individuos: en consecuencia, hay un límite a la discrecionalidad que los Estados pueden tener en la elección sobre la composición de la población en sus territorios y la entrada en sus territorios. Kant sostiene que cada uno es libre de moverse por donde quiera. Hoy en día, sin embargo, tenemos que mostrar permisos.

Hay un límite para la acogida en un país, cuando un número demasiado elevado de refugiados no permite a los individuos ya residentes en el país hacer uso de los derechos sociales y civiles básicos. Por eso reitero la importancia de que se defina un mecanismo eficaz de *burden-sharing*.

En 1994, la parte alemana de la Comisión propuso un borrador de ley, es decir, la propuesta de una clave distributiva específica, que podría ser adoptada por los Estados miembros. Esta clave debía fundamentarse sobre estos principios:

- El porcentaje de la población de cada Estado de la Unión Europea.
- El porcentaje del territorio de cada Estado miembro.
- El porcentaje del producto interior bruto de cada Estado miembro;

A cada punto había que darle la misma importancia. El borrador alemán contenía una tabla de cifras indicativas para cada Estado miembro. Estas cifras debían ser revisadas cada cinco años de común acuerdo. En orden decreciente, las cifras eran como sigue: Alemania, 21,58; Francia, 19,40; Italia, 15,83; Reino Unido, 14,28; España, 13,63; Holanda, 3,55; Grecia, 3,20; Portugal, 2,65; Bélgica, 2,42; Dinamarca, 1,78; Irlanda, 1,54; Luxemburgo, 0,12. (Noll 2000: 293).

Este sistema se definía mediante cuotas: cada Estado miembro hubiera tenido que tener una cuota, una vez alcanzada la cual, la carga de la acogida de solicitantes tenía que pasar a otro Estado miembro que no hubiera obtenido ninguna cuota de responsabilidad. El borrador alemán sugería, pues, una reducción de las obligaciones de acogida basadas sobre dos factores:

- Los gastos militares causados por la intervención en crisis de producción de refugiados.
- El porcentaje de refugiados bajo la Convención de Ginebra, ya presentes en un Estado miembro.

Pero los Estados miembros se opusieron al borrador alemán.

El equilibrio entre inclusión y exclusión debe buscarse realmente en la ley antes que en la filosofía moral.

En toda Europa, durante los años 1980 y 1990, se tendía a poner juntas las dos categorías: los inmigrantes ilegales y los refugiados que huyen de su gobierno. Esto facilitaba las expulsiones o el alejamiento y debilitaba la posibilidad de aplicar derechos humanos. En realidad, las dos categorías están totalmente separadas, tanto en el plano práctico como en el teórico. Los inmigrantes ilegales son individuos que viven ya en el país y que se mantienen con el trabajo negro, la prostitución y/o actividades criminales. Los refugiados que huyen son todas personas que tienen miedo por sus vidas y por la seguridad en sus países de origen, y creen que no han recibido adecuado respeto en cada uno de sus casos, según la ley de los Estados de acogida.

El estatus de ciudadanía europea parece ser una bandera de ausencia de nacionalidad y de pertenencia

cosmopolita. La ciudadanía nacional se basa en la territorialidad; el concepto de ciudadanía de la Unión Europea presupone una política más abstracta, aplicando la cual se podría llegar a la integración de los individuos en sociedades nacionales a las que no pertenecen, ni por *ius soli* ni por *ius sanguinis* (5), en cuanto extranjeros. Si así fuera, la ciudadanía europea tendría como posibles efectos la eliminación del ser extraño y, además, la separación entre nacionalidad, ciudadanía e identidad nacional. El tratado de Maastricht marcó un gran cambio en la naturaleza del proceso de integración europea. Lo que interesa preguntarse es qué sentido tienen las expresiones "ciudadanía europea" e "identidad europea" en el debate sobre las dinámicas de exclusión e inclusión que afectan a diversas categorías de emigrantes y grupos étnicos, y consiguientemente a la separación entre nacionalidad, ciudadanía e identidad nacional.

Se puede decir que la ciudadanía de la UE introducida por el Tratado de Maastricht puede analizarse como una renovación de la lógica nacionalista, porque se puede ser ciudadano europeo sólo si se es inglés, italiano, alemán, por ejemplo, y esa lógica no se pone en discusión. Dadas estas premisas, se intuye cómo la ciudadanía de la Unión Europea es una especie de super-ciudadanía, que confirma la existencia de identidades culturales y políticas, correspondientes a los Estados miembros de la Unión. Si el estatus de ciudadanía europea pudiera romper la asociación entre ciudadanía y nacionalidad, sería poco coherente limitar el acceso a la ciudadanía europea a los ciudadanos pertenecientes a uno de los Estados miembros; por lo cual se puede sostener que estamos ante un nacionalismo renovado, que llega a excluir de la ciudadanía de la UE a los ciudadanos extracomunitarios legalmente residentes en Europa.

