



© 2018 Tots els drets reservats per Pablo Tosco / Oxfam Internón.

---

## ORIGEN, TRÀNSIT I DEVOLUCIÓ

### Les persones refugiades i la crisi política de la UE

---

La Unió Europea ha centrat des de fa anys els seus esforços polítics i pressupostaris en una part minoritària del fenomen migratori, i més orientada a aturar que a governar la mobilitat humana. El pic d'arribades de persones a la recerca de protecció en l'any 2015 va reforçar aquest enfocament limitat. Des de llavors, i malgrat que les arribades estan avui en nivells previs a 2015, el control dels fluxos de totes totes segueix vertebrant la política migratòria comunitària, consolidant quatre tendències que podrien ser agrupades sota l'acrònim SPEC: **Securitització de la gestió de fronteres; Privatització de polítiques i serveis bàsics; Externalització del control migratori; i Criminalització narrativa i electoral de les persones migrants.**

Aquestes polítiques i pràctiques tenen conseqüències directes en la vida de les persones, en la lliure circulació en l'espai europeu, en l'ascendent d'Europa davant els Estats fallits, i en la naturalesa mateixa de l'ajuda al desenvolupament. Però hi ha alternatives: Europa pot convertir-se en una força reformista contribuint al desenvolupament i la implementació de marcs de protecció integrals en la línia dels Pactes de Migració i Refugi, ampliant les vies legals i segures d'immigració econòmica i incorporant la mobilitat humana com una eina de les polítiques europees de desenvolupament. Els propers mesos ofereixen oportunitats polítiques concretes per promoure aquesta agenda dins i fora de la UE.

# RESUM EXECUTIU

## 1) LES CONCLUSIONS DEL RECENT CONSELL D'EUROPA COM A SÍMBOL DEL QUE VA MALAMENT A LA POLÍTICA MIGRATÒRIA DE LA UE

El missatge és clar: les mesures amb què la Unió Europea ha donat resposta a la crida 'crisi de refugiats' des de 2015 han aconseguit el seu objectiu i cal apostar per la seva continuïtat: "El nombre de creuaments il·legals de fronteres detectats cap a la UE es ha reduït en un 95% en comparació de les xifres màximes que es van aconseguir a l'octubre de 2015".<sup>1</sup>

Part d'aquesta reducció es deriva de la caiguda en la pressió en origen. Però l'aparent contundència de la dada, invisibilitza el preu de la seva eficàcia. Amb la 'crisi' migratòria aparentment superada des d'un punt de vista quantitatiu, el debat que es va produir en la reunió del Consell d'Europa de juny de 2018 confirma la vigència d'una crisi política sense precedents en el procés d'integració europeu.<sup>2</sup> La creixent influència del discurs antinmigració en els governs de molts estats membres de la UE planteja una tensió difícil de resoldre.

Accions unilaterals com la del Govern italià -que va tancar les ports als vaixells de rescat i salvament que operen al Mediterrani- marquen l'agenda política i els termes dels debats migratoris. Aquests governs porten la iniciativa en la conversa i la resta d'estats membres no poden fer altre cosa que reaccionar. L'última de les maniobres distractoras és crear plataformes regionals de desembarcament per a les persones rescatades en operacions de recerca i salvament, gestionades i finançades per la UE. Un nou espai d'excepcionalitat al servei del control migratori d'accés a Europa.

Aquest objectiu -el del control dels fluxos tant sí com no- és el que ha vertebrat la política migratòria comunitària i dels seus Estats membres en les dues últimes dècades. Una continuïtat política que ha consolidat quatre tendències que podrien ser agrupades sota l'acrònim SPEC:

- Securització de la gestió de fronteres
- Privatització de polítiques i serveis bàsics
- Externalització del control migratori i
- Criminalització narrativa i electoral dels migrants.

L'Agenda Europea de Migració aprovada el 2015 com a resposta a la 'crisi dels refugiats' aprofundia en aquest enfocament accelerant notablement l'impuls a les mesures que requereixen la col·laboració amb tercers estats d'origen o trànsit per al control dels fluxos d'arribada a Europa, a la qual donarem una atenció especial en aquest informe.

## 2) EUROPA CONCENTRA ELS SEUS ESFORÇOS PRESSUPOSTARIS I POLÍTICS EN UNA PART MÍNIMA DEL FENOMEN MIGRATORI

Haver convertit la immigració irregular a una amenaça, i el repartiment de responsabilitats sobre el control migratori en un problema polític, invisibilitza tres qüestions incontestables:

La primera, que una població 70 vegades més gran que la que intenta accedir a Europa de manera irregular viu a la Unió com a immigrants legals.<sup>3</sup> La major part d'ells procedeix d'altres estats membres.

La segona, que les lògiques de mobilitat internacional tenen un patró essencialment regional, i que a Europa arriba només una mínima part dels que es mouen. Perdre aquesta perspectiva porta a parlar de "arribades massives", "assalts" i "crisi en les fronteres" d'Europa, alimentant una percepció distorsionada de la realitat. L'opinió pública i els electors dels Estats membres són cada cop més sensibles al discurs de la por, la seguretat i la identitat, que és la base del discurs antimmigració.<sup>4</sup>

En tercer i últim lloc, l'obsessió de la UE pel control de fronteres afecta a tots, però particularment a les persones que fugen de guerres i conflictes. Tot i que els seus drets a la protecció i acollida estan reconeguts a nivell internacional, la impossibilitat de sol·licitar-los abans d'arribar a Europa els obliga a integrar-se en les rutes de la immigració irregular.

## 3) LES DECISIONS D'EUROPA TENEN CONSEQÜÈNCIES DE LES QUE SOM RESPONSABLES

La resposta de bona part d'Europa a la situació de les persones que migren a través de la Mediterrània i altres rutes, no només contradiu els valors fonamentals de la UE, sinó que determina també les seves responsabilitats legals. Aquestes decisions ja estan tenint conseqüències molt més enllà del terreny de les polítiques migratòries.

- Fronteres impermeables, també a càrrec d'Europa: Dificultats creixents per migrar o circular de manera legal i segura, el que incentiva la irregularitat i provoca distorsions socials i econòmiques per als països de la UE. El mateix espai Schengen es pot veure afectat pels controls intra-comunitaris.
- Combustible polític per Estats fallits i semifallits: La complicitat de tercers Estats en el control migratori, legitima governs poc democràtics i mina l'ascendent d'Europa davant la comunitat internacional.
- La política migratòria com a política de defensa: Es reforça el vincle entre seguretat i desenvolupament, primant elements parcials de la política migratòria i privilegiant el paper d'indústries i actors amb la finalitat de perpetuar aquesta lògica.
- Ajuda contaminada: Condicionar la cooperació internacional a la col·laboració en el control migratori no només distorsiona els principis més bàsics de l'ajuda, sinó que ignora la mecànica i motivacions dels projectes migratoris.
- Europa en mans dels anti-europeus: Com en una profecia autocomplerta, els electorats europeus han acabat assumint el llenguatge de la por i votat en conseqüència. El mapa polític d'Europa al 2018 fa encara més complicat revertir la deriva que ha pres.

## 4) HI HA ALTERNATIVES

La UE té l'oportunitat de reconsiderar les seves opcions. L'agenda alternativa no només exigeix complir de manera estricta les obligacions humanitàries i legals de protecció internacional, sinó convertir-se en una força reformista en altres tres àmbits:

- contribuir al desenvolupament i la implementació de marcs de protecció integrals i rellevants, en la línia dels Pactes de Refugi i Migració, iniciatives associades als Objectius de Desenvolupament Sostenible o altres
- ampliar les vies legals i segures d'immigració econòmica i
- incorporar de manera decidida la mobilitat humana com una eina de les polítiques europees de desenvolupament. Els propers mesos ofereixen oportunitats polítiques concretes per promoure aquesta agenda dins i fora de la UE.

Per al Govern d'Espanya el dilema és més simple del que sembla: imitar l'exemple de governs com l'italià -que són en part la conseqüència d'una Europa que ha abandonat a la seva sort als Estats fronterers- o embarcar-se en la definició d'una política migratòria comuna que reflecteixi els valors de la UE i els seus interessos a llarg termini, encara que això suposi acceptar un cost electoral al curt termini. No és tan difícil. Les decisions difícils, són les que prenen altres.



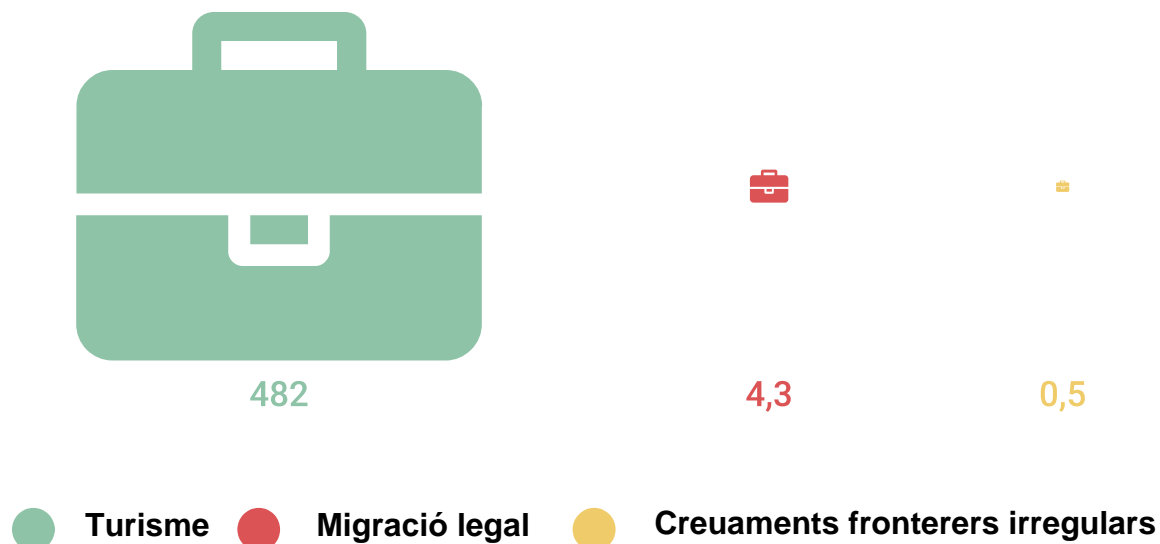
© 2018 Tots els drets reservats per Pablo Tosco / Oxfam Internom.

## 1. INTRODUCCIÓ

La mobilitat internacional d'éssers humans ha estat durant segles i arreu del planeta una resposta natural a les aspiracions de prosperitat i seguretat d'una part de la població. Però possiblement mai fins ara les migracions havien jugat un paper tan central en el debat social i en la relació entre els Estats. Els desplaçaments forçosos provocats per la violència, els xocs naturals o la pobresa extrema -66.000.000 d'éssers humans, 25 dels quals han creuat les seves fronteres a la recerca de asil- constitueixen la cara més espectacular de la mobilitat humana i certament la que ha determinat la deriva de les polítiques migratòries en els últims anys.

Però fins i tot aquest rècord històric de refugiats és només una fracció dels 258 milions de persones que avui viuen al planeta com migrants. Entre 2000 i 2016 -i en plena revolució del control tecnològic de les fronteres- va créixer a un ritme dues vegades més alt que el de l'augment de la població mundial.<sup>5</sup> La immensa majoria d'aquest grup està format per treballadors i les seves famílies, la seva decisió de moure és voluntària, i les seves rutes legals i predictibles. El que és més important, aquesta migració respon essencialment a les expectatives de progrés derivades de la desigualtat i a les condicions dels mercats de treball en destí, dues variables que escapen al control immediat dels Estats. Són aquests factors els que expliquen que els fluxos migratoris cap al nord hagin anat creixent en les últimes dècades, i res fa pensar que aquesta intensitat perdi força en el curt o mitjà termini.

**gràfic 1.** Una Europa en moviment: les migracions comparades amb el turisme. (2016, últim any comparable).



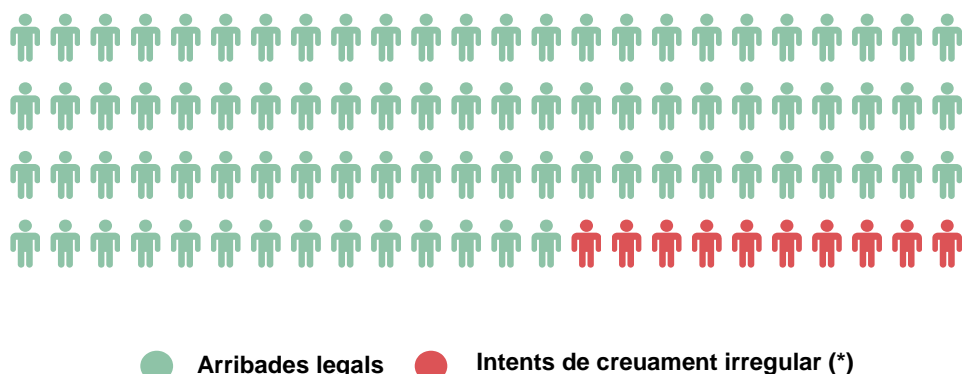
La mobilitat humana, migratòria o d'un altre tipus, és una característica definitiva del temps en què vivim. El continent europeu és un continent en moviment que enriqueix les societats i economies d'origen i destinació. L'intent per obstaculitzar els moviments d'una part petita de la població té conseqüències tangibles per al conjunt dels ciutadans.

