



© 2018 Todos los derechos reservados por Pablo Tosco/Oxfam Intermón.

ORIGEN, TRÁNSITO Y DEVOLUCIÓN

Las personas refugiadas y la crisis política de la UE

La Unión Europea ha centrado desde hace años sus esfuerzos políticos y presupuestarios en una parte minoritaria del fenómeno migratorio, y más orientada a detener que a gobernar la movilidad humana. El pico de llegadas de personas en busca de protección en el año 2015 reforzó este enfoque limitado. Desde entonces, y pese a que las llegadas están hoy en niveles previos a 2015, el control de los flujos a toda costa sigue vertebrando la política migratoria comunitaria, consolidando cuatro tendencias que podrían ser agrupadas bajo el acrónimo SPEC: Securitización de la gestión de fronteras; Privatización de políticas y servicios básicos; Externalización del control migratorio; y Criminalización narrativa y electoral de las personas migrantes. Estas políticas y prácticas tienen consecuencias directas en la vida de las personas, en la libre circulación en el espacio europeo, en el ascendiente de Europa frente a Estados fallidos, y en la naturaleza misma de la ayuda al desarrollo. Pero existen alternativas: Europa puede convertirse en una fuerza reformista contribuyendo al desarrollo y la implementación de marcos de protección integrales en la línea de los Pactos de Migración y Refugio; ampliando las vías legales y seguras de inmigración económica; e incorporando la movilidad humana como una herramienta de las políticas europeas de desarrollo. Los próximos meses ofrecen oportunidades políticas concretas para promover esta agenda dentro y fuera de la UE.



OXFAM
Intermón

RESUMEN EJECUTIVO

1) LAS CONCLUSIONES DEL RECIENTE CONSEJO EUROPEO COMO SÍMBOLO DE LO QUE VA MAL EN LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UE

El mensaje es claro: las medidas con que la Unión Europea ha dado respuesta a la llamada ‘crisis de refugiados’ desde 2015 han logrado su objetivo y hay que apostar por su continuidad: “El número de cruces ilegales de fronteras detectados hacia la UE se ha reducido en un 95% en comparación con las cifras máximas que se alcanzaron en octubre de 2015”.¹

Parte de esta reducción se deriva de la caída en la presión en origen. Pero la aparente contundencia del dato invisibiliza el precio de su eficacia. Con la ‘crisis’ migratoria aparentemente superada desde un punto de vista cuantitativo, el debate que se produjo en la reunión del Consejo Europeo de junio de 2018 confirma la vigencia de una crisis política sin precedentes en el proceso de integración europeo.² La creciente influencia del discurso antinmigración en los gobiernos de muchos Estados miembros de la UE plantea una tensión difícil de resolver.

Acciones unilaterales como la del Gobierno italiano –que cerró sus puertos a los barcos de rescate y salvamento que operan en el Mediterráneo– marcan la agenda política y los términos de los debates migratorios. Estos gobiernos llevan la iniciativa en la conversación y al resto de Estados miembros solo les cabe reaccionar. El último de los balones fuera es crear plataformas regionales de desembarco para las personas rescatadas en operaciones de búsqueda y salvamento gestionadas y financiadas por la UE. Un nuevo espacio de excepcionalidad al servicio del control migratorio de acceso a Europa.

Este objetivo –el del control de los flujos a toda costa– es el que ha vertebrado la política migratoria comunitaria y de sus Estados miembros en las dos últimas décadas. Una continuidad política que ha consolidado cuatro tendencias que podrían ser agrupadas bajo el acrónimo SPEC: Securitización de la gestión de fronteras; Privatización de políticas y servicios básicos; Externalización del control migratorio; y Criminalización narrativa y electoral de los migrantes.

La Agenda Europea de Migración aprobada en 2015 como respuesta a la ‘crisis de los refugiados’ profundizaba en este enfoque acelerando notablemente el impulso a las medidas que requieren de la colaboración con terceros Estados de origen o tránsito para el control de los flujos de llegada a Europa, que es a la que se va a prestar una atención especial en este informe.

2) EUROPA CONCENTRA SUS ESFUERZOS PRESUPUESTARIOS Y POLÍTICOS EN UNA PARTE MÍNIMA DEL FENÓMENO MIGRATORIO

Haber convertido la inmigración irregular en una amenaza y el reparto de responsabilidades sobre el control migratorio en un problema político invisibiliza tres cuestiones incontestables:

La primera, que una población 70 veces más grande que la que intenta acceder a Europa de manera irregular vive en la Unión como inmigrantes legales.³ La mayor parte de ellos procede de otros Estados miembros.

La segunda, que las lógicas de movilidad internacional tienen un patrón esencialmente regional, y que a Europa llega solo una parte menor de quienes se mueven. Perder esta perspectiva lleva a hablar de “llegadas masivas”, “asaltos” y “crisis en las fronteras” de Europa, alimentando una percepción distorsionada de la realidad. La opinión pública y los electores de los Estados miembros son cada vez más sensibles al discurso del miedo, la seguridad y la identidad, sustrato del discurso antimigración.⁴

En tercer y último lugar, la obsesión de la UE por el control de fronteras afecta a todos, pero particularmente a las personas que huyen de guerras y conflictos. A pesar de que sus derechos a la protección y acogida están reconocidos a nivel internacional, la imposibilidad de solicitarlos antes de llegar a Europa los obliga a integrarse en las rutas de la inmigración irregular.

3) LAS DECISIONES DE EUROPA TIENEN CONSECUENCIAS DE LAS QUE SOMOS RESPONSABLES

La respuesta de buena parte de Europa a la situación de las personas que migran a través del Mediterráneo y otras rutas no solo contradice los valores fundamentales de la UE, sino que determina también sus responsabilidades legales. Estas decisiones ya están teniendo consecuencias mucho más allá del terreno de las políticas migratorias.