Martiniello (1994: 42) ha propuesto tres niveles de ciudadanía en Europa:

1. Ciudadanos que viven dentro de las fronteras de sus Estados y son los únicos que pueden acceder a todos los derechos civiles, socioeconómicos y políticos, o sea, a la ciudadanía plena.
2. Ciudadanos de un Estado miembro de la UE que están viviendo dentro otro estado miembro y tienen derechos políticos, es decir, pueden votar o ser elegidos en las elecciones europeas y locales.
3. El tercer nivel se puede dividir en dos: *denizens*, que son ciudadanos de un Estado extracomunitario legalmente residentes en Europa, que forman parte hasta cierto punto de la sociedad europea civil y sociopolítica; y *margizens*, que han accedido a derechos civiles, socioeconómicos y políticos limitados, y a menudo no tienen ningún derecho, porque viven ilegalmente en un Estado miembro de la Unión.

Entre los dos niveles, *margizens* y *denizens*, Martiniello destaca la presencia de una categoría que está creciendo, la de los residentes legal y temporalmente en territorio europeo o la de los trabajadores estacionales.

Una vez que se llega a ser ciudadano europeo, se adquieren cuatro derechos fundamentales:

- Derecho de circular y permanecer libremente en el territorio de la Unión.
- Derecho de voto y elección en las elecciones municipales y en las del parlamento europeo, dentro del Estado donde se reside.
- Tutela diplomática y consular por parte de las autoridades de cualquier Estado miembro, cuando el Estado del que uno es ciudadano no está representado en un tercer país.
- Derecho de petición y recurso al mediador europeo.

Según la ley europea, los ciudadanos que residen por lo menos cinco años y legalmente en un territorio comunitario reciben un estatus no privilegiado. Los ciudadanos de terceros países que tienen vínculos familiares con ciudadanos de la UE, o que tienen contratos de servicio en empresas europeas o contempladas bajo acuerdos mixtos, son acogidos con un estatus privilegiado. Este último grupo abarca también a las personas que llegan a la UE para pedir protección internacional.

El tipo de ciudadanía que parece más respetuoso con las diferencias y con la alteridad sería la ciudadanía cosmopolita, que se explicita cuando un ciudadano actúa como parte de una colectividad política adherida a principios constitucionales universales. La identidad de la colectividad política dependería de principios constitucionales universales. La identidad de la colectividad política dependería, entonces, de principios jurídicos anclados en la cultura política, y no espantaría a los inmigrantes y refugiados como elementos molestos, sino, al contrario, los consideraría capaces de enriquecer un proceso de aculturación política que está siempre en desarrollo.

¿Por qué Europa no recoge el desafío? ¿Se debe concluir que nació y que crece únicamente por causa de intereses económicos?

Yo reitero que las estructuras sociales deberían perseguir de verdad la felicidad de cada ser humano, sin distinción. No deberían reforzar un sistema despersonalizado y burocrático, cuyo único objetivo sea la conservación de unas economías que terminan por aplastar la vida humana, en nombre del mercado y del sistema económico en general.

En este sistema, el otro se convierte en un obstáculo y no en una riqueza cultural, humana, una contribución a la creación de una humanidad más rica y variada.

El refugiado representa la alteridad, el punto de ruptura dentro de la supuesta homogeneidad de la nación de acogida.

En el destino de cada refugiado, en las vidas de millones de mujeres, hombres, y niños, están en juego los fundamentos de nuestra vida civil, de nuestra supuesta democracia, amparada por los derechos universales.

"Las decisiones fundamentales, que provocan el sufrimiento innecesario, cada vez más difundido por el planeta, han sido y son tomadas unilateralmente sin ninguna consulta o participación directa. (...) De hecho, cada rincón del mundo que no pueda formar parte del centro del poder no tiene salvación. Y tal conclusión es la consecuencia inevitable de un dogma: que la única salvación es el dinero, y el único futuro global es el de las prioridades coincidentes con la utilidad de quien detenta el poder" (Berger 2002: 2).