Font: Eurostat i Frontex. Dades en milions.

Europa s'ha anat adaptant gairebé a batzegades a aquest context. Els governs saben bé que el descontrol cotitza poc davant els votants, sobretot quan aquests participen d'un debat públic tan emocional i poc subjecte als fets com el que vivim avui. I això provoca veritables estampides cap endavant. En el seu afany per tractar els fluxos de persones com una aixeta que els governs poden obrir i tancar aleatòriament. Estats perfectament civilitzats han convertit les fronteres pròpies i alienes en una font d'instabilitat i de violació sistemàtica dels drets humans. Per a la UE (com per als EUA, Austràlia i altres) cap línia vermella -les morts de milers en mars i deserts, la devolució automàtica de sol·licitants d'asil, la desatenció de la minoria d'edat, els acords policials amb els Estats fallits, la contaminació dels programes d'ajuda al desenvolupament- està per sobre de la sobirania nacional. Els espais sense drets són els 'no-llocs' de la immigració.

Les conseqüències d'aquest desajust són múltiples, començant per les polítiques. El populisme xenòfob no està guanyant (habitualment) per la seva força electoral, sinó per la capacitat de traslladar al seu terreny l'eix del debat públic i convertir en habitual el que fa només uns anys consideràvem senzillament inacceptable. Aquest és un camp abonat perquè l'ecosistema d'interessos econòmics i organitzatius que conformen la indústria del control migratori es consolidi cada vegada més i amenaci amb capturar els processos de regulació pública, d'una manera similar al que hem vist en sectors com el de la defensa o les polítiques fiscals. És el cercle viciós de la por a l'altre i la seguretat.

**gràfic 2.** Europa no ha perdut el control. (2016, últim any comparable).



Tot i la retòrica alarmista d'alguns grups polítics i mitjans de comunicació, el gruix dels fluxos migratoris que arriben i abandonen Europa ho fan de manera regular. L'any 2016, per exemple, 4,3 milions de persones van accedir de manera legal a la UE, mentre que el nombre d'intents d'accés irregular va ser de menys de mig milió. La mobilitat humana respon amb naturalitat a incentius econòmics i socials que poden ser governats de forma més intel·ligent.

(\*) Aquest indicador no mesura el nombre de persones que accedeixen de forma irregular, sinó el dels intents. Una mateixa persona podria comptar més d'una vegada per què el nombre de persones és necessàriament més baix.

Font: UNDESA i Frontex.

Des del punt de vista econòmic, els riscos resulten intolerables. En una de les valoracions més recents i ambicioses que s'han publicat, l'Institut Global de la consultora McKinsey ha estimat en 6,7 bilions de dòlars la contribució anual dels migrants a l'economia mundial.<sup>6</sup> Els beneficis per als països de destinació són extraordinaris (entre un 40 i un 80 per cent de l'ocupació creada entre 2000 i 2014 està relacionat amb l'aportació dels treballadors estrangers), però res en comparació amb el seu impacte en la reducció de la pobresa global mitjançant el progrés dels propis migrants i de la seva contribució als països d'origen. Només el volum anual de remeses triplica el total mundial dels recursos de l'ajuda al desenvolupament, al que cal afegir una llarga relació de beneficis derivats de la circulació del talent, la capacitat d'innovació, la mobilització democràtica o l'incentiu a la educació superior.<sup>7</sup>

El fet és que la mobilitat internacional constitueix avui una de les principals fonts globals de progrés i convergència d'ingrés. Però una part àmplia d'aquest procés es produeix de manera irregular o insegura a causa de les restriccions imposades pels països de destinació, fet que suposa un cost d'oportunitat molt més enllà del que és raonable.

Europa pot i ha de reformar aquest sistema migratori, que és tan immoral com insensat.<sup>8</sup> Lamentablement, els esdeveniments dels tres últims anys, durant l'anomenada 'crisi de les persones refugiades', han consolidat una tendència més llarga orientada a controlar i detenir, abans que a governar, la mobilitat humana.

Algunes persones perden de forma directa i dolorosa com a conseqüència d'aquesta deriva. Tots i totes guanyem molt menys del que hauríem.

Aquest document ofereix, per la seva discussió, un comentari ampli l'estat de la política migratòria europea i les seves possibles alternatives. Per a això les seccions 2 i 3 ofereixen un repàs de les tendències en aquest camp al llarg de les dues últimes dècades, així com les principals conseqüències derivades d'elles. La secció 4 ofereix elements i propostes per reflexionar sobre com corregir aquestes tendències i construir un model migratori europeu alternatiu. La secció 5 recull una bateria de propostes concretes dirigides al Govern espanyol.



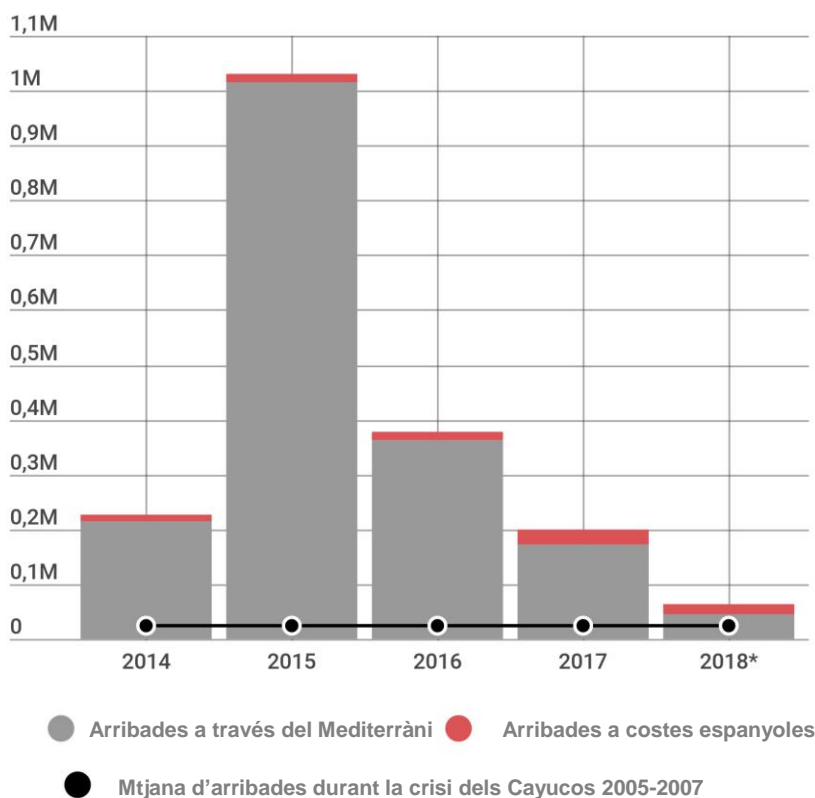
© 2018 Tots els drets reservats per Pablo Tosco / Oxfam Internón.

## 2. DUES DÈCADES DE POLÍTIQUES MIGRATÒRIES A LA UNIÓ EUROPEA: UN PAS DARRERE DE L'ALTRE, SEMPRE A LA MATEIXA DIRECCIÓ

El Consell d'Europa de juny de 2018 va consagrar el triomf de la narrativa del control dels fluxos d'arribada irregular a Europa. Encara que una part d'aquest procés es devia a la caiguda de la pressió a origen, es considera l'indicador d'aquest èxit, el descens del 95% del nombre d'arribades des de la posada en marxa de les mesures de l'Agenda Europea per a la Migració de 2015 .<sup>9</sup>



### gràfic 3. Realment està justificada l'alarma col·lectiva?



D'acord amb les dades més recents, això és el que sabem sobre el nombre d'arribades d'immigrants per les costes del sud d'Europa:

1. Les xifres s'han reduït a nivells previs a la crisi desencadenada al 2014-15.
2. Espanya ha rebut sempre una part minoritària d'aquestes arribades, tot i que l'adaptació natural dels fluxos hagi elevat la intensitat de la ruta de la Mediterrània occidental en els dos últims anys.
3. Espanya ja s'acosta a les xifres d'arribades de la 'crisi dels cayucos' (mitjana de 23.005 arribades anuals a les costes espanyoles en un període de tres anys), però llavors el nostre país es va quedar sol mentre Europa es desentenien d'una situació que avui és continental. Si això és cert, la resposta de la UE hauria de ser la de reduir el grau d'excepcionalitat i alarma que acompanya la seva política de fronteres.

Font: ACNUR i Ministeri de l'Interior (per a dades 2005-07). (\*) Dades fins el 6 de juliol de 2018.

El nombre d'arribades per mar a Europa registrades el 2015 va multiplicar per disset les de 2013. La incapacitat de gestionar aquest increment i el dret a protecció internacional d'un bon nombre de les persones migrants que van arribar per aquesta via són els components numèrics de l'anomenada "crisi dels refugiats". Aquesta situació va catalitzar la proposta, aprovació i posada en marxa de l'Agenda Europea de Migració (maig de 2015).<sup>10</sup>

La dada sembla incontestable: de les 221.454 arribades irregulars a través de la Mediterrània a l'octubre de 2015, es va passar al febrer de 2018 a només 3.428. No obstant això, una mirada més detallada a les dades recopilades per ACNUR adverteix sobre la reactivació de rutes alternatives a les que es van tancant. Aquest és el cas de la de la Mediterrània occidental, és a dir les arribades a Espanya (veure Taula 2).

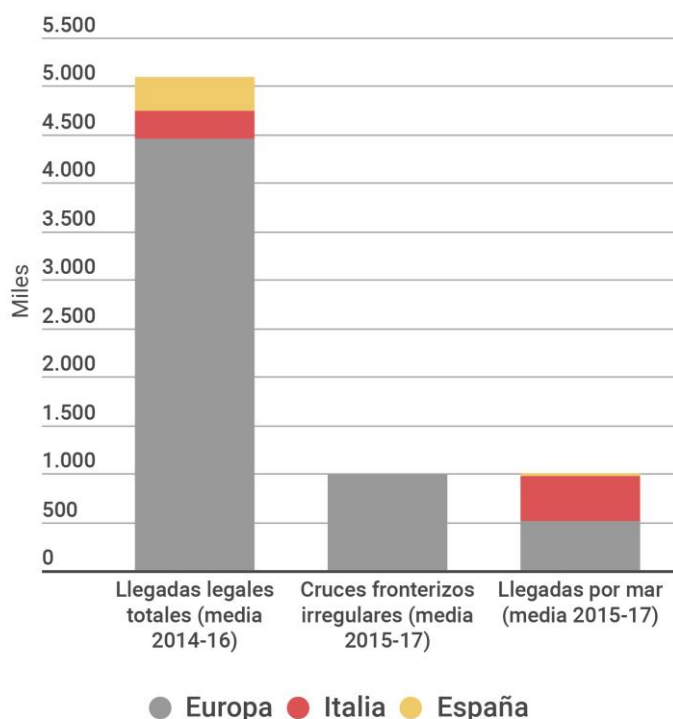
**Taula 2. Evolució del nombre de persones arribades a Espanya (2014-2018 \*)**

ANY	PERSONES ARRIBADES PER		
	MAR	TERRA	TOTAL
2014	4.632	7.084	11.716
2015	5.283	10.980	16.263
2016	8.162	5.932	14.094
2017	22.103	6.246	28.349
2018* (1 de Juliol)	14.984	2.797	17.781

Font: ACNUR

Aquest increment d'arribades a Espanya ha convertit la ruta del Mediterrani occidental en la principal via d'entrada en el que portem d'any: 17.781 arribades enfront de les 16.531 a Itàlia i les 13.726 a Grècia. L'acumulació d'arribades durant els últims tres anys està encara per sota del trienni de la 'crisi dels cayucos' (unes 70.000 arribades a 2004-06), però podrien quedar per davant a finals de 2018. No deixa de ser significativa aquesta evolució en els darrers anys i aquest repunt: Espanya, per la seva situació geogràfica i la voluntat dels seus governs, sempre ha estat una disciplinada guardiana de la Frontera Sud europea implementant i liderant iniciatives per al control migratori.

**gràfic 4.** Una agenda política distorsionada: els fluxos migratoris irregulars en el seu context. (2016, últim any comparable).