- Fronteras impermeables, también a costa de Europa: Dificultades crecientes para migrar o circular de forma legal y segura, lo que incentiva la irregularidad y provoca distorsiones sociales y económicas para los países de la UE. El propio espacio Schengen puede verse afectado por los controles intra-comunitarios.
- Combustible político para Estados fallidos y semifallidos: La complicidad de terceros Estados en el control migratorio legitima gobiernos poco democráticos y mina el ascendiente de Europa ante la comunidad internacional.
- La política migratoria como política de defensa: Se refuerza el vínculo entre seguridad y desarrollo, primando elementos parciales de la política migratoria y privilegiando el papel de industrias y actores cuyo fin es perpetuar esta lógica.
- Ayuda contaminada: Condicionar la cooperación internacional a la colaboración en el control migratorio no solo distorsiona los principios más básicos de la ayuda, sino que ignora la mecánica y motivaciones de los proyectos migratorios.
- Europa en manos de los anti-europeos: Como en una profecía autocumplida, los electorados europeos han acabado asumiendo el lenguaje del miedo y votado en consecuencia. El mapa político de Europa en 2018 hace aún más complicado revertir la deriva que se ha tomado.

4) EXISTEN ALTERNATIVAS

La UE tiene la oportunidad de reconsiderar sus opciones. La agenda alternativa no solo exige cumplir de manera estricta las obligaciones humanitarias y legales de protección internacional, sino convertirse en una fuerza reformista en otros tres ámbitos: contribuir al desarrollo y la implementación de marcos de protección integrales y relevantes, en la línea de los Pactos de Refugio y Migración, iniciativas asociadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible u otras; ampliar las vías legales y seguras de inmigración económica; e incorporar de manera decidida la movilidad humana como una herramienta de las políticas europeas de desarrollo. Los próximos meses ofrecen oportunidades políticas concretas para promover esta agenda dentro y fuera de la UE.

Para el Gobierno de España el dilema es más simple de lo que parece: imitar el ejemplo de gobiernos como el italiano –que son en parte la consecuencia de una Europa que ha abandonado a su suerte a los Estados fronterizos– o embarcarse en la definición de una política migratoria común que refleje los valores de la UE y sus intereses en el largo plazo, aunque eso suponga aceptar un coste electoral en el corto. No es tan difícil. Las decisiones difíciles son las que toman otros.



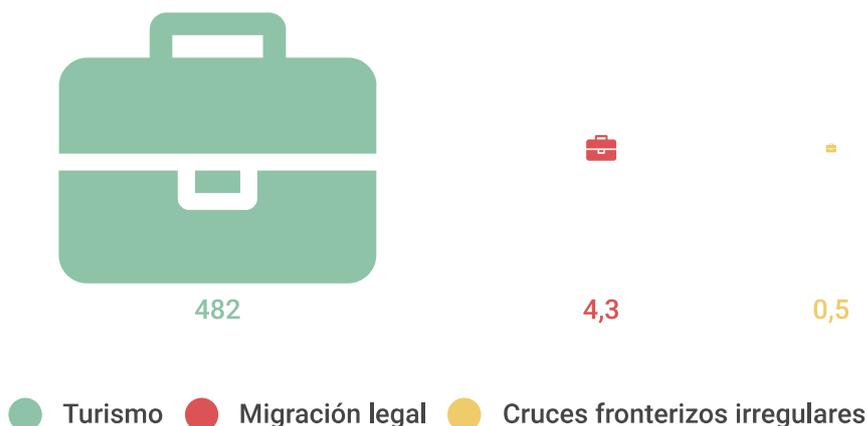
© 2018 Todos los derechos reservados por Pablo Tosco/Oxfam Internón.

1 INTRODUCCIÓN

La movilidad internacional de seres humanos ha sido durante siglos y en todo el planeta una respuesta natural a las aspiraciones de prosperidad y seguridad de una parte de la población. Pero posiblemente nunca hasta ahora las migraciones habían jugado un papel tan central en el debate social y en la relación entre los Estados. Los desplazamientos forzados provocados por la violencia, los shocks naturales o la pobreza extrema –66 millones de seres humanos, 25 de los cuales han cruzado sus fronteras en busca de asilo– constituyen la cara más espectacular de la movilidad humana y ciertamente la que ha determinado la deriva de las políticas migratorias en los últimos años.

Pero incluso este récord histórico de refugiados es solo una fracción de los 258 millones de personas que hoy viven en el planeta como migrantes. Entre 2000 y 2016 –y en plena revolución del control tecnológico de las fronteras– su número creció a un ritmo dos veces más alto que el del aumento de la población mundial.⁵ La inmensa mayoría de este grupo está formado por trabajadores y sus familias, su decisión de moverse es voluntaria y sus rutas legales y predecibles. Lo que es más importante, esta migración responde esencialmente a las expectativas de progreso derivadas de la desigualdad y a las condiciones de los mercados de trabajo en destino, dos variables que escapan al control inmediato de los Estados. Son estos factores los que explican que los flujos migratorios hacia el Norte hayan ido creciendo en las últimas décadas, y nada hace pensar que esta intensidad vaya a perder fuerza en el corto o medio plazo.

Gráfico 1. Una Europa en movimiento: las migraciones comparadas con el turismo. (2016, último año comparable).



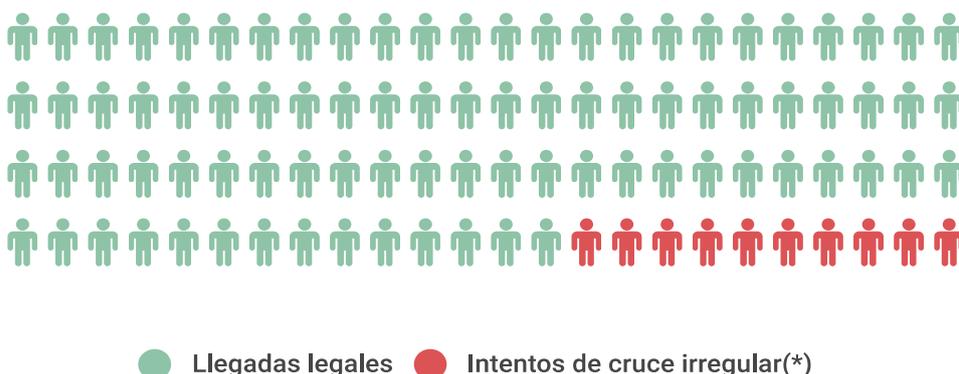
La movilidad humana, migratoria o de otro tipo, es una característica definitoria del tiempo en que vivimos. El continente europeo es un continente en movimiento que enriquece las sociedades y economías de origen y destino. El intento por obstaculizar los movimientos de una parte pequeña de la población tiene consecuencias tangibles para el conjunto de los ciudadanos.