Notas

1. Pertenecen a la zona Schengen todos los países europeos, excepto Inglaterra e Irlanda.
2. Consúltese el texto articulado de la [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados](#).
3. *Acuerdo de Schengen*, conjunto de normas aprobadas el 14 de junio de 1985, en la ciudad de Schengen (Luxemburgo), por los representantes de cinco países de la entonces denominada Comunidad Europea, actual Unión Europea: Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos. El tratado fue ratificado el 15 de junio de 1990 y entró en vigor el 26 de marzo de 1995. Posteriormente se adhirieron a él Italia (1990), España y Portugal (1993), y Grecia y Austria (1995). Su texto fue incorporado al *Tratado de Amsterdam*, que desde su entrada en vigor en 1999 pasó a constituir la normativa legal de la propia UE.
La importancia del Acuerdo (o Convención) de Schengen radica en el alcance de los puntos básicos que contempla: supresión de los controles fronterizos y libre circulación de ciudadanos comunitarios en el ámbito del denominado "espacio Schengen" (es decir, el conformado por los países que lo han ratificado); definición jurídica de las características de los "extracomunitarios" (ciudadanos procedentes de los estados que no pertenecen a la UE) y fijación de las reglas de su acceso, de los límites a su libertad de tránsito y a su acogida, y a las peticiones de asilo. De la aplicación concreta del Acuerdo de Schengen

derivó la exigencia de prevenir y resolver las cuestiones de seguridad pública internacional, a través de una cooperación eficaz entre las fuerzas de policía de los Estados miembros (por medio de Europol) y del futuro proceso de uniformidad de los sistemas jurídicos, y de los códigos penales y civiles de cada Estado. El Acuerdo preveía, entre otras cuestiones, el principio de que cualquier persona que sea condenada por un tribunal de un Estado comunitario no pueda ser juzgada por el mismo delito en otro país, así como la unificación de las leyes nacionales relativas a la lucha contra el tráfico de drogas y de armas.

Para hacer más eficaz la actividad de control y represión del crimen organizado y de las irregularidades en el tránsito de personas y cosas en el interior de la Comunidad, contemplaba la creación del denominado Sistema Informático Schengen (SIS). No obstante, para evitar abusos y un uso fraudulento de sus datos, establecía reglas aún más severas tendentes a su confidencialidad (los ciudadanos quedaban protegidos frente a la difusión de los datos de carácter personal relativos, por ejemplo, a la etnia, religión y filiación política, que podrían dar lugar a discriminaciones). Los datos del SIS sólo podrían ser utilizados para la protección del orden público y la propia seguridad de los ciudadanos. El Parlamento Europeo aprobó, en enero de 1992, el establecimiento de una comisión para las libertades públicas y los asuntos internos, con competencias específicas sobre inmigración y derecho de asilo, que verificara la correcta aplicación del Acuerdo.

El Acuerdo de Schengen está abierto a la adhesión de todos los países de la UE. Reino Unido e Irlanda se autoexcluyeron temporalmente, mientras que Finlandia, Dinamarca y Suecia decidieron posponer tal decisión hasta el momento en que Noruega e Islandia, países no integrados en la UE, se conviertan en "miembros asociados", debido a su pertenencia al Consejo del Norte (tratado de libre circulación entre los países del norte de Europa, en vigor desde la década de 1960).

4. Hablando en términos sencillos, los "terceros países" de acogida son aquellos Estados considerados seguros y en los que los solicitantes de asilo han recibido protección, o hubieran podido recibirla, cuando se encontraban en sus fronteras o en su territorio. Si existe un país de esas características para el solicitante de asilo de que se trate, en ese caso no se examina su solicitud y él mismo puede ser expulsado a dicho país. En la práctica, el problema consiste en que no todos los Estados miembros consideran seguros a los mismos terceros países, o en que se consideran seguros terceros países que en realidad no lo son.

Sería, por lo tanto, deseable que la UE estableciera una lista vinculante y continuamente actualizada de terceros países realmente seguros, habiéndose de comprobar en cada caso concreto si el solicitante de asilo:

- a) es acogido de nuevo por el tercer país de que se trate,
- b) está protegido allí efectivamente de una posible expulsión,
- c) tiene allí la posibilidad de solicitar asilo y disfrutar de él.

(Véase: http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/libe/20000403/408604_es.doc)

5. En el campo del derecho relativo a la nacionalidad de las personas, hay dos grandes líneas de fundamentación. Por una parte, el criterio más tradicional de los Estados europeos, denominado *ius sanguinis*, según el cual la nacionalidad se fundamenta en los lazos de familia, es decir, las personas adquieren por nacimiento la nacionalidad de sus progenitores.

Por otra parte, está el criterio más moderno, adoptado preferentemente por los países emancipados de los imperios coloniales europeos, denominado *ius soli*, que fundamenta la nacionalidad en el lugar de nacimiento, esto es, se adquiere la nacionalidad del Estado en cuyo territorio se nace.