El gruix de l'atenció pública i la iniciativa política de la UE s'ha concentrat en una part minoritària dels fluxos migratoris. En fer-ho, Europa ignora la realitat i els interessos de la majoria dels migrants i del conjunt de la societat. D'acord amb les dades més recents, per cada arribada irregular per via marítima es produeixen cada any 9 arribades i sis sortides regulars i ordenades. Un 11% dels ciutadans que viuen a la UE són immigrants en situació legal.

Fonts: UNDESA i Frontex.

## 2.1. EL CONTROL COM A ENFOCAMENT DE LES POLÍTIQUES MIGRATÒRIES DES DE FA DUES DÈCADES

La Unió Europea és la fase actual d'un projecte polític d'integració regional que va arrencar a mitjans del segle passat amb la idea de crear un mercat únic per a béns, serveis, capitals i, més endavant, de persones. Amb això últim es va avançar cap a un espai de lliure circulació que, des de la creació de l'espai Schengen, ha plantejat una dicotomia al voltant de les fronteres: desaparició de les interiors i blindatge de les exteriors. S'ha creat amb això un espai de seguretat comuna la gestió conjunta ha assignat rols molt diferenciats als Estats membres en funció de la seva ubicació geogràfica. És important tenir això en compte ja que la forma en què s'ha entès i abordat la mobilitat a Europa és indissociable de la pròpia construcció de l'espai europeu.

El paradigma del control de les fronteres exteriors arrenca en el mateix moment en què es crea l'espai de lliure circulació (veure taula 3). I les primeres mesures adoptades en aquest sentit tenien a veure amb els compromisos de gestió d'aquest espai des de començaments dels anys 90. Des de llavors s'han multiplicat els àmbits d'acció comunitària, on les polítiques dels Estats membres estan orientades pels objectius fixats des de les institucions europees, tal com va quedant plasmat en els tractats constitutius. D'altra banda, en el cas concret de la migració hi ha més les àrees polítiques implicades en l'enfocament de control.

La cooperació entre estats membres en qüestions migratòries sempre s'ha emmarcat en l'àmbit de les polítiques d'interior, vinculada a la protecció de les fronteres exteriors, la seva vigilància i el control dels seus accessos. Des del Tractat d'Amsterdam es produeix la comunitarització de les polítiques de migració i asil. En fer-ho, no va trigar de posar-se de manifest la importància de la seva dimensió exterior i la necessitat d'implicar a tercers estats en la política migratòria.

Hi ha tres eixos en la seva evolució que expliquen el caràcter fonamental d'aquesta col·laboració:

- El primer és la necessitat de disposar d'acords legals que facin possible la devolució als països d'origen o trànsit de les persones que són sancionades amb la tornada per la seva estada irregular a Europa. És significatiu com aquesta condició de col·laboració ja apareix en un instrument clau de la política de desenvolupament de la Unió Europea com és l'acord de Cotonou, signat el 2001. Aquest acord de la UE per la seva associació amb països d'Àfrica, Carib i Pacífic per fomentar el seu desenvolupament econòmic ja contenia una clàusula de readmissió que no va arribar a fer-se efectiva però que va establir un clar precedent.<sup>11</sup>
- El segon és la cooperació per al control dels fluxos que, des de 2005, ha marcat l'agenda exterior de la UE i dels seus Estats membres, fonamentalment a la Frontera Sud (paradigmàtics els casos d'Espanya-Marroc i Itàlia-Líbia). En les relacions de veïnatge amb els països més propers, la gestió migratòria ha estat una fita central en les agendes. També són aquests els objectius d'una sèrie d'iniciatives multilaterals de la Unió Europea amb diferents països (de trànsit o origen) i organitzacions africanes establint marcs de col·laboració per a un millor control de les rutes amb destinació a Europa.
- El tercer, que es consagra a l'Agenda Europea de migració de 2015, és la idea d'abordar les causes profundes de la migració com a mesura de llarg termini per al control en origen dels moviments migratoris. La premissa fonamental d'aquesta mesura converteix la política de cooperació en una palanca per al control migratori en origen. L'altra premissa amb la qual la UE planteja l'abordatge de les causes de la migració en origen habilita la seva participació en conflictes internacionals fora de les fronteres de la UE en base a arguments de seguretat i, a més, de prevenció de fluxos de desplaçament forçós ( veure quadre 2).

L'Agenda Europea de migració de 2015, i les conclusions del Consell d'Europa de juny de 2018 consagren la validesa i eficàcia d'aquest plantejament com a resposta a les pressions migratòries, apostant pel manteniment i reforç d'aquestes mesures.

**Taula 3. On comença la col·laboració migratòria de la UE amb els països d'origen i trànsit i amb quines eines compte?**

<p><i>Acord de Schengen (1990)</i></p>	<p>Supressió de les fronteres interiors entre els Estats membres reforçant els controls a les fronteres exteriors i l'harmonització de mesures en matèria de visats, asil i cooperació policial per la seva gestió.</p>
<p><i>Tractat d'Amsterdam (1999)</i></p>	<p>La Unió Europea adquireix les competències en matèria migratòria per plantejar una política comuna.</p>
<p><i>Programes de Justícia i Interior: Tampere (1999), l'Haia (2004) i Estocolm (2009)</i></p>	<p>El desenvolupament d'una agenda conjunta en matèria de justícia i interior, ha estat el context on s'ha dut a terme la comunitarització de la política migratòria. Són tres eixos fonamentals que han vertebrat l'enfocament de control:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protecció de les fronteres exteriors</li> <li>• Definició d'un espai comú d'asil</li> <li>• Retorn de persones que es troben en situació irregular a Europa</li> </ul>
<p><i>Enfocament Global sobre la Migració (2005)</i></p>	<p>Es consoliden els dos pilars sobre els quals s'erigeix l'externalització del control migratori de la Unió Europea: vincle entre desenvolupament i migració i centralitat de la dimensió exterior.</p> <p>Aquest enfocament no va trigar a començar a executar-se. En primer lloc, per part de la UE en la seva participació en espais internacionals o diàlegs regionals migratoris (per exemple, amb països africans). En segon, de forma molt més concreta, per part dels Estats membres tant en les seves relacions bilaterals (com és el cas d'Itàlia amb Líbia) com en establir les prioritats geogràfiques i sectorials de la seva política de cooperació (el I Pla Àfrica de la cooperació Espanyola).</p>
<p><i>Enfocament Global sobre Migració i Mobilitat (2011)<sup>12</sup></i></p>	<p>Es creen instruments bilaterals i multilaterals amb tercers països i regions, el que constitueix el precedent més immediat per a la dimensió exterior de l'Agenda Europea de Migració. Cal destacar ací dos Diàlegs regionals d'Alt nivell com els Processos de Rabat i Khartoum o la Declaració conjunta Àfrica-UE sobre migració i mobilitat de 2014.</p> <p>Els acords de curt termini permeten abordar la perspectiva humanitària del fenomen migratori, mentre que les respostes de mig i llarg termini busquen impactes més estructurals en intentar fer front a les anomenades 'causes profundes' de la migració.</p>
<p><i>Agenda Europea de Migracions (maig de 2015)</i></p>	<p>A l'agenda la Comissió plantejava, en primer lloc, una sèrie de mesures d'emergència destinades a abordar les qüestions més urgents relacionades amb l'augment exponencial d'arribades a les costes de Grècia i Itàlia i el desbordament dels sistemes d'acollida de sol·licitants d'asil o de gestionar les arribades. També s'articulaven els quatre pilars per a la política migratòria a mitjà termini:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Reduir els incentius a la migració irregular;</li> <li>(2) Gestió de les fronteres: salvar vides i protegir les fronteres exteriors;</li> <li>(3) El deure de protecció que incumbeix a Europa: una política comuna d'asil sòlida i</li> <li>(4) una nova política de migració legal.</li> </ol>

<p><i>Cimera Euro-Africana de La Valletta (novembre 2015)<sup>13</sup></i></p>	<p>La Declaració i el Pla d'Acció de la cimera aprofundeixen en les línies polítiques ja obertes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Abordar les anomenades 'causes profundes' de la migració en els països d'origen i trànsit.</li> <li>· Col·laborar per reforçar les vies legals de migració i mobilitat</li> <li>· Garantir la protecció dels migrants i sol·licitants d'asil</li> <li>· Lluitar conjuntament contra les xarxes de tràfic i tracta de persones</li> <li>· Millorar la cooperació per al retorn, readmissió i reintegració als seus països d'origen d'immigrants irregulars.</li> </ul> <p>Es dota un Fons d'Emergència per a l'Àfrica<sup>14</sup> de més de 3.300 milions destinats a accions específiques en matèria de migració en tres regions africanes clau com a àrees d'origen o trànsit.</p>
<p><i>Nou marc d'associació en matèria de migració (a partir de 2016)<sup>15</sup></i></p>	<p>Es concreta en una sèrie de pactes que la UE assoleix de forma individualitzada amb tercers països, atenent les seves especificitats, i fixant objectius concrets per a ambdues parts. Els països assenyalats com a prioritaris en aquest primer moment són Etiòpia, Mali, Níger, Nigèria i Senegal.</p>
<p><i>Acord UE-Turquia (en març 2016)<sup>16</sup></i></p>	<p>Acord destinat a frenar el nombre d'arribades a Grècia a través de la Ruta de la Mediterrània oriental. Aquest acord suposa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Desemborsament per part de la UE de 3.000 milions d'euros per atendre la pressió migratòria derivada del conflicte de Síria i els 3,5 milions de refugiats que es troben a Turquia.</li> <li>· Compromís de 3.000 milions addicionals<sup>17</sup>.</li> <li>· Impulsar el procés de negociació de l'adhesió de Turquia a la UE i la liberalització dels visats per a nacionals turcs.</li> </ul>

Font: elaboració pròpia.

## 2.2. SPEC: QUATRE TENDÈNCIES QUE PODRIEN HAVER ARRIBAT PER QUEDAR-SE

El prometedor llenguatge dels acords europeus pel que fa a la gestió dels fluxos migratoris amaga una realitat en la qual uns objectius (els de control) estan per sobre de qualsevol altre. Aquesta decisió ha consolidat quatre tendències que podrien ser agrupades sota l'acrònim SPEC: securitització, privatització, externalització i criminalització.

### A. Securitització

- Els atemptats de l'11 de setembre de 2001 van marcar l'inici d'un període en què les principals amenaces a la seguretat dels Estats van deixar de procedir d'altres estats per arribar del terrorisme internacional, de naturalesa molt més difusa i imprevisible.
- Aquest canvi va propiciar una extensió i reforç sense precedents de la capacitat de l'Estat de controlar a la seva ciutadania per identificar conductes sospitoses. I això, sovint, a costa de restringir les llibertats i drets individuals en nom de la seguretat. L'impacte en el control migratori va ser directe, justificant una major intensitat de les mesures de control a les fronteres internacionals per millorar la capacitat de detectar persones que poguessin suposar una amenaça.
- A mesura que el procés d'integració europea anava definint un espai de lliure circulació i també una comunitat de seguretat a l'interior de les seves fronteres exteriors, la protecció de les mateixes, la seva impermeabilització i blindatge s'ha convertit en una prioritat política que ha prevalgut al respecte de la dignitat i protecció dels drets de les persones migrants que han tractat de travessar-les, convertint-se així elles mateixes en una amenaça.

- La preeminència del discurs de seguretat és l'element que més definitivament ha orientat les polítiques migratòries i explica en gran mesura la resta dels elements.

## **B. Privatització**

- Cada vegada són més les empreses que proporcionen béns i presten serveis essencials per al control migratori. Es pot fins i tot constatar l'existència d'una indústria al voltant de les relacions econòmiques que s'estableixen en aquest àmbit entre actors públics i privats.
- És particularment important el paper que tenen les empreses en la construcció, vigilància i control dels accessos a través de les fronteres exteriors. Només un grapat d'empreses pot oferir el nivell d'especialització i investigació que es requereix per al desenvolupament dels elements d'exclusió, així com el de la tecnologia de vigilància, detecció i intercanvi d'informació. Moltes d'elles contractistes habituals en matèria de defensa.
- En el cas d'Espanya, per exemple, s'ha constatat que en l'última dècada s'han signat almenys 609 contractes per un valor proper als 500 milions d'euros procedents de fons públics i destinats a la construcció, vigilància i control de fronteres i passos fronterers.<sup>18</sup>

## **C. Externalització**

- La idea d'externalització del control migratori descriu l'esforç per ampliar el control de les fronteres exteriors de la UE més enllà de les fronteres físiques. En particular, assegurant per diferents vies la col·laboració dels Estats d'origen i trànsit en la restricció dels fluxos migratoris dirigits a la UE.
- L'externalització està inclosa en un marc més ampli de diàleg polític i vinculada i condicionada a altres eines de les relacions exteriors com són: l'ajuda al desenvolupament, els acords comercials, la inversió estrangera directa (IED), les finances i la seguretat. La influència dels objectius de control migratori sobre aquestes altres àrees s'ha convertit en un element central de la política europea i en el combustible de nombrosos acords bilaterals i multilaterals.
- Aquesta dimensió, que va arrencar fa anys i compta amb importants precedents, ha permeat la política exterior i la presència global de la UE, sent la que s'ha impulsat de forma més clara amb l'Agenda aprovada el 2015.
- El programa de prioritats de la Comissió Europea liderat per Jean Claude Juncker<sup>19</sup> inclou la resposta a l'anomenada 'crisi migratòria' amb una integració d'aquesta dimensió en l'agenda de la política exterior. El resultat són els Marcs d'Associació en Matèria de Migració i instruments connexos per al seu desenvolupament com el Fons d'Emergència per a l'Àfrica, el Fons per a Síria o el Pla d'Inversions Exteriors, així com els acords concrets amb Turquia i Líbia. En conjunt, aquestes eines cobreixen tres grans objectius:
  - La influència a través de polítiques, programes i projectes en el que els governs i institucions europees entenen com 'les causes profundes de la migració'.
  - La col·laboració de tercers Estats en el retorn de persones que es troben en situació irregular a Europa.
  - La col·laboració d'alguns Estats claus que per la seva proximitat (veïnatge) a Europa mereixen compromisos i contraprestacions adaptades i bilaterals. Es cobreixen amb això tres fases crucials de qualsevol projecte migratori: origen, trànsit i devolució.