Fuente: Eurostat y Frontex. Datos en millones.

Europa se ha ido adaptando casi a trompicones a este contexto. Los gobiernos saben bien que el descontrol cotiza poco ante los votantes, sobre todo cuando estos participan de un debate público tan emocional y poco sujeto a los hechos como el que vivimos hoy. Y eso provoca verdaderas estampidas hacia delante. En su empeño por tratar los flujos de personas como un grifo que los gobiernos pueden abrir y cerrar a capricho, Estados perfectamente civilizados han convertido las fronteras propias y ajenas en una fuente de inestabilidad y de violación sistemática de los derechos humanos. Para la UE (como para EEUU, Australia y otros) ninguna línea roja –las muertes de miles en mares y desiertos, la devolución automática de solicitantes de asilo, la desatención de la minoría de edad, los acuerdos policiales con Estados fallidos, la contaminación de los programas de ayuda al desarrollo- está por encima de la soberanía nacional. Los espacios sin derechos son los ‘no lugares’ de la inmigración.

Las consecuencias de este desajuste son múltiples, empezando por las políticas. El populismo xenófobo no está ganando (siempre) por su fuerza electoral, sino por la capacidad de trasladar a su terreno el eje del debate público y convertir en habitual lo que hace solo unos años considerábamos sencillamente inaceptable. Este es un campo abonado para que el ecosistema de intereses económicos y organizativos que conforman la industria del control migratorio se consolide cada vez más y amenace con capturar los procesos de regulación pública, de un modo similar a lo que hemos visto en sectores como el de la defensa o las políticas fiscales. Es el círculo vicioso del miedo al otro y la seguridad.

Gráfico 2. Europa no ha perdido el control. (2016, último año comparable).



A pesar de la retórica alarmista de algunos grupos políticos y medios de comunicación, el grueso de los flujos migratorios que llegan y abandonan Europa lo hacen de manera regular. En el año 2016, por ejemplo, 4,3 millones de personas accedieron de manera legal a la UE, mientras que el número de intentos de acceso irregular fue de menos de medio millón. La movilidad humana responde con naturalidad a incentivos económicos y sociales que pueden ser gobernados de forma más inteligente.

(*) Este indicador no mide el número de personas que acceden de forma irregular, sino el de los intentos. Una misma persona podría contar más de una vez por los que el número de personas es necesariamente más bajo.

Fuente: UNDESA y Frontex.

Desde el punto de vista económico, los riesgos resultan intolerables. En una de las valoraciones más recientes y ambiciosas que se han publicado, el Instituto Global de la consultora McKinsey ha estimado en 6,7 billones de dólares la contribución anual de los migrantes a la economía mundial.⁶ Los beneficios para los países de destino son extraordinarios (entre un 40 y un 80 por ciento del empleo creado entre 2000 y 2014 está relacionado con la aportación de los trabajadores extranjeros), pero palidecen en comparación con su impacto en la reducción de la pobreza global a través del progreso de los propios migrantes y de su contribución a los países de origen. Solo el volumen anual de remesas triplica el total mundial de los recursos de la ayuda al desarrollo, a lo que hay que añadir una larga relación de beneficios derivados de la circulación del talento, la capacidad de innovación, la movilización democrática o el incentivo a la educación superior.⁷

El hecho es que la movilidad internacional constituye hoy una de las principales fuentes globales de progreso y convergencia de ingreso. Pero una parte amplia de este proceso se produce de manera irregular o insegura debido a las restricciones impuestas por los países de destino, lo que supone un coste de oportunidad mucho más allá de lo razonable.

Europa puede y debe reformar este sistema migratorio, que es tan inmoral como insensato.⁸ Lamentablemente, los acontecimientos de los tres últimos años, durante la llamada 'crisis de los refugiados', han consolidado una tendencia más larga orientada a controlar y detener, antes que a gobernar, la movilidad humana.

Algunos pierden de forma directa y dolorosa como consecuencia de esta deriva. Todos y todas ganamos mucho menos de lo que deberíamos.

Este documento ofrece, para su discusión, un comentario amplio al estado de la política migratoria europea y a sus posibles alternativas. Para ello las secciones 2 y 3 ofrecen un repaso de las tendencias en este campo a lo largo de las dos últimas décadas, así como de las principales consecuencias derivadas de ellas. La sección 4 ofrece elementos y propuestas para reflexionar sobre cómo corregir estas tendencias y construir un modelo migratorio europeo alternativo. La sección 5 recoge una batería de propuestas concretas dirigidas al Gobierno español.