(Véase: <http://www.revistamarina.cl/revistas/1999/4/collados.pdf>)

Bibliografía

Appelqvist, Maria

1995 "What Makes a Refugee in Sweden? Legal Procedures and Institutional Practises", en M. Delle

Donne, M. (coord.) *Avenues to Integration: Refugees in Contemporary Europe*. Nápoles, Ipermedium: 177-195.

1999 *Responsability in Transition: A Study of Refugee Law and Policy in Sweden*. Umea, Umea University Press.

Berger, John

2002 "Dove Siamo?", *Internazionale*, Roma, n° 462, año 10: 27-31.

Delle Donne, Marcella (coord.)

1995 *Avenues to Integration: Refugees in Contemporary Europe*. Nápoles, Ipermedium.

1997 "Italy Country of Transit", en Paul Muus (coord.), *Exclusion and Inclusion of Refugees in Contemporary Europe*. Hampshire, Ashgate: 130-145.

Habermas, Jürgen

1992 *Morale, Diritto, Politica*. Torino, Edizioni Comunità, 2001.

Hassner, Pierre

1998 "Refugees: a Special Case for Cosmopolitan Citizenship?", en Held Archibugi Daniele y Martin David, Kohler (coord.), *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Berkeley, Polity Press: 290-310.

Kant, Immanuel

1795 *Per la Pace Perpetua*. Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 1991.

Lavenex, Sandra

2001 *The Europeanisation of Refugee Policies*. Hampshire, Ashgate.

Malkki, Liisa

1992 "National Geographic: the Rooting of Peoples and Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees", *Cultural Anthropology*, 7 (1): 24-44.

1995 "Refugees and Exile: from 'Refugee studies' to the National Order of Things", *Annual Review of Anthropology*, 24: 495-523.

Marrus, Michael R.

1985 *The unwanted: European refugees in the 20th Century*, New York, Oxford University Press.

Martiniello, Marco

1995 *Migration, Citizenship and Ethno-National Identities in the European Union*. Avebury, Ashgate.

1994 "Citizenship of the European Union. A Critical View", en R. Baubock (coord.), *From Aliens to Citizens*, Viena, Avebury, European Centre: 29-47.

Martorano, Vincenzo

2002 "Rifugiati: Procedura Sprint", en *Colf e immigranti, Guida Normativa del Sole 24 ore*, Año VI, n° 6: 86-90.

Marx, E.

1990 "The Social World of Refugees: A Conceptual Framework", *Journal of Refugee Studies*, 3 (3): 189-203.

Nicholson, Frances (y Patrick Twomey) (coord.)

1999 *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*. Cambridge, Cambridge University Press.

Noll, Gregor

1997 "The Non-Admission and Return of Protection Seekers in Germany", *Journal of Refugee Law*, 9

(3): 415-452.

2000 *Negotiating Asylum: the EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*. The Hague, Kluwer Law International.

North, Daniel

1987 *'Non Citizens' Access to Social Services in Six Nations*", Report preparato per il Marshall Fund tedesco. (Inédito.)

Preu, Ulrich

1998 "Citizenship in the EU: A Paradigm for Transnational Democracy?", en Held Archibugi Daniele y Martin David, Kohler (coord.), *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*". Berkeley, Polity Press: 140-152.

Richmond, Anthony H.

1993 "Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements", *Journal of Refugee Studies*, 6 (1): 7-24.

1994 *Global Apartheid: Refugees, Racism and the New World Order*. London, Oxford University Press.

Sassen, Saskia

1996 *Migranti, Coloni, Rifugiati: Dall'Emigrazione di Massa alla Fortezza Europa*. Milano, Feltrinelli, 1999.

Schuster Liza , Solomos John

1999 "The Politics of Refugee and Asylum Policies in Britain: Historical Patterns and Contemporary Realities", en A. Bloch y C. Levy, *Refugees, Citizenship and Social Policy in Europe*, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire and London, MacMillan Press: 51-76.

Stein, B. N.

1981 "The Refugee Experience: defining the parameters of a field of study", *International Migrants Review*, 15 (1): 320-330.

Steinbock, Daniel J.

1999 "The Refugee Definition as Law: Issues of Interpretation", en Frances Nicholson y Patrick Twomey (coord.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*. Cambridge, Cambridge University Press: 13-37.

Stuzcky, Jerzy

1999 "Who is a Refugee? The Convention Definition: Universal or Obsolete?" en Frances Nicholson y Patrick Twomey (coord.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*. Cambridge, Cambridge University Press: 55-80.

Suhrke, Astri

1998 "Burden-Sharing during Refugee emergencies: The Logic of collective versus National Action", *Journal of Refugee Studies*, 11 (4): 396-415.

Vincenzi, Stefano

2000 "Italy: a New Comer with a Positive Attitude?", *Journal of Refugees Studies*, 13 (1): 91-103.