## **D. Criminalització**

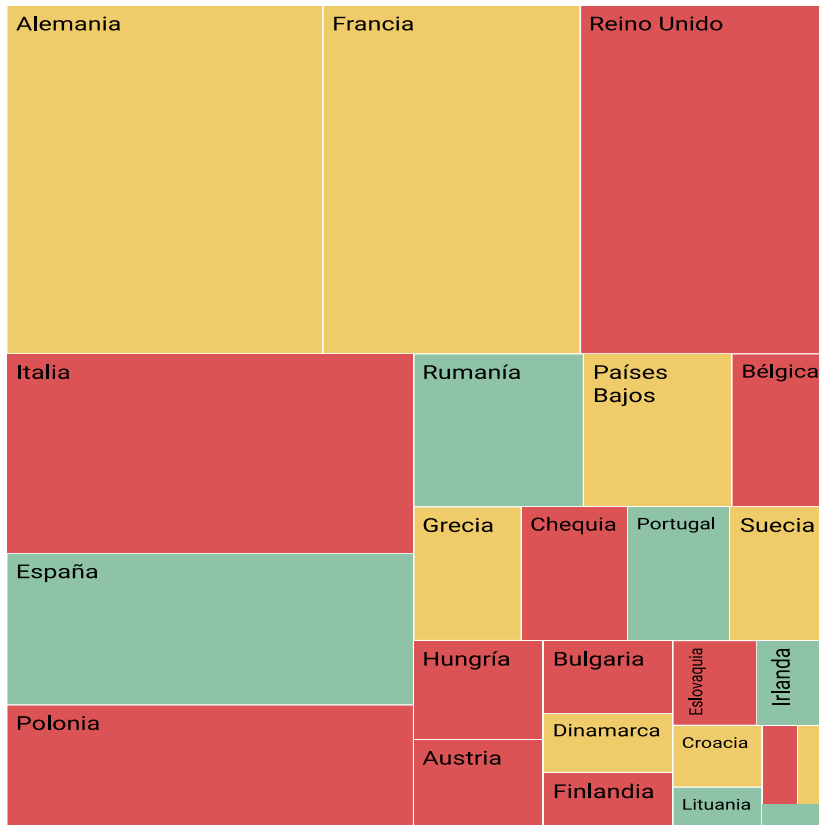
- Aquesta tendència correspon fonamentalment al marc narratiu: quan es planteja, per exemple, que l'amenaça que suposen els fluxos d'arribades irregulars és l'eventualitat que en ells hi hagi terroristes i cap capacitat de control.
- La irregularitat administrativa no és un delicte, però parlar de l'amenaça que suposen els intents d'encreuament sense autorització de les fronteres i l'estada sense permís en territori espanyol llança una sospita permanent sobre els migrants. Això permet, per exemple, la privació de

llibertat de les persones migrants a l'espera d'expulsió, o els condemna a viure en els marges de la societat per evitar la seva detenció i eventual expulsió.

- S'han incrustat a la societat espanyola una sèrie de mites i prejudicis, que afecten la percepció de les persones que migren i justifiquen polítiques basades en la seguretat i el tancament de fronteres.

**Només és possible entendre l'eficàcia d'aquesta estratègia en un context de debat públic 'post-veritat' a on els fets pesen menys que la capacitat d'influir en les emocions públiques.**

**gràfic 5.** L'Europa antinmigració: mapa de la antinmigració a Europa per grandària dels països.



A base de repetir un discurs alarmista sobre l'esforç que realitza Europa i de l'amenaça que suposen els immigrants i refugiats, partits i ciutadans europeus han acabat atrapats en una espiral antinmigratòria que té conseqüències electorals tangibles. Si haguéssim de classificar els governs europeus per la seva posició en aquest camp i per la grandària de les seves poblacions, el resultat és un panorama poc encoratjador.

Font: valoració pròpia. Classificació per colors:

- El discurs antinmigració és present al govern en coalició o com a líder, forma part de polítiques públiques, campanyes electorals, en la societat;
- El discurs antinmigració ha arribat a Parlaments, ajuntaments o regions, o bé s'ha filtrat en polítiques de partits tradicionals;
- La retòrica antinmigració està encara en la marginalitat institucional, però pot haver contaminació en partits tradicionals.



© 2018 Tots els drets reservats per Pablo Tosco / Oxfam Intermón.

### 3. DECISIONS I CONSEQÜÈNCIES

El triomfalisme dels Estats membres després de l'últim Consell d'Europa de juny de 2018 amaga dos elements fonamentals. El primer, que l'acord de mínims alimenta les accions unilaterals d'alguns governs amb un clar ideari antinmigració i contrari a una política migratòria europea subjecta al dret i les responsabilitats internacionals. L'última mostra d'aquesta deriva, tot just una setmana abans de la reunió, va ser la negativa del Govern italià de permetre l'entrada als seus ports del vaixell Aquarius i les 629 persones migrants rescatades.

El segon, que el clima d'incertesa té conseqüències no polítiques d'extrema gravetat. L'acció unilateral d'Itàlia a la Mediterrània central va ser seguida de la mort de més de 100 persones migrants, inclosos tres nadons, tot just un dia després de la maratoniana reunió que va il·luminar l'acord dels governs europeus.<sup>20</sup>

En definitiva, abans de qualsevol anàlisi cal tenir en compte que els idearis antinmigració, cada vegada amb més influència a Europa, marquen l'agenda política. La tensió entre les diferents posicions només fa possible un acord de mínims al voltant de la continuïtat del mateix enfocament dels últims vint anys, si bé rebaixant cada vegada més els estàndards de protecció dels drets i la vida de les persones migrants.

Això explica la paradoxal popularitat del nou govern socialista a Espanya: sense moure del cànon de control migratori que, amb petits matisos, ha estat una autèntica política d'Estat per a tots els governs precedents, s'ha situat a l'avantguarda de la protecció de les persones migrants que intenten accedir a Europa. Queda al capdavant perquè la resta d'Estats ha fet un pas enrere.



Potser aquesta estratègia redueixi el nombre d'arribades a Europa en el curt termini, però la lògica de la antinmigració obre a la UE una crisi de governança i identitat de conseqüències imprevisibles. Una de les més greus ha estat la contaminació derivada de les necessitats de control migratori a àmbits sensibles de l'acció exterior de la UE i els seus Estats membres; així com del mapa electoral que els sosté.

Les conseqüències són tangibles en tres àmbits:

### 3.1. UTILITZACIÓ DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT I CONDICIONALITAT MIGRATÒRIA DE L'AJUDA

- La particular interpretació europea del vincle entre migració i desenvolupament ha quedat reflectida en la política de cooperació i en el seu document marc aprovat el 2017, el Nou Consens Europeu sobre Cooperació.<sup>21</sup> Es busca complir l'Agenda 2030 de Desenvolupament Sostenible -com el principal dels consensos internacionals per abordar reptes globals- i integrar la cooperació com un eix de l'Estratègia Global de la UE Exterior i de Seguretat.<sup>22</sup>
- Hi ha un aspecte preocupant l'impacte que el control migratori està tenint en la política de cooperació al desenvolupament. En el marc d'associació amb tercers països<sup>23</sup> preveu negociacions d'acords específics en atenció a les seves circumstàncies i realitats diferenciades. Es planteja també per primera vegada un gir de la condicionalitat migratòria positiva (objectius de control migratori com a incentiu) i negativa (no assolir-la, té conseqüències), cosa que va en contra dels principis de la política de cooperació.
- Hi ha raons diverses i ben fonamentades per qüestionar aquest enfocament i l'eficàcia de les "causes arrel" de l'emigració (vegeu Quadre 1). Diversos informes d'anàlisi de l'Ajuda Oficial al Desenvolupament europea i el Fons d'Emergència per a l'Àfrica assenyalen els següents riscos:<sup>24</sup>
  - La desviació de recursos de projectes de cooperació cap a l'acollida de refugiats en els Estats de la UE, ja que el Comitè d'Ajuda al Desenvolupament de l'OCDE permet comptabilitzar com Ajuda Oficial al Desenvolupament el que s'ha gastat en aquestes partides durant el primer any d'estada.
  - El finançament dels instruments de la UE creats específicament per al control migratori a partir de fons destinats als projectes de cooperació.
  - Pel que fa al funcionament del Fons, s'apunta que una cosa que podria ser, a priori, positiu, com la major flexibilitat i facilitat per a la gestió d'aquests projectes, comporta falta de transparència en la selecció.
  - Els interessos de control migratori dels donants -UE i Estats membres- prevalen sobre les necessitats concretes de desenvolupament en el disseny dels projectes. Això suposa un retrocés en principis generals de la cooperació europea com la participació d'actors locals en el disseny de les intervencions o la coherència de polítiques per al desenvolupament.
  - S'adverteix, fins i tot, d'un desequilibri en el finançament de les prioritats a què contribueixen els diferents projectes: la major concentració en els últims mesos al voltant de la lluita contra les xarxes criminals de tràfic i tracta, o la millora de la cooperació per al retorn de persones migrants en situació irregular des d'Europa.
  - L'impacte que el compromís de control migratori està tenint en la pròpia gestió de la mobilitat en els països receptors, acabant per endurir ells mateixos l'accés al seu territori.

## QUADRE 1. EL CAS DEL FONS FIDUCIARI PER ÀFRICA

Segons les dades de la Unió Europea, per a fer front als reptes migratoris entre 2015 i 2018 s'ha planificat una inversió 22.000 milions d'euros, dels quals 12.400 milions s'han destinat a instruments que financen accions en tercers Estats.<sup>25</sup> Més de la meitat d'aquesta quantitat s'emmarca en eines de cooperació al desenvolupament i assistència humanitària: 3.500 milions d'euros en Ajuda Humanitària, 1.600 milions de l'Instrument de Cooperació al Desenvolupament destinats a projectes migratoris i 2.600 milions del Fons Fiduciari per l'Àfrica. Aquest fons, finançat en la seva major part amb diners procedents del Fons Europeu de Desenvolupament i en molta menor mesura aportacions dels estats membres, és el mecanisme específic per a la implementació de les mesures amb què abordar les 'causes profundes' de la migració en països africans. Els projectes es centren en tres regions: Sahel i Llac Txad, Banya d'Àfrica i Nord d'Àfrica i quatre línies d'acció: creació d'oportunitats econòmiques i d'ocupació; enfortiment de la resiliència de les comunitats; millorar la gestió migratòria en països d'origen, trànsit i destinació; millorar la governança i prevenció de conflictes.<sup>26</sup>

Línia d'actuació	Regions	Nombre de projectes	Quantia
<i>Oportunitats econòmiques i d'ocupació</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>Banya d'Àfrica</li><li>Sahel i Llac Txad</li></ul>	57	1.117.633.233 €
<i>Resiliència</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>Banya d'Àfrica</li><li>Sahel i Llac Txad</li></ul>	33	474.062.633 €
<i>Gestió migratòria</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>Banya d'Àfrica</li><li>Sahel i Llac Txad</li><li>Nord d'Àfrica</li><li>Transversal</li></ul>	38	798.250.627 €
<i>Governança i prevenció de conflictes</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>Banya d'Àfrica</li><li>Sahel i Llac Txad</li></ul>	27	617.600.000 €

Font: Comissió Europea<sup>27</sup>

Segons l'anàlisi dels programes del Fons Fiduciari publicat al novembre de 2017, Espanya gestionava el 7% dels recursos, més de 132 milions d'euros gestionats per l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional al Desenvolupament (65%) i la Fundació Internacional per a l'Iberoamèrica d'Administració i Polítiques Públiques (35%). La major part d'aquests recursos es destinen a la línia d'actuació centrada en la gestió de la migració i geogràficament es concentren al Senegal, prioritats totalment consistents amb l'anomenat 'model espanyol' d'externalització i vinculació dels conceptes de migració i desenvolupament.<sup>28</sup>

## 3.2. DIFICULTATS PER GARANTIR LA COOPERACIÓ EN EL RETORN DE PERSONES MIGRANTS EN SITUACIÓ IRREGULAR

- L'element clau de la dimensió exterior del control migratori de la UE és la necessitat d'acords legals amb tercers estats que permeti executar la sanció que comporta l'estada en territori europeu sense autorització. Sanció que, tot i ser de naturalesa administrativa i no penal, es completa amb la possibilitat que, en tant s'executi la devolució, les persones migrants puguin ser privades de llibertat, tal com preveu la directiva de retorn i l'adaptació a la mateixa de la legislació dels Estats membre.