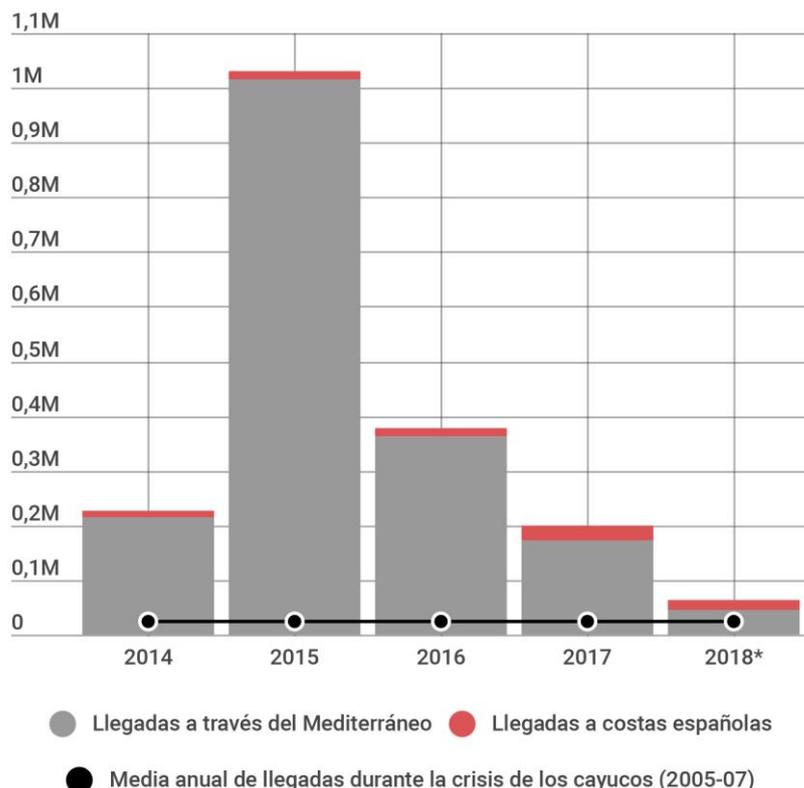


© 2018 Todos los derechos reservados por Pablo Tosco/Oxfam Internón.

2. DOS DÉCADAS DE POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LA UNIÓN EUROPEA: UN PASO DETRÁS DEL OTRO, SIEMPRE EN LA MISMA DIRECCIÓN

El Consejo Europeo de junio de 2018 consagró el triunfo de la narrativa del control de los flujos de llegada irregular a Europa. Aunque una parte de este proceso se debe a la caída de la presión en origen, se considera como indicador de este éxito el descenso del 95% del número de llegadas desde la puesta en marcha de las medidas de la Agenda Europea para la Migración de 2015.⁹

Gráfico 3. ¿Realmente está justificada la alarma colectiva?



De acuerdo con los datos más recientes, esto es lo que sabemos acerca del número de llegadas de inmigrantes por las costas del Sur de Europa: 1. Las cifras se han reducido a niveles previos a la crisis desatada en 2014-15. 2. España ha recibido siempre una parte minoritaria de estas llegadas, aunque la adaptación natural de los flujos haya elevado la intensidad de la ruta del Mediterráneo occidental en los dos últimos años. 3. España se acerca ya a las cifras de llegadas de la 'crisis de los cayucos' (media de 23.005 llegadas anuales a las costas españolas en un período de tres años), pero entonces nuestro país se quedó solo mientras Europa se desentendía de una situación que hoy es continental. Si esto es cierto, la respuesta de la UE debería ser la de reducir el grado de excepcionalidad y alarma que acompaña su política de fronteras. Lo que está ocurriendo es justo lo contrario.

Fuente: ACNUR y Ministerio del Interior (para datos 2005-07). (*) Datos hasta el 6 de julio de 2018.

El número de llegadas por mar a Europa registradas en 2015 multiplicó por diecisiete las de 2013. La incapacidad de gestionar este incremento y el derecho a protección internacional de un buen número de las personas migrantes que llegaron por esta vía son los mimbres numéricos de la denominada "crisis de los refugiados". Esta situación catalizó la propuesta, aprobación y puesta en marcha de la Agenda Europea de Migración (mayo de 2015).¹⁰

El dato parece incontestable: de las 221.454 llegadas irregulares a través del Mediterráneo en octubre de 2015, se pasó en febrero de 2018 a solo 3.428. Sin embargo, una mirada más detallada a los datos recopilados por ACNUR advierte sobre la reactivación de rutas alternativas a las que se van cerrando. Este es el caso de la del Mediterráneo occidental, es decir las llegadas a España (ver Tabla 2).

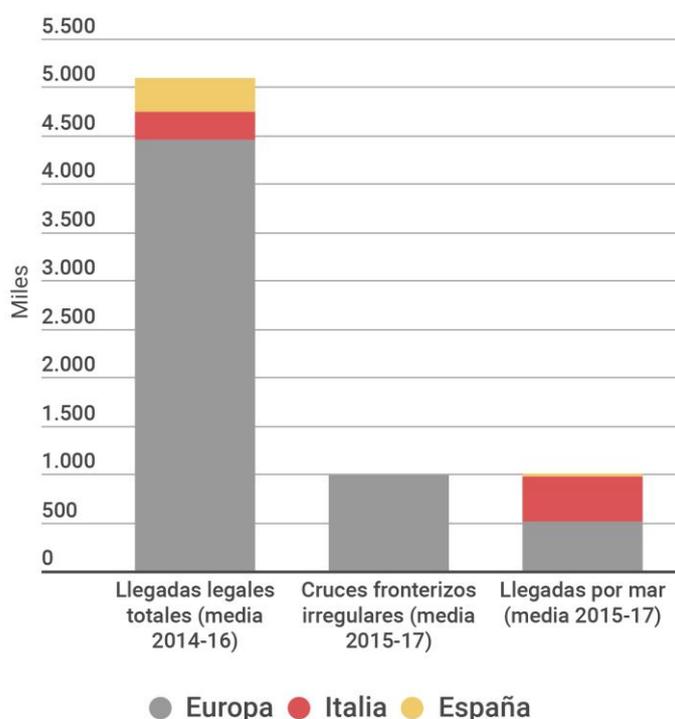
Tabla 2. Evolución del número de llegadas a España (2014-2018*)

Año	Llegadas por mar	Llegadas por tierra	Llegadas totales
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 julio)	14.984	2.797	17.781

Fuente: ACNUR

Este incremento de llegadas a España ha convertido la ruta del Mediterráneo occidental en la principal vía de entrada en lo que va de año: 17.781 llegadas frente a las 16.531 a Italia y las 13.726 a Grecia. La acumulación de llegadas durante los últimos tres años está aún por debajo del trienio de la 'crisis de los cayucos' (unas 70.000 llegadas en 2004-06), pero podrían quedar por delante a finales de 2018. No deja de ser significativa esta evolución en los últimos años y este repunte: España, por su situación geográfica y la voluntad de sus gobiernos, siempre ha sido una disciplinada guardiana de la Frontera Sur europea implementando y liderando iniciativas para el control migratorio.

Gráfico 4. Una agenda política distorsionada: los flujos migratorios irregulares en su contexto. (2016, último año comparable).



El grueso de la atención pública y la iniciativa política de la UE se ha concentrado en una parte minoritaria de los flujos migratorios. Al hacerlo, Europa ignora la realidad y los intereses de la mayoría de los migrantes y del conjunto de la sociedad. De acuerdo con los datos más recientes, por cada llegada irregular por vía marítima se producen cada año nueve llegadas y seis salidas regulares y ordenadas. Un 11% de los ciudadanos que viven en la UE son inmigrantes en situación legal.

Fuentes: UNDESA y Frontex.

2.1 EL CONTROL COMO ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DESDE HACE DOS DÉCADAS

La Unión Europea es la fase actual de un proyecto político de integración regional que arrancó a mediados del siglo pasado con la idea de crear un mercado único para bienes, servicios, capitales y, más adelante, de personas. Con esto último se avanzó hacia un espacio de libre circulación que, desde la creación del espacio Schengen, ha planteado una dicotomía en torno a las fronteras: desaparición de las interiores y blindaje de las exteriores. Se ha creado con ello un espacio de seguridad común cuya gestión conjunta ha asignado roles muy diferenciados a los Estados miembros en función de su ubicación geográfica. Es importante tener esto en cuenta ya que la forma en que se ha entendido y abordado la movilidad en Europa es indisociable de la propia construcción del espacio europeo.

El paradigma del control de las fronteras exteriores arranca en el mismo momento en que se crea el espacio de libre circulación (ver tabla 3). Y las primeras medidas adoptadas en este sentido tenían que ver con los compromisos de gestión de este espacio desde comienzos de los años 90. Desde entonces se han multiplicado los ámbitos de acción comunitaria, donde las políticas de los Estados miembros están orientadas por los objetivos fijados desde las instituciones europeas, tal y como va quedando plasmado en los tratados constitutivos. Por otro lado, en el caso concreto de la migración son más las áreas políticas implicadas en el enfoque de control.

La cooperación entre Estados miembros en cuestiones migratorias siempre se ha enmarcado en el ámbito de las políticas de interior, vinculada a la protección de las fronteras exteriores, su vigilancia y el control de sus accesos. Es desde el Tratado de Ámsterdam cuando se produce la comunitarización de las políticas de migración y asilo. Al hacerlo, no tardó de ponerse de manifiesto la importancia de su dimensión exterior y la necesidad de implicar a terceros Estados en la política migratoria.

Hay tres ejes en su evolución que explican el carácter fundamental de esta colaboración:

- El primero es la necesidad de disponer de acuerdos legales que hagan posible la devolución a los países de origen o tránsito de las personas que son sancionadas con el retorno por su estancia irregular en Europa. Es significativo cómo esta condición de colaboración ya aparece en un instrumento clave de la política de desarrollo de la Unión Europea como es el acuerdo de Cotonú, firmado en 2001. Este acuerdo de la UE para su asociación con países de África, Caribe y Pacífico para fomentar su desarrollo económico ya contenía una cláusula de readmisión que no llegó a hacerse efectiva pero que estableció un claro precedente.¹¹
- El segundo es la cooperación para el control de los flujos que, desde 2005, ha marcado la agenda exterior de la UE y de sus Estados miembros, fundamentalmente en la Frontera Sur (paradigmáticos los casos de España-Marruecos e Italia-Libia). En las relaciones de vecindad con los países más próximos la gestión migratoria ha sido un hito central en las agendas. También son estos los objetivos de una serie de iniciativas multilaterales de la Unión Europea con diferentes países (de tránsito u origen) y organizaciones africanas estableciendo marcos de colaboración para un mejor control de las rutas con destino a Europa.
- El tercero, que alcanza su consagración en la Agenda Europea de migración de 2015, es la idea de abordar las causas profundas de la migración como medida de largo plazo para el control en origen de los movimientos migratorios. La premisa fundamental de esta medida convierte la política de cooperación en una palanca para el control migratorio en origen. La otra premisa con la que la UE plantea el abordaje de las causas de la migración en origen habilita su participación en conflictos internacionales fuera de las fronteras de la UE en base a argumentos de seguridad y, además, de prevención de flujos de desplazamiento forzoso (ver cuadro 2).

La Agenda Europea de migración de 2015, y las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2018 consagran la validez y eficacia de este planteamiento como respuesta a las presiones migratorias, apostando por el mantenimiento y refuerzo de estas medidas.

Tabla 3. ¿Dónde comienza la colaboración migratoria de la UE con los países de origen y tránsito y con qué herramientas cuenta?