- Els retorns i repatriacions necessiten empara legal en acords vinculants, com els que a nivell bilateral estan vigents en molts estats membres. Els acords de retorn i readmissió són elements clau de tots els instruments i acords entre la UE i tercers Estats per fer possibles aquests retorns.
- La impossibilitat de fer una identificació exacta de l'origen de les persones impedeix executar les repatriacions si l'Estat suposadament d'origen no les reconeix com nacionals.
- Una altra dificultat per aconseguir una gestió eficaç del retorn rau en l'heterogeneïtat de les normes que apliquen els Estats membres. Aquestes varien tant en les condicions i durada de la detenció abans de l'expulsió, com en l'ús d'eines extraordinàries (acords de repatriació i especialització dels cossos de fronteres, per exemple).
- Significativament, només començar la implementació de l'Agenda Europea de Migració, al setembre de 2015, es va publicar un Pla d'Acció de la UE en matèria de retorn.<sup>29</sup> Menys de dos anys després, al març de 2017, la Comissió va fer públics tant una recomanació<sup>30</sup> per millorar l'efectivitat de la directiva de retorn, com un Pla d'Acció Renovat<sup>31</sup> entre les mesures cal destacar:
  - Augment de 200 milions d'euros d'ajuda financera als Estats membres per esforços en matèria de retorn.
  - La millora en l'intercanvi d'informació entre els Estats per executar les repatriacions.
  - Homogeneïtzar les ajudes a la reintegració (els diners que es dona per a la subsistència inicial a les persones retornades) per evitar la generació d'incentius cap als països que la ofereixin de major quantia.
  - Oferir el suport de l'Agència Europea de la Guàrdia de Fronteres i Costes i augmentar la formació de les autoritats de països tercers en matèria de retorn i crear també un mecanisme de vols comercials per finançar-
  - La conclusió de les negociacions dels acords de readmissió amb Nigèria, Tunísia i Jordània, i dels diàlegs amb el Marroc i Algèria;
  - Recolzar-se en els pactes assolits dins del Marc d'Associació amb tercers països per reforçar el treball en matèria de retorn i readmissió.
- Malgrat tots aquests esforços i crides per part de la Comissió, la tendència a les estadístiques sobre retorn és que aquests no s'executen. De fet, cada vegada és més baix el percentatge d'execució de les ordres emeses. Les últimes xifres disponibles segueixen situant l'execució de retorns a nivell de la UE al voltant del 37% el 2017 (pràcticament el mateix percentatge que Espanya individualment).<sup>32</sup>
- En l'últim informe de seguiment de la implementació de l'Agenda Europea de Migració es atribueix aquesta tendència a la manca de col·laboració de tercers estats que es planteja forçar amb la revisió de la política de visats,<sup>33</sup> establint requisits més estrictes per a les persones de tercers Estats menys col·laboradors.
- És significatiu que mentre prossegueixen les denúncies sobre les garanties dels processos que emparen les devolucions, les condicions en què es deté administrativament a les persones migrants que es troben en situació irregular i en què s'executen els retorns, les mesures per incrementar l'eficàcia dels retorns que promou la Comissió Europea se centren a evitar incentius i eventuais frauds per part de les persones migrants en situació irregular.

### 3.3. DISTORSIÓ DE LES RELACIONS BILATERALS AMB TERCERS ESTATS

- El marc d'associació en matèria de migració marca el camí de l'especificitat en els acords que s'assoleixin amb tercers estats. Els casos de Líbia i Turquia constitueixen dos precedents d'aquest enfocament bilateral molt diferents i il·lustratius de les contradiccions del model.

- Es tracta de països clau pel seu paper en les rutes migratòries d'accés a Europa i la proximitat geogràfica ha suposat un tracte diferenciats en les relacions de la UE amb tercers països. Tot i que la contenció de fluxos migratoris ha estat sempre un element important de les relacions amb aquests països, ara aquesta prioritats s'ha imposat sobre altres qüestions clau com el respecte dels drets humans o l'enfortiment democràtic.
- En el cas de Turquia, cal destacar diversos elements il·lustratius de les contradiccions que venim assenyalant:
  - La seva condició d'eterna candidata a l'ampliació s'hagi desbloquejat com a element clau de la negociació.
  - La indeterminada naturalesa jurídica de l'acord entre la UE i Turquia on ni les parts, ni la forma jurídica ni l'exigibilitat dels compromisos estan clars.
  - El contrast entre les garanties que reconeix la UE de respecte als drets humans de les persones migrants retornades sense prestar atenció a la situació de drets humans que es viu al país.
  - Els últims informes de seguiment de la implementació de l'Agenda Europea de Migració assenyalen que l'espectacular baixada en el nombre d'arribades des de la seva entrada en vigor, passant de 182.227 a 2.016 a 42.319 el 2017, és una tendència de descens que s'està revertint en 2018. Fins al 6 de maig d'aquest any el nombre d'arribades es va elevar a 9.349 enfront de les 5.582 del mateix període de l'any passat.
  - S'albiren els reptes de finançament per al segon paquet de 3.000 milions d'euros que la Comissió va plantejar als seus estats membres el passat mes de març.
- En el cas de Líbia, hi ha diversos elements de context diferencials. El primer, que es tracta d'un Estat sense unes estructures institucionals estables i on domina la violència. En part per això, es tracta de la ruta més nombrosa i mortal, raó per la qual s'han posat en marxa diferents operacions marítimes que, amb mandat de rescat o de control de fluxos, porten anys patrullant les aigües de la Mediterrània central. El tercer és el fort pes que tenen les relacions bilaterals entre Líbia i Itàlia, on la gestió dels fluxos migratoris ha estat un element central.
  - Amb el vist-i-plau dels seus socis europeus, al febrer de 2017 Itàlia signava un Memoràndum d'Entesa amb Líbia on, prèvia creació d'un Fons per a l'Àfrica de 200 milions d'euros, establia una sèrie de compromisos que Líbia havia de complir en matèria de control migratori.
  - Poc abans, al gener, una comunicació específica<sup>34</sup> de la Unió Europea havia convertit a Líbia en el centre d'atenció de les accions destinades a intensificar el control de la ruta de la Mediterrània central.
  - Amb Líbia hi ha vigent un marc d'associació afegir als contactes regulars que els seus representants mantenen amb la UE per a la coordinació, gestió i seguiment dels diferents instruments que operen al país i les seves aigües territorials.
  - El resultat de totes les mesures aplicades al control dels fluxos migratoris a Líbia va ser que desenes de milers de persones van quedar atrapades i a mercè de la violència i violacions de drets humans per part d'actors estatals i no estatals. La denúncia de les atrocitats recollides en informe de Nacions Unides (mort il·lícita de refugiats i migrants, agost de 2017) inclou afirmacions com que "durant les intercepcions d'embarcacions de migrants per part de la guàrdia costanera de Líbia s'han comès actes que poden constituir homicidis arbitraris".<sup>35</sup> La gravetat d'aquestes denúncies va exigir una reacció, accions que permetessin el retorn de les persones migrants als seus països d'origen o a un tercer Estat per a ser posteriorment reasentats a Europa.
  - D'altra banda, els projectes duts a terme a Líbia finançats pel Fons d'Emergència per a l'Àfrica confirmen tots els temors respecte a la distorsió del vincle entre migració i desenvolupament d'aquest instrument, més centrat en un enfocament de seguretat que en el desenvolupament del país o els drets humans de les persones migrants.



© 2018 Tots els drets reservats per Pablo Tosco / Oxfam Internón.

## 4. PER A ANÀLISI I DISCUSSIÓ: POSSIBLES PROPOSTES ALTERNATIVES A LA POLITICA MIGRATÒRIA EUROPEA

Europa està obligada a definir-se sobre una de les grans cruïlles ètiques, polítiques i econòmiques del nostre temps. Sobre quin món esdevindrem i la manera més just i intel·ligent de governar-lo. La seva proposta s'ha d'inspirar en el radicalisme pràctic que ha caracteritzat altres grans transformacions socials, com la de la fi de l'esclavitud o la del sufragi universal.

Per a això, la transformació del règim migratori europeu ha d'estar fonamentada en dos principis essencials. El primer d'ells és ètic. El punt de partida és la convicció profunda que el dret de tota persona a la prosperitat i la protecció no ha d'estar subjecte a la possessió d'un determinat passaport. A la pràctica, l'acceptació d'aquest principi trasllada la càrrega de la prova al país de destinació, que ha de respondre a la pregunta de per què no és possible permetre l'accés d'un individu al seu territori.

El segon principi és polític. Aquesta reforma només tindrà èxit si és el resultat de l'acord entre tres parts que, en la pràctica, tenen la possibilitat d'operar fora de les regles joc: països d'origen, països de destinació i migrants. Les tres parts han de percebre que guanyen més del que perden amb aquesta alternativa. Encara que sembla molt simple, aquest principi ha estat ignorat de manera sistemàtica al llarg de les tres últimes dècades, en què la UE i els seus Estats membres han definit el seu model migratori de manera unilateral.

Tots dos principis afecten a la construcció normativa i institucional del nou model. L'estratègia és reformista i d'abast intergeneracional, començant per admetre que ja no hi ha espai per l' statu quo. Però només amb un enfocament adaptatiu, plurilateral i incremental aconseguirà Europa (o qualsevol altra regió de destinació) anar construint els marcs normatius i institucionals que necessita. Aquest és el cas d'altres àmbits en els quals la comunitat internacional ha aconseguit apuntalar raonablement el procés de globalització (negociacions sobre comerç o canvi climàtic): l'acord estableix un punt de partida modest però sòlid i es desenvolupa a partir d'aquí en base a de la construcció de confiança mútua, la incorporació de nous actors i l'adaptació de les normes i institucions d'acord a l'experiència.

Dos principis bàsics sobre els quals es construeix una proposta que expliquem detalladament a continuació.

## 4.1. ELS ELEMENTS D'UN RÈGIM MIGRATORI ALTERNATIU

Els desafiaments de la reforma a la qual fa front la Unió Europea es poden agrupar al voltant de quatre grans prioritats:

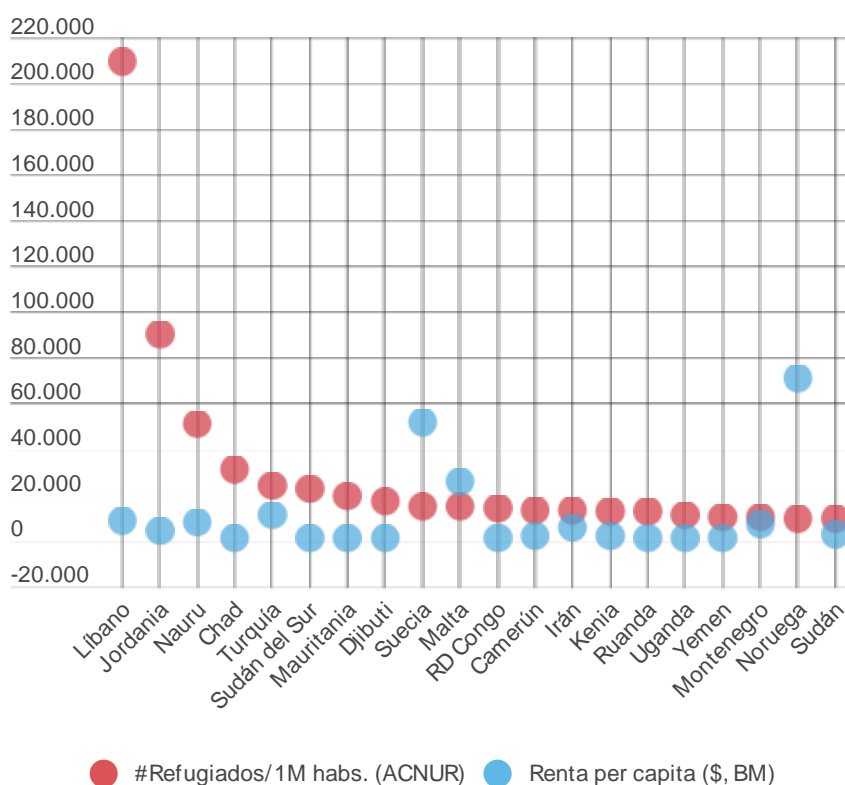
1. Protegir els drets ja establerts: les seccions anteriors d'aquest informe descriuen un model de gestió fronteres amb el qual es pot discrepar per raons polítiques o ètiques. Aquestes diferències són legítimes. El que no és legítim ni acceptable és que l'obsessió pel control dels fluxos de migrants vulveri les normes en què es fonamenten els drets de protecció internacional. I això és exactament el que passa en episodis com les 'devolucions en calent' o en la signatura d'acords de devolució de migrants amb els Estats no segurs o fins i tot fallits.

El primer pas en la reforma del model migratori europeu és no renunciar als drets que ja havien estat establerts en els marcs internacionals de drets humans i, en molts casos, en les pròpies legislacions regionals i nacionals. Això vol dir:<sup>36</sup>

- Garantir que les polítiques d'asil i refugi de la UE reflecteixen la lletra i l'esperit de les normes internacionals i s'adeqüen a la magnitud del desafiament existent. Això no només afecta a la posició que adoptin cada un dels Estats membres o les pròpies institucions comunitàries, sinó també a la responsabilitat comuna d'intervenir en aquells casos o països que no tinguin la capacitat o la voluntat de garantir aquesta protecció.
- Trobar solucions duradores a les situacions de desplaçament o refugi prolongat, que respectin la dignitat humana i les necessitats de les poblacions més vulnerables. La repatriació, la reubicació i la integració són totes opcions que poden ser considerades per donar resposta a la situació d'aquestes poblacions, sempre que garanteixin els drets i els interessos de les persones afectades. Com ha proposat Oxfam a altres documents<sup>37</sup>, Europa ha de garantir que compleix amb la seva part proporcionada en aquesta responsabilitat.
- Garantir l'accés de les persones migrants a serveis socials bàsics com la salut i l'educació, amb independència de l'estat legal o administratiu de l'individu, aplicant escrupolosament el principi de no discriminació, i tant als països en trànsit com en els de destinació.
- Reconsiderar els components més polèmics de les polítiques de retorn amb l'objecte de garantir processos d'expulsió i retorn informats, segurs i dignes. En particular, els extensos i arbitraris períodes d'internament de persones migrants i les debilitats en la protecció de menors estrangers no acompanyats.
- Proporcionar la protecció en ruta a través de passatges segurs i legals, també a la Mediterrània i per mitjà de les ONG que actuen en aquestes rutes. Promoure la protecció dels drets de les persones migrants en països de trànsit i en els primers països d'acollida, així com programes eficaços contra el tràfic de dones, nenes i nens que no estiguin al servei de les estratègies de control migratori.

- Garantir que els acords de control de fronteres i gestió de fluxos amb els països veïns respecten completament els drets de les persones migrants en trànsit i dels potencials sol·licitants d'asil. Rebutjar els acords amb els Estats febles o fallits i revisar de manera periòdica l'efecte d'aquests acords en la protecció dels drets humans.
2. Ampliar el dret de protecció internacional: els desplaçaments forçosos comprenen a un nombre de persones desprotegides molt més ampli del que les normes actuals reconeixen. Són els que el professor d'Oxford Alexander Betts ha denominat migrants de supervivència, un grup que inclou a les persones refugiades d'avui però que s'estén a les víctimes d'altres motors d'expulsió com la fragilitat institucional o els fenòmens naturals extrems.<sup>38</sup> El reforç del dret de protecció internacional per considerar aquestes categories és legal i tècnicament complex -entre altres coses, per la dificultat de provar l'origen de necessitats individuals-, però serà inevitable considerar com a part de la regulació migratòria futura. Aquests són alguns dels seus reptes:
- Acordar definicions legals clares que permetin adequar les respostes polítiques a la naturalesa i magnitud d'aquest fenomen.
  - Considerar opcions legals alternatives que se sumin i vagin més enllà dels acords marc aprovats fins ara. Caldrà valorar propostes per reforçar la protecció de les persones desplaçades -forçades- pel canvi climàtic. Diferents autors<sup>39</sup> han suggerit possibilitats com afegir un nou protocol a l'Acord Marc de les negociacions del clima o estendre el mandat de la Directiva de Protecció Temporal de la UE.
  - Contribuir de manera efectiva a l'èxit de les negociacions dels pactes mundials sobre Migracions i Refugi, que han de considerar l'espectre ampli de les raons de la mobilitat.
  - Assegurar la protecció efectiva d'aquestes noves formes de desplaçament a través del reforç dels programes humanitaris i del suport als països o regions limítrofes que estan carregant amb una part desproporcionada d'aquesta nova responsabilitat.
  - Invertir en la prevenció d'aquestes formes de desplaçament forçosos a través de programes eficaços de lluita contra el canvi climàtic i d'adaptació a l'efecte de fenòmens naturals extrems.

**gràfic 6.** Mirant cap a un altre costat: la llista dels que assumeixen una responsabilitat major amb els refugiats (2017)



Només hi ha tres països europeus entre els 20 amb més nombre de persones refugiades per habitant: Suècia, Malta i Noruega. Aquests països tenen una capacitat econòmica adequada per fer front a les necessitats que es generen. La resta dels 17 països realitzen esforços impensables amb capacitats econòmiques molt més baixes.  
Font: ACNUR.

3. Facilitar la mobilitat segura de treballadors i treballadores: La flexibilització ambiciosa però controlada de la mobilitat internacional de treballadors és sens dubte un altre dels grans reptes de la reforma. En essència, es tracta de dissenyar i aplicar un sistema de normes i institucions similar als que ja hem vist en altres àmbits com el del comerç o el canvi climàtic. Afortunadament, hi ha precedents parcials d'aquesta lògica en acords signats en diferents regions del planeta. També comptem amb una miriada d'experiències que involucren al sector privat i a la societat civil en la resolució d'aquest tipus de desafiaments institucionals complexos.
- Les legislacions que afecten els treballadors no comunitaris han de facilitar el seu accés als llocs de treball disponibles i la seva mobilitat segura. Això implica, d'una banda, reduir les restriccions administratives i les condicions que s'apliquen a persones ocupadores i empleades, i considerar eines flexibles com els 'visats de recerca de feina' que eviten el molest procés de contractació actual. De l'altra, garantir el tracte igualitari i la no-discriminació a través de sòls fermes en els drets laborals que protegeixin les condicions dels treballadors i treballadores i evitin la competència deslleial amb la ciutadania dels països de destinació.
  - S'han de promoure acords de mobilitat laboral que facilitin l'accés i la circularitat de les persones treballadores migrants. Aquests acords han de tenir un caràcter incremental, considerar incentius que garanteixin els beneficis per a les tres parts involucrades (països de destinació i origen, però també els propis migrants), definir escenaris plurianuals de quotes sobre la base de necessitats dels mercats de treball i previsions de creixement i ocupació. En tot cas, cap d'aquestes mesures pot ignorar la plena garantia dels drets fonamentals de les persones migrants, començant pels laborals. La precarietat i l'explotació perjudiquen els propis treballadors i treballadores estrangers, creen greuges comparatius amb els autòctons i minen la credibilitat i eficàcia del sistema.
  - Fer de les migracions una eina contra la desigualtat, també en els països de destinació. A més de garantir la no discriminació dels treballadors migrants en matèria de drets laborals, Europa ha de garantir l'accés complet a serveis socials bàsics i polítiques ambicioses d'integració cultural i socioeconòmica dels migrants.



## Economía: motores del crecimiento

La contribución de los migrantes a las economías de Europa occidental está entre los 2,1 y los 2,3 billones de dólares anuales.



## Demografía: al rescate de una población envejecida

El ratio de población >65 sobre población de entre 15 y 64 años es hoy de alrededor del 30% en Alemania, Francia o España. En 2035 rondará el 50%.



## Gasto social: por debajo de la media

Los hogares de inmigrantes de Europa occidental reciben de sus gobiernos menos transferencias que los hogares de no inmigrantes: \$9.889 vs \$12.129. (media anual 2007-09)



## Fiscalidad y salarios: ni buenos, ni malos

Los análisis realizados sobre el impacto de los migrantes en los salarios de los trabajadores nativos o en la balanza fiscal dan un resultado neutro: ni mejoran ni empeoran significativamente la media.

• La lluita contra la immigració irregular serà més eficaç en la mesura que Europa faciliti opcions legals i segures per a l'arribada i la tornada de migrants. Mentrestant, la intensitat i les condicions de les polítiques de detenció i expulsió han d'estar estrictament subjectes a la protecció dels drets humans. Així mateix, cal diferenciar entre la condició administrativa de l'individu i el seu accés a serveis essencials.

**gràfic 7.** Un tret econòmic al peu: algunes dades clau sobre la contribució econòmica dels migrants a Europa occidental.

Les economies europees depenen de les i els treballadors i del talent que provenen de fora de la UE. La immigració incrementa la mida i la productivitat de les economies, sense amenaçar els salaris i l'estabilitat fiscal de les societats de destinació. Les decisions futures sobre la gestió migratòria estan obligades a considerar aquests factors.

Font: McKinsey Global Institute.



4. Optimitzar l'impacte de les migracions en el desenvolupament: La quarta prioritat es refereix als beneficis del procés per al desenvolupament. Part important d'aquests es deriva del progrés dels propis migrants i les seves famílies, però els retorns per les seves comunitats d'origen són també extraordinaris. Els beneficis acumulats del procés poden multiplicar alterant l'origen i la composició dels contingents d'immigrants, així com les condicions en què aquests treballen i els estímuls que s'estableixin a la tornada productiu d'ells i dels seus recursos.
- a) Govern i institucions comunitàries han de posar fi a la vinculació entre l'ajuda i les polítiques de control migratori. A més de que la ineficàcia d'aquest vincle ha quedat provada en un nombre ampli de treballs de recerca, els seus efectes contaminants sobre l'orientació i la justificació dels programes d'ajuda poden ser molt greus, com demostren diversos exemples al Sahel i Nord d'Àfrica .
  - b) Les polítiques europees de desenvolupament han de considerar la introducció de programes de mobilitat laboral internacional específicament orientats a promoure el desenvolupament de poblacions pobres i de les seves comunitats d'origen. Aquests programes s'han intentat tímidament en el passat en alguns Estats membres o en països no europeus, però mai han format part de les estratègies principals de la cooperació internacional.
  - c) Les institucions i experts oficials en desenvolupament han de tenir un espai més rellevant en el procés de disseny i aplicació de les polítiques migratòries europees.
  - d) Les agències de cooperació han d'incorporar polítiques que maximitzin els beneficis de les migracions per al desenvolupament (per exemple, incentivant l'ús productiu de les remeses o facilitant la implicació de les diàspores en el progrés dels països d'origen) i redueixin els seus riscos (per exemple, amb la descapitalització de les capacitats nacionals a través de l'anomenada 'fuga de cervells').

## 4.2. ON SÓN LES POTENCIALS OPORTUNITATS DE LA REFORMA?

Més enllà de les decisions que es van prenent en l'àmbit nacional -especialment aquelles lligades a processos electorals on el debat migratori ha estat rellevant-, els països europeus compten amb algunes possibilitats per introduir les reformes que es plantegen més amunt. Tres destaquen per sobre de les altres:

### **Nova agenda europea sobre migracions**

Des del començament de l'anomenada 'crisi de refugiats', la Comissió Europea (CE) s'ha sentit impel·lida a completar el marc normatiu i institucional europeu en matèria de migracions. La comunicació de maig de 2015 sobre la 'Agenda europea de les migracions' estableix un doble escenari temporal que comença amb la resposta immediata a la crisi que ja coneixem (rescat, externalització i securització), però que avança els elements d'una agenda a més llarg termini. Aquestes són les quatre àrees principals de treball proposades:

1. Reduir els incentius a la migració irregular;
2. Gestió de les fronteres: salvar vides i protegir les fronteres exteriors;
3. El deure de protecció que incumbeix a Europa: una política comuna d'asil sòlida;
4. i una nova política de migració legal.

Com ja hem explicat en seccions anteriors d'aquest document, els continguts d'aquesta agenda reflecteixen la transformació ideològica i doctrinal de la UE en matèria de migracions, hipertrofiant les mesures relacionades amb el control de fronteres i minimitzant aquelles que obren/promouen

més canals legals i orientats al desenvolupament dels països d'origen. Més encara quan el gruix de les decisions més urgents plantejades per la comissió en el full de ruta de desembre de 2017 es centren en la reforma del sistema europeu d'asil i estableixen un calendari que ja sabem que no es complirà. I els resultats electorals en alguns dels motors europees no faran més que complicar aquest procés.