<i>Acuerdo de Schengen (1990)</i>	Supresión de las fronteras interiores entre Estados miembros reforzando los controles en las fronteras exteriores y la armonización de medidas en materia de visados, asilo y cooperación policial para su gestión.
<i>Tratado de Ámsterdam (1999)</i>	La Unión Europea adquiere las competencias en materia migratoria para plantear una política común.
<i>Programas de Justicia e Interior: Tampere (1999), La Haya (2004) y Estocolmo (2009)</i>	El desarrollo de una agenda conjunta en materia de justicia e interior ha sido el contexto en el que se ha llevado a cabo la comunitarización de la política migratoria. Son tres los ejes fundamentales que han vertebrado el enfoque de control: Protección de las fronteras exteriores Definición de un espacio común de asilo Retorno de personas que se encuentran en situación irregular en Europa
<i>Enfoque Global sobre la Migración (2005)</i>	Se consolidan los dos pilares sobre los que se erige la externalización del control migratorio de la Unión Europea: vínculo entre desarrollo y migración y centralidad de la dimensión exterior. Este enfoque no tardó en empezar a ejecutarse. En primer lugar, por parte de la UE en su participación en espacios internacionales o diálogos regionales migratorios (por ejemplo, con países africanos. En segundo, de forma mucho más concreta, por parte de Estados miembros tanto en sus relaciones bilaterales (como es el caso de Italia con Libia) como al establecer las prioridades geográficas y sectoriales de su política de cooperación (el I Plan África de la Cooperación Española).
<i>Enfoque Global sobre Migración y Movilidad (2011)¹²</i>	Se crean instrumentos bilaterales y multilaterales con terceros países y regiones, lo que constituye el precedente más inmediato para la dimensión exterior de la Agenda Europea de Migración. Cabe destacar aquí dos Diálogos regionales de Alto nivel como los Procesos de Rabat y Jartum o la Declaración conjunta África-UE sobre migración y movilidad de 2014. Los acuerdos de corto plazo permiten abordar la perspectiva humanitaria del fenómeno migratorio, mientras que las respuestas de medio y largo plazo buscan impactos más estructurales al intentar hacer frente a las llamadas ‘causas profundas’ de la migración.
<i>Agenda Europea de Migraciones (mayo de 2015)</i>	En ella la Comisión planteaba, en primer lugar, una serie de medidas de emergencia destinadas a abordar las cuestiones más acuciantes relacionadas con el aumento exponencial de llegadas a las costas de Grecia e Italia y el desbordamiento de los sistemas de acogida de solicitantes de asilo o de gestionar las llegadas. También

	<p>se articulaban los cuatro pilares para la política migratoria en el medio plazo:</p> <p>(1) Reducir los incentivos a la migración irregular;</p> <p>(2) Gestión de las fronteras: salvar vidas y proteger las fronteras exteriores;</p> <p>(3) El deber de protección que incumbe a Europa: una política común de asilo sólida;</p> <p>y (4) una nueva política de migración legal.</p>
<p><i>Cumbre Euro-Africana de La Valeta (noviembre 2015)</i>¹³</p>	<p>La Declaración y el Plan de Acción de la cumbre profundizan en las líneas políticas ya abiertas:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Abordar las llamadas ‘causas profundas’ de la migración en los países de origen y tránsito. · Colaborar para reforzar las vías legales de migración y movilidad · Garantizar la protección de los migrantes y solicitantes de asilo · Luchar conjuntamente contra las redes de tráfico y trata de personas · Mejorar la cooperación para el retorno, readmisión y reintegración a sus países de origen de inmigrantes irregulares. <p>Se dota un Fondo de Emergencia para África¹⁴ de más de 3.300 millones destinados a acciones específicas en materia de migración en tres regiones africanas clave como áreas de origen o tránsito.</p>
<p><i>Nuevo marco de asociación en materia de migración (a partir de 2016)</i>¹⁵</p>	<p>Se concreta en una serie de pactos que la UE alcanza de forma individualizada con terceros países atendiendo a sus especificidades, y fijando objetivos concretos para ambas partes. Los países señalados como prioritarios en este primer momento son Etiopía, Mali, Níger, Nigeria y Senegal.</p>
<p><i>Acuerdo UE-Turquía (marzo 2016)</i>¹⁶</p>	<p>Acuerdo destinado a frenar el número de llegadas a Grecia a través de la Ruta del Mediterráneo oriental. Este acuerdo supone:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Desembolso por parte de la UE de 3.000 millones de euros para atender la presión migratoria derivada del conflicto de Siria y los 3,5 millones de refugiados que se encuentran en Turquía. · Compromiso de otros 3.000 millones adicionales¹⁷. · Impulsar el proceso de negociación de la adhesión de Turquía a la UE y la liberalización de los visados para nacionales turcos.

Fuente: elaboración propia.

2.2 SPEC: CUATRO TENDENCIAS QUE PODRÍAN HABER LLEGADO PARA QUEDARSE

El prometedor lenguaje de los acuerdos europeos con respecto a la gestión de los flujos migratorios esconde una realidad en la que unos objetivos (los de control) priman por encima de cualquier otro. Esta decisión ha consolidado cuatro tendencias que podrían ser agrupadas bajo el acrónimo SPEC: securitización, privatización, externalización y criminalización.

A. Securitización

- Los atentados del 11 de septiembre de 2001 marcaron el inicio de un periodo en el que las principales amenazas a la seguridad de los Estados dejaron de proceder de otros Estados para llegar del terrorismo internacional, de naturaleza mucho más difusa e impredecible.
- Este cambio propició una extensión y refuerzo sin precedentes de la capacidad del Estado de controlar a su ciudadanía para identificar conductas sospechosas. Y esto, a menudo, a costa de restringir las libertades y derechos individuales en nombre de la seguridad. El impacto en el control migratorio fue directo, justificando una mayor intensidad de las medidas de control en las fronteras internacionales para mejorar la capacidad de detectar personas que pudieran suponer una amenaza.
- A medida que el proceso de integración europea iba definiendo un espacio de libre circulación y también una comunidad de seguridad en el interior de sus fronteras exteriores, la protección de las mismas, su impermeabilización y blindaje se ha convertido en una prioridad política que se ha antepuesto al respeto de la dignidad y protección de los derechos de las personas migrantes que han tratado de atravesarlas, convirtiéndose así ellas mismas en una amenaza.
- La preeminencia del discurso de seguridad es el elemento que más definitivamente ha orientado las políticas migratorias y explica en gran medida el resto de los elementos.