Però la pròpia discussió d'aquesta agenda ofereix una oportunitat única per influir la política comuna de migracions en el mateix moment que s'està construint. Si la UE es vol prendre seriosament els objectius plantejats en el seu quart eix, aquestes són algunes de les coses que podria incloure, a més de revitalitzar la Targeta Blava per a immigrants d'alta qualificació:

- Estendre els beneficis de Schengen als treballadors i treballadores no comunitaris.
- Simplificar les classificacions de visats i els seus procediments (per exemple, recuperant 'visats de recerca de feina' que facilitin la mobilitat de persones estrangeres i la seva adequació a les necessitats dels mercats de treball europeus.
- Millorar el monitoratge de les entrades i sortides de la UE, incloent una metodologia harmonitzada per estimar els números d'immigrants en situació irregular (grollerament exagerats en alguns debats públics).
- Enfortir les capacitats i l'ascendent polític de les agències de desenvolupament en matèria de migracions, incorporant-les al procés de presa de decisions al mateix nivell que Interior o Ocupació.
- Recuperar les experiències d'acords plurilaterals per al foment de la mobilitat de treballadors i les seves famílies, com els Diàlegs de Migració o Mobilitat, l'Acord de Rabat i altres.
- Ratificar acords ja existents que proporcionen un sòl de drets i negociació acceptable, com la Convenció de Drets dels Treballadors Migrants.

## **Construir sobre l'experiència d'acords més petits**

A més dels diàlegs regionals i les reformes en l'àmbit europeu, els països de la UE han estat involucrats en nombroses experiències de mobilitat que constitueixen en si mateixes exercicis d'experimentació dels que aprendre i potser replicar.

Una investigació encara no publicada de la London School of Economics (LSE) i el Overseas Development Institute (ODI) en què "Por Causa" ha col·laborat, identifica al llarg de les tres últimes dècades 91 experiències que afecten de manera directa a països o regions europees. Aquestes experiències combinen programes i polítiques i es centren en dos àmbits fonamentals: la facilitació de l'ocupació (69 casos) i la formació de capacitats laborals (22 casos). Tot i que la revisió de la literatura existent sobre aquestes experiències no ha entrat encara en la valoració de la seva eficàcia, aquestes són algunes de les característiques més destacables:

- Almenys 13 països han desenvolupat experiències bilaterals o plurilaterals en aquests àmbits. No obstant això, alguns països concentren la major part dels esforços: Alemanya (tant el govern federal com diferents landers), seguida del Regne Unit, Espanya i Suècia.
- La població objectiu dels programes és molt diversa: des de persones refugiades i sol·licitants d'asil (nombrosos programes recents en el centre i nord d'Europa) a immigrants joves, treballadors temporals, famílies, dones, o treballadors qualificats i no-qualificats.
- La magnitud dels programes també és molt variable, amb iniciatives que afecten a uns pocs centenars de treballadors i treballadores cada any (alguns dels programes belgues per a migrants joves, per exemple) i d'altres que contemplen contingents de diverses desenes de milers (el programa alemany de "treballadors convidats" que es va desenvolupar en els anys 90, per exemple).
- Moltes experiències inclouen la participació d'actors no governamentals com a ONG i empreses privades. Aquests actors ofereixen un valor afegit indubtable tant en el disseny dels programes com en l'èxit de la seva implementació.

## QUADRE 2. ESPANYA NO COMENÇA DE NO RES

Al llarg de les últimes dècades el nostre país ha anat acumulant experiències de gestió de la mobilitat humana formals i informals que poden inspirar els propers passos que defineixi la UE:

- En matèria d'integració -i després d'un parèntesi obert a 2012- Espanya recuperarà en breu la universalitat del dret a la salut i la cobertura de persones immigrants amb independència del seu estatut administratiu. Aquesta decisió, que està justificada per raons ètiques i d'interès propi, estableix el principi fonamental dels drets associats a les persones i no al seu passaport. L'extensió d'aquest principi podria tenir conseqüències revolucionàries en el conjunt de la política migratòria europea.
- En matèria de mobilitat laboral, Espanya ha desenvolupat durant les dues últimes dècades diferents programes de migració temporal amb diferents països d'Amèrica Llatina i el Nord d'Àfrica (amb els que existia una circularitat de facto abans de l'entrada a la UE). Alguns d'aquests acords contemplem objectius específics de 'codesenvolupament' que poden il·luminar les polítiques europees de cooperació en els propers anys.
- El Govern d'Espanya -a través d'institucions públiques com la FIIAPP- va ser determinant en el disseny i la negociació inicial de mecanismes institucionals plurilaterals com el Procés de Rabat (concebut per governar els fluxos entre Àfrica occidental i del Nord i la UE).
- El nostre país ha impulsat la conformació d'espais internacionals de drets per als migrants, com ara la portabilitat de beneficis socials en l'espai iberoamericà. La possibilitat de gaudir al país d'origen la pensió generada al de destinació no només reconeix el legítim dret del treballador, sinó que facilita la circularitat dels fluxos i els beneficis associats per al desenvolupament. L'espai migratori UE-Amèrica Llatina constitueix un terreny fèrtil que pot ser aprofitat en el III Fòrum Iberoamericà de les Migracions que tindrà lloc a finals d'octubre a Guatemala.
- La societat espanyola és, en si mateixa, un exemple dels beneficis a la mobilitat humana. Si el desenvolupament d'Espanya durant la segona meitat del segle passat es va fonamentar en part a la sortida de treballadors i treballadores a altres països europeus, durant els anys de la Gran Recessió un nombre indeterminat de diversos centenars de persones van sortir a la recerca d'oportunitats de progrés .

Aquests exemples demostren que l'alternativa al statu quo no és la caricatura d'un sistema de portes obertes, sinó construir sobre experiències pràctiques i replicables que permetin als Estats i a les seves societats acceptar amb més naturalitat les reformes. Tant els Estats membres com les institucions europees poden estimular aquest tipus d'iniciatives amb mesures polítiques i pressupostàries.

## L'oportunitat d'un acord global

El tercer àmbit que obre oportunitats per a la reforma és el de les negociacions globals tant del Pacte Mundial sobre Migracions com del que afecta als Refugiats. Aquests acords, que es negocien des de finals de 2016 i que haurien de quedar tancats a finals d'aquest any, constitueixen una oportunitat gairebé generacional d'establir un marc global per a la regulació ordenada, segura i pro-desenvolupament de la mobilitat humana. Molt més quan la seva lògica està íntimament lligada a la dels ODS (que van excloure qualsevol protagonisme d'aquest assumpte de la seva definició original).

L'acord sobre migracions i refugi, perjudicat pel boicot dels Estats Units, és una de les parts fonamentals d'aquest debat. També per la necessitat d'establir consensos amplis sobre la base de compromisos mínims i molt marge de maniobra per a cada un dels estats. De fet, de les decisions que prenguin els països dins d'aquest marge dependrà en gran mesura l'avanç o el retrocés del Pacte.

Per a algunes regions, com les d'Europa i Amèrica Llatina, la maduresa dels seus acords institucionals està per davant del que pugui establir el Pacte, però així i tot el sòl que aquest

proporciona és sòlid. Els 22 objectius inclosos en l'esborrany zero del pla d'acció de migracions incorporen alguns aspectes pràctics com la gestió de les dades relatives als fluxos migratoris, la identificació dels migrants o la informació que reben al llarg de la seva ruta. I inclou totes les preocupacions dels països de destinació sobre el control de la immigració irregular, la lluita contra les "causes arrel" de les migracions o el desafiament de les màfies i traficants.

Però el Pacte també aborda -per primera vegada de manera global- els aspectes més estructurals d'aquest fenomen. Diversos dels objectius s'aturen en la gestió ordenada dels fluxos, la promoció de models globals de treball digne, l'accés a serveis essencials i la portabilitat de drets com les pensions, o la dotació de capacitats adaptades a les necessitats laborals. També aprofundeix en l'efecte de les migracions en el desenvolupament i en els mecanismes per amplificar.

La implementació de l'acord serà tortuosa, però es preveuen mecanismes que permetin a aquells països interessats convertir el Pacte Mundial en una realitat. Un Fòrum Internacional de Revisió de les Migracions substituirà l'actual Diàleg d'Alt Nivell i es reunirà cada quatre anys fins al 2030 sobre informes de seguiment.

A falta de saber en què quedarà la declaració d'aquí a final d'any, i de confirmar-se els mecanismes de seguiment, la UE té l'oportunitat d'unir-se al grup de regions i països que liderin aquest procés. El Pacte ofereix un àmbit segur de negociacions que estableixin un mínim a partir del qual Europa pugui anar avançant parcialment en altres acords.

### QUADRE 3. ESPANYA ÉS UNA SOCIETAT OBERTA

A diferència d'altres països del nostre entorn en què la societat ha demostrat de manera explícita el seu rebuig a les persones immigrants i refugiades, les anàlisis sociològiques mostren una Espanya més oberta. Un treball encarregat recentment per Oxfam Intermón demostra la complexitat de la percepció del fenomen i la possibilitat d'intervenir-hi per facilitar la reforma.

La nostra anàlisi ens condueix a afirmar que:

- Existeixen contradiccions sobre la percepció de les persones que migren, que desperten l'admiració i el reconeixement de la societat, però també generen inseguretat. Només amb més coneixement sobre elles, s'aconseguirà superar-les.
- Per aconseguir polítiques de qualitat sobre les persones que migren és fonamental trencar amb diversos mites i prejudicis.
- Concepcions sobre les persones que migren, associades amb els valors de la ciutadania espanyola
- Les persones refugiades activen a la ciutadania espanyola la idea d' "ajudar" i les persones migrants la idea d' "integrar".
- La migració no és una cosa excepcional. Més del 60% de la ciutadania espanyola té gent del seu cercle proper que ha hagut d'emigrar.
- Encara que el sentiment predominant sobre les persones que migren és el de "pena", hi ha molts ciutadans i ciutadanes espanyols que les "admiro".
- Prejudicis i mites que afecten el tractament de les persones que migren
- Està instaurada la idea que Espanya té prou amb els seus problemes econòmics i que no té recursos per a "ajudar" a les persones refugiades.
- La població espanyola de més edat és en la que més han calat certs mites del discurs antimigratori, com que els refugiats ens estan envaint (27% d'acord entre majors de 65 anys), o que no hi ha recursos per atendre'ls (32% d'acord )
- La ciutadania espanyola considera que les persones refugiades són aquelles que vénen de conflictes, però no considera que afectats per la pobresa o el canvi climàtic puguin considerar com a persones refugiades

**font:** Estudi de Percepcions Sobre les persones migrants i refugiades de Cualigrama per Oxfam Intermón



© 2018 Tots els drets reservats per Pablo Tosco / Oxfam Internón.

## 5. UNA AGENDA DE PROPOSTES PER A LA NOVA ETAPA POLÍTICA A ESPANYA

El nou govern té l'oportunitat de traduir a fets pràctics seu compromís amb una política migratòria reformada. Tant a Espanya com a la UE, hi ha marge de maniobra en alguns àmbits fonamentals d'aquest debat:

### **a) Una resposta eficaç i coherent al desafiament del desplaçament global**

#### **RECOMANACIONS AL GOVERN:**

- Denegar l'autorització de les transferències d'armes quan existeixi un risc substancial que puguin ser utilitzades per cometre o facilitar violacions greus del dret internacional o els drets humans;
- Disminuir les emissions de gasos d'efecte hivernacle i realitzar una contribució justa, gairebé 500 milions d'euros fins a 2018, per a la mitigació i especialment per a l'adaptació dels països més pobres als impactes del canvi climàtic, a través del Fons Verd del Clima;
- Aprofitar l'oportunitat de la seva nova membresia a la Comissió de Drets Humans de Nacions Unides per tenir una resposta més d'acord a la crisi de desplaçament on el respecte dels drets de les persones en moviment sigui el seu principal objectiu; Promoure iniciatives per a la prevenció de conflictes com a part de l'agenda de la Cimera Mundial Humanitària i tornar a activar iniciatives de mediació nuclear com la de Mediació a la Mediterrània.

#### **RECOMANACIONS AL PARLAMENT:**

- Posar en funcionament l'observatori de Desplaçament Global ja acordat per tots els grups polítics dins de la Comissió d'Exteriors del Congrés que permeti tenir una visió més holística del desplaçament i de com afecten les diferents polítiques posades en marxa per l'executiu a les persones en contextos de desplaçament;
- Adoptar iniciatives parlamentàries perquè el govern denegui exportacions d'armes a països com l'Aràbia Saudita o l'Iraq;

## **b) No pervertir l'ajuda: fons per a la lluita contra la pobresa i no per al control migratori**

### **RECOMANACIONS AL GOVERN:**

- Fer declaracions públiques en els fòrums europeus i domèstics que està en contra de la condicionalitat negativa;
- Aprendre del seu passat i apropiat-se dels resultats de les avaluacions que hi ha hagut sobre l'impacte dels acords amb tercers països per incidir sobre la UE;
- No signar acords amb països que no tenen capacitat per protegir els drets de les persones en moviment;
- Evitar, tant a nivell bilateral com europeu, que se signin acords amb països que han demostrat poca voluntat per defensar els drets dels migrants;
- Assegurar que qualsevol acord amb tercers països passa pel Parlament i ser fidel a les decisions que es prenen en aquest òrgan.