B. Privatización

- Cada vez son más las empresas que proporcionan bienes y prestan servicios esenciales para el control migratorio. Se puede incluso constatar la existencia de una industria en torno a las relaciones económicas que se establecen en este ámbito entre actores públicos y privados.
- Es particularmente importante el papel que desempeñan las empresas en la construcción, vigilancia y control de los accesos a través de las fronteras exteriores. Solo un puñado de empresas puede ofrecer el nivel de especialización e investigación que se requiere para el desarrollo de los elementos de exclusión, así como el de la tecnología de vigilancia, detección e intercambio de información. Muchas de ellas contratistas habituales en materia de defensa.
- En el caso de España, por ejemplo, se ha constatado que en la última década se han firmado al menos 609 contratos por un valor cercano a los 500 millones de euros procedentes de fondos públicos y destinados a la construcción, vigilancia y control de fronteras y pasos fronterizos.¹⁸

C. Externalización

- La idea de *externalización* del control migratorio describe el esfuerzo por ampliar el control de las fronteras exteriores de la UE más allá de las fronteras físicas. En particular, asegurándose por diferentes vías la colaboración de los Estados de origen y tránsito en la restricción de los flujos migratorios dirigidos a la UE.
- La externalización está incluida en un marco más amplio de diálogo político y vinculada y condicionada a otras herramientas de las relaciones exteriores como son: la ayuda al desarrollo, los acuerdos comerciales, la inversión extranjera directa (IED), las finanzas y la seguridad. La influencia de los objetivos de control migratorio sobre estas otras áreas se ha convertido en un elemento central de la política europea y en el combustible de numerosos acuerdos bilaterales y multilaterales.
- Esta dimensión, que arrancó hace años y cuenta con importantes precedentes, ha permeado la política exterior y la presencia global de la UE, siendo la que se ha impulsado de forma más clara con la Agenda aprobada en 2015.
- El programa de prioridades de la Comisión Europea liderado por Jean Claude Juncker¹⁹ incluye la respuesta a la denominada 'crisis migratoria' con una integración de esta dimensión en la agenda de la política exterior. El resultado son los Marcos de Asociación en Materia de Migración e instrumentos conexos para su desarrollo como el Fondo de Emergencia para África, el Fondo para Siria o el Plan de Inversiones Exteriores, así como los acuerdos concretos con Turquía y Libia. En conjunto, estas herramientas cubren tres grandes objetivos:

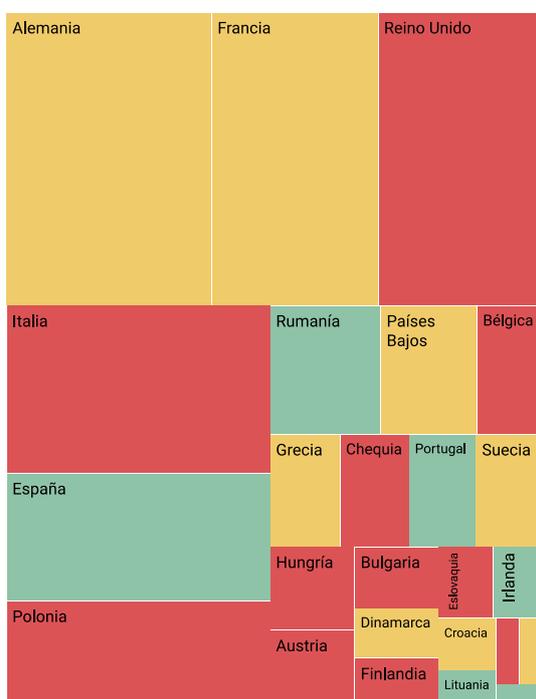
- La influencia a través de políticas, programas y proyectos en lo que los gobiernos e instituciones europeas entienden como ‘las causas profundas de la migración’.
- La colaboración de terceros Estados en el retorno de personas que se encuentran en situación irregular en Europa.
- La colaboración de algunos Estados claves que por su cercanía (vecindad) a Europa merecen compromisos y contraprestaciones adaptadas y bilaterales. Se cubren con ello tres fases cruciales de cualquier proyecto migratorio: origen, tránsito y devolución.

D. Criminalización

- Esta tendencia corresponde fundamentalmente al marco narrativo: cuando se plantea, por ejemplo, que la amenaza que suponen los flujos de llegadas irregulares es la eventualidad de que en ellos haya terroristas y ninguna capacidad de control.
- La irregularidad administrativa no es un delito, pero hablar de la amenaza que suponen los intentos de cruce sin autorización de las fronteras y la estancia sin permiso en territorio español arroja una sospecha permanente sobre los migrantes. Esto permite, por ejemplo, la privación de libertad de las personas migrantes a la espera de expulsión, o les condena a vivir en los márgenes de la sociedad para evitar su detención y eventual expulsión.
- Se han incrustado en la sociedad española una serie de mitos y prejuicios, que afectan la percepción de las personas que migran y justifican políticas basadas en la seguridad y el cierre de fronteras.

Solo es posible entender la eficacia de esta estrategia en un contexto de debate público ‘posverdad’ en donde los hechos pesan menos que la capacidad de influir en las emociones públicas.

Gráfico 5. La Europa antinmigración: mapa de la antinmigración en Europa por tamaño de los países.



A base de repetir un discurso alarmista acerca del esfuerzo que realiza Europa y de la amenaza que suponen los inmigrantes y refugiados, partidos y ciudadanos europeos han acabado atrapados en una espiral antinmigratoria que tiene consecuencias electorales tangibles. Si tuviésemos que clasificar a los gobiernos europeos por su posición en este campo y por el tamaño de sus poblaciones, el resultado es un panorama poco alentador.

Fuente: valoración propia. Clasificación por colores: ROJO: El discurso antinmigración está presente en el gobierno en coalición o como líder, forma parte de políticas públicas, campañas electorales, en la sociedad; NARANJA: El discurso antinmigración ha llegado a Parlamentos, ayuntamientos o regiones, o bien se ha filtrado en políticas de partidos tradicionales; VERDE: La retórica antinmigración está aun en la marginalidad institucional, pero puede haber contaminación en partidos tradicionales.



© 2018 Todos los derechos reservados por Pablo Tosco/Oxfam Internón.

3. DECISIONES Y CONSECUENCIAS

El triunfalismo de los Estados miembros tras el último Consejo Europeo de junio de 2018 esconde dos elementos fundamentales. El primero, que el acuerdo de mínimos alimenta las acciones unilaterales de algunos gobiernos con un claro ideario antinmigración y contrario a una política migratoria europea sujeta al derecho y las responsabilidades internacionales. La última muestra de esta deriva, apenas una semana antes de la reunión, fue la negativa del Gobierno italiano de permitir la entrada en sus puertos del barco Aquarius y sus 629 personas migrantes rescatadas.