### **RECOMANACIONS AL PARLAMENT:**

- Exigir al govern que comparegui davant la càmera de manera regular per fer seguiment dels acords, abans i després, de ser signats a nivell bilateral o regional; i
- Requerir rendició de comptes sobre l'impacte dels acords en tercers països i les salvaguardes posades per a la protecció dels drets de les persones;
- Demanar que elabori una avaluació anual independent sobre l'impacte d'aquests acords.

## **c) Evitar la paradoxa: Europa ¿primer receptor d'ajuda?**

### **RECOMANACIONS AL GOVERN:**

- No ha d'imputar com a Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD) els costos derivats del primer any d'acollida de les persones refugiades;
- Augmentar el pressupost humanitari a 150 milions el 2018 per aconseguir almenys el 10% del total de l'ajuda.

### **RECOMANACIONS AL PARLAMENT:**

- Seguir demanant un augment de la partida humanitària per assolir el pressupost desitjat;

## **d) Els efectes d'un Acord que mai es va voler**

### **RECOMANACIONS AL GOVERN:**

- Avaluar l'impacte de l'Acord UE-Turquia i prendre mesures en cas que es provin violacions de drets de les persones migrants i refugiades.

### **RECOMANACIONS AL PARLAMENT:**

- Emprendre accions concretes en aquest òrgan i al Parlament Europeu per a monitoritzar les conseqüències de l'Acord UE-Turquia i exigir als estats membres que posin solucions.

## **e) Els drets per sobre de tot**

### **RECOMANACIONS AL GOVERN:**

- Eliminar la figura de "devolucions en calent" de la Llei d'Estrangeria en resposta a la sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans que assenyala que les expulsions immediates dutes a terme a Melilla violen el Conveni Europeu dels Drets Humans; i
- Ser coherents amb la nova membresia d'Espanya en la comissió de Drets Humans i prioritzar la modificació de la Llei d'Estrangeria i amb això complir amb el Dret Internacional

### **RECOMANACIONS AL PARLAMENT:**

- Promoure dins de la Taula Permanent de la Comissió de Drets Humans la Proposta de Llei per modificar la Llei d'Estrangeria com una de les prioritats de la seva agenda.

## **f) Promoure vies legals i segures**

### **RECOMANACIONS AL GOVERN:**

- Promoure la concessió de visats humanitaris, habilitar la possibilitat de sol·licitar asil a ambaixades i consolats espanyols a l'exterior, flexibilitzar els requisits de reagrupament familiar perquè puguin adherir-se més membres que la família nuclear, i eliminar l'exigència de visat de trànsit a persones que procedeixen de països en conflicte (com és el cas de Síria, Afganistan, Eritrea, l'Iraq i Somàlia);
- Incloure les recomanacions de les organitzacions de la societat civil davant el desenvolupament del nou Sistema d'Asil Comú perquè Espanya impulsi una reforma que garanteixi els drets de totes les persones refugiades salvaguardant el principi d'aplicació de la norma més favorable i el respecte a la no regressivitat en la protecció dels Drets Humans i garantint la responsabilitat compartida entre tots els Estats membres de la UE.
- Incrementar els compromisos anuals de reassentament almenys a 20.000 i ampliar la diversitat geogràfica;
- Major rendició de comptes sobre la posició d'Espanya davant la reforma del tractat de Dublín al Parlament i la societat civil.

### **RECOMANACIONS AL PARLAMENT:**

- Continuar amb la tasca de vigilància i control davant les accions de l'executiu per promoure vies legals i segures;
- Empènyer el govern a que desenvolupi el Reglament de la Llei d'Asil i que inclogui explícitament aquests mecanismes;
- Exigir al govern claredat en la seva posició i rendició de comptes davant el desenvolupament del nou Sistema d'Asil Comú i la reforma del tractat de Dublín.

# NOTES

- 1 Consell d'Europa (2018), Conclusions de 28 de juny de 2018. (Últim accés 2 de juliol del 2018)
- 2Patrick Kingsley, "Migration to Europe is down sharply. So is it still a 'crisi'?", Article publicat al New York Times el 27 de juny de 2018. <https://www.nytimes.com/interactive/2018/06/27/world/europe/europe-migrant-crisis-change.html> (Últim accés 2 de juliol del 2018).
- 3 Fonts: Eurostat per a la població migrant i Frontex per a les entrades irregulars.
- 4 Eduardo Porter i Karl Russell, "Migrants are on the rise around the world, and myths about them are shaping attitudes", article publicat al New York Times el 20 de juny de 2018. <https://www.nytimes.com/interactive/2018/06/20/business/economy/immigration-economic-impact.html?action=click&contentCollection=World&ion=Footer&module=WhatsNext&version=WhatsNext&contentID=WhatsNext&moduleDetail=undefined&pgtype=Multimedia> (Últim accés 2 de juliol del 2018)
- 5 United Nations Migration Database. <https://esa.un.org/unmigration/> (Últim accés 2 de juliol del 2018).
- 6Global Migration 's Impact and Opportunity. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/global-migrations-impact-and-opportunity> (últim accés 2 de juliol del 2018).
- 7 <https://foreignpolicy.com/2009/10/22/think-again-brain-drain/>.
- 8 Veure, per exemple: [https://elpais.com/elpais/2018/06/20/ciencia/1529516744\\_661988.html?id\\_externo\\_rsoc=TW\\_CC](https://elpais.com/elpais/2018/06/20/ciencia/1529516744_661988.html?id_externo_rsoc=TW_CC), <http://www.worldbank.org/en/research/publication/moving-for-prosperity>, <https://news.un.org/en/story/2018/05/1011121>
- 9 Web estadístiques de la situació a la Mediterrània d'ACNUR a [http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#\\_ga=2.122263627.1911913773.1530559487-242763966.1530559487](http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#_ga=2.122263627.1911913773.1530559487-242763966.1530559487)(Últim accés 2 de juliol del 2018). Nota: xifres de 2018 a 1 de juliol
- 10 Comissió Europea (2015), Comunicació Una Agenda Europea de Migració. (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 11Grup d'Estudis Africans, 2017, "Migració, desenvolupament i cooperació al Senegal: del model espanyol a les polítiques de la Unió Europea. Informe intern per Oxfam Intermón".
- 12 Veure web de la Comissió Europea: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en). (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 13 Veure web del Consell de la UE: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>. (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 14 Veure web de la Comissió Europea sobre el Fons d'Emergència per a l'Àfrica: [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en). (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 15 Veure comunicat de premsa de la Comissió Europea: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2072\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_es.htm). (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 16 Veure web del Consell de la UE: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 17 Veure comunicat de premsa de la Comissió Europea: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-1723\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1723_es.htm). (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 18 <https://porcausa.org/proyecto/industria-control-migratorio/>
- 19 [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en)
- 20 Veure Fotogaleria publicada a El País el 29 de juny de 2018 [https://elpais.com/elpais/2018/06/29/album/1530286695\\_529977.html](https://elpais.com/elpais/2018/06/29/album/1530286695_529977.html) (Últim accés 2 de juliol).
- 21 Parlament Europeu, Consell i Comissió Europea (2017). Declaració conjunta: El nou consens europeu en matèria de desenvolupament, "El nostre Món, La nostra Seguretat, El nostre Futur" (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 22 Alta Representant de la Unió Europea per a Afers Exteriors i Política de Seguretat (2016). Una visió comuna, una actuació conjunta: una Europa més forta. Estratègia global per a la política exterior i de seguretat de la UE. (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 23 Comissió Europea (2016). "Cap a un nou marc d'associació amb tercers països en el marc de l'Agenda Europea sobre migració" (Últim accés 2 de juliol del 2018).
- 24 CONCORD AidWatch (2017). EU Aid Uncovered. How to reach the target on time; CONCORD (2018). ¿Associació o condicionalitat? Supervisió dels Pactes sobre Migració i el Fons Fiduciari de la UE per a l'Àfrica; OXFAM (2017). An emergency for who. The EU emergency Trust Fund for Africa. (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 25 Comissió Europea (2018) 'EU Budget for the refugee crisis dels improving migration management', Full temàtica de la Comissió Europea. (Últim accés 2 de juliol del 2018).
- 26 Comissió Europea (2018) '2017. Annual report of the Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and Displaced persons in Africa '. (Últim accés 2 de juliol del 2018).
- 27 Dades a 2 de juliol de 2018 extrets de la web de la Comissió Europea: [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en) (Últim accés 2 de juliol del 2018).
- 28 Oxfam-Intermón (2017), A l'altre costat de la fortalesa Europa.
- 29 Comissió Europea (2015). EU Action Pla on return. (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 30 Comissió Europea (2017). Recomanació sobre la manera d'aconseguir que els retorns siguin més eficaços en aplicar la Directiva 2008/115 / CE del Parlament Europeu i del Consell. (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 31 Comissió Europea (2017). Communication on a more effective return policy in the European Union - A renewed Action Pla. (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 32 Comissió Europea (2018). Annexes. Progress report on the implementation of the European Agenda on Migration. 2018.05.16. (Últim accés 2 de juliol del 2018).
- 33 Veure comunicat de premsa de la Comissió Europea: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-1745\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1745_es.htm). (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 34 Comissió Europea (2017). Comunicació sobre la migració a la ruta de la Mediterrània Central. Gestionar els fluxos, salvar vides al mar. (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 35 Relatora especial del Consell de Drets Humans sobre les execucions extrajudicials, sumàries i arbitràries (2017). Mort il·lícita de refugiats i migrants. (Últim accés 11 de juny del 2018).
- 36 Continguts presos en gran part del Scoping Paper perquè mantenen tota la seva validesa.
- 37 Oxfam 's Fair Share proposal: <https://www.oxfam.org/en/campaigns/rights- crisis-lebanon-jordan-crisi-syria / Syria-refugee-crisi-your-country-doing-its-fair>
- 38Betts, A. (2013). Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement. Cornell University Press.
- 39Veure, per exemple, Behrman i Kent (2018) 'Climate Refugees': Beyond the Legal Impasse? (Routledge) o The Climate and Migration Coalition (<http://climatemigration.org.uk/>).



## Document de discussió Oxfam

© Oxfam Intermón juliol 2018

Aquest document ha estat desenvolupat per Oxfam Intermón amb l'assessoria de l'equip d'investigació de per causa liderat per Virginia Rodríguez i Gonzalo Fanjul.

El present document és un text d'anàlisi i discussió que busca alimentar un debat interdisciplinari sobre la política migratòria de la Unió Europea i les seves possibles alternatives. Excepte en el cas de les recomanacions recollides en l'apartat 5, una agenda de propostes per a la nova etapa política a Espanya, aquest document no reflecteix necessàriament la posició oficial d'Oxfam.

Per a més informació sobre els temes tractats en aquest document, si us plau poseu-vos en contacte amb [relacionesinstitucionales@OxfamIntermon.org](mailto:relacionesinstitucionales@OxfamIntermon.org).

Aquesta publicació està subjecta a copyright però el text pot ser utilitzat lliurement per la incidència política i campanyes, així com en l'àmbit de l'educació i de la investigació, sempre que s'indiqui la font de forma completa. El titular dels drets d'autor sol·licita que qualsevol ús de la seva obra li sigui comunicat amb l'objecte d'avaluar el seu impacte. La reproducció del text en altres circumstàncies, o el seu ús en altres publicacions, així com en traduccions o adaptacions, es pot fer després d'haver obtingut permís i pot requerir el pagament d'una taxa. Ha de posar-se en contacte amb [msambade@OxfamIntermon.org](mailto:msambade@OxfamIntermon.org).

La informació en aquesta publicació és correcta en el moment de publicar-se.

## OXFAM

Formem una xarxa internacional de persones compromeses i d'organitzacions expertes en idear i aplicar solucions eficaces contra les desigualtats provocades per la injustícia, amb presència en més de 90 països.

Des de 1956, donem suport a les persones desfavorides, donant-los les eines necessàries perquè siguin elles mateixes les generadores de canvis, no només a nivell individual sinó en tot el seu entorn, protegint així els seus drets i els de les generacions futures.

Una xarxa de canvi contra la injustícia i la pobresa, a la qual si et sumes multiplicaràs les possibilitats de canvi a nivell global.

Treballem cada dia per reduir les desigualtats socials i econòmiques al món.

**CONSTRUÏM UN FUTUR SENSE POBRESA**

Per a més informació:

[www.OxfamIntermon.org](http://www.OxfamIntermon.org)