El segundo, que el clima de incertidumbre tiene consecuencias no políticas de extrema gravedad. La acción unilateral de Italia en el Mediterráneo central fue seguida de la muerte de más de 100 personas migrantes, incluidos tres bebés, apenas un día después de la maratónica reunión que alumbró el acuerdo de los gobiernos europeos.²⁰

En definitiva, antes de cualquier análisis hay que tener en cuenta que los idearios antinmigración, cada vez con más influencia en Europa, marcan la agenda política. La tensión entre las diferentes posiciones solo hace posible un acuerdo de mínimos en torno a la continuidad del mismo enfoque de los últimos veinte años, si bien rebajando cada vez más los estándares de protección de los derechos y la vida de las personas migrantes.

Esto explica la paradójica popularidad del nuevo gobierno socialista en España: sin moverse del canon de control migratorio que, con pequeños matices, ha sido una auténtica política de Estado para todos los gobiernos precedentes, se ha situado en la vanguardia de la protección de las personas migrantes que tratan de acceder a Europa. Queda en cabeza porque el resto de Estados ha dado un paso atrás.

Tal vez esta estrategia reduzca el número de llegadas a Europa en el corto plazo, pero la lógica de la antinmigración abre en la UE una crisis de gobernanza e identidad de consecuencias imprevisibles. Una de las más graves ha sido la contaminación derivada de las necesidades de

control migratorio a ámbitos sensibles de la acción exterior de la UE y sus Estados miembros; así como del mapa electoral que los sostiene.

Las consecuencias son tangibles en tres ámbitos:

3.1 UTILIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y CONDICIONALIDAD MIGRATORIA DE LA AYUDA

- La particular interpretación europea del vínculo entre migración y desarrollo ha quedado reflejada en la política de cooperación y en su documento marco aprobado en 2017, el Nuevo Consenso Europeo sobre Cooperación.²¹ Se busca cumplir la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible –como el principal de los consensos internacionales para abordar retos globales– e integrar la cooperación como un eje de la Estrategia Global de la UE Exterior y de Seguridad.²²
- Hay un aspecto preocupante del impacto que el control migratorio está teniendo en la política de cooperación al desarrollo. En el marco de asociación con terceros países²³ prevé negociaciones de acuerdos específicos en atención a sus circunstancias y realidades diferenciadas. Se plantea también por primera vez un giro de la condicionalidad migratoria de la positiva (objetivos de control migratorio como incentivo) a la negativa (no alcanzarlos tiene consecuencias), algo que va en contra de los principios de la política de cooperación.
- Existen razones diversas y bien fundamentadas para cuestionar este enfoque y la eficacia de las “causas raíz” de la emigración (ver Cuadro 1). Diversos informes de análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo europea y el Fondo de Emergencia para África señalan los siguientes riesgos:²⁴
 - La desviación de recursos de proyectos de cooperación hacia la acogida de refugiados en los Estados de la UE, dado que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE permite contabilizar como Ayuda Oficial al Desarrollo lo gastado en estas partidas durante el primer año de estancia.
 - La financiación de los instrumentos de la UE creados específicamente para el control migratorio a partir de fondos destinados a los proyectos de cooperación.
 - En cuanto al funcionamiento del Fondo, se apunta que algo que podría ser, a priori, positivo, como la mayor flexibilidad y facilidad para la gestión de estos proyectos, deviene en falta de transparencia en la selección.
 - Los intereses de control migratorio de los donantes –UE y Estados miembros– priman sobre las necesidades concretas de desarrollo en el diseño de los proyectos. Esto supone un retroceso en principios generales de la cooperación europea como la participación de actores locales en el diseño de las intervenciones o la coherencia de políticas para el desarrollo.
 - Se advierte, incluso, de un desequilibrio en la financiación de las prioridades a las que contribuyen los distintos proyectos: la mayor concentración en los últimos meses en torno a la lucha contra las redes criminales de tráfico y trata, o la mejora de la cooperación para el retorno de personas migrantes en situación irregular desde Europa.
 - El impacto que el compromiso de control migratorio está teniendo en la propia gestión de la movilidad en los países receptores, acabando por endurecer ellos mismos el acceso a su territorio.

CUADRO 1. EL CASO DEL FONDO FIDUCIARIO PARA ÁFRICA

Según los datos de la Unión Europea, para hacer frente a los retos migratorios entre 2015 y 2018 se ha planificado una inversión 22.000 millones de euros de los que 12.400 millones se han destinado a instrumentos que financian acciones en terceros Estados.²⁵ Más de la mitad de esta cantidad se enmarca en herramientas de cooperación al desarrollo y asistencia humanitaria: 3.500 millones de euros en Ayuda Humanitaria, 1.600 millones del Instrumento de Cooperación al Desarrollo destinados a proyectos migratorios y 2.600 millones de Fondo Fiduciario para África.

Este fondo, financiado en su mayor parte con dinero procedente del Fondo Europeo de Desarrollo y en mucha menor medida aportaciones de los Estados miembros, es el mecanismo específico para la implementación de las medidas con las que abordar las 'causas profundas' de la migración en países africanos. Los proyectos se centran en tres regiones: Sahel y Lago Chad, Cuerno de África y Norte de África y cuatro líneas de acción: creación de oportunidades económicas y de empleo; fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades; mejorar la gestión migratoria en países de origen, tránsito y destino; mejorar la gobernanza y prevención de conflictos.²⁶

Línea de actuación	Regiones	Número de proyectos	Cuantía
<i>Oportunidades económicas y de empleo</i>	<ul style="list-style-type: none">• Cuerno de África• Sahel y Lago Chad	57	1.117.633.233 €
<i>Resiliencia</i>	<ul style="list-style-type: none">• Cuerno de África• Sahel y Lago Chad	33	474.062.633 €
<i>Gestión migratoria</i>	<ul style="list-style-type: none">• Cuerno de África• Sahel y Lago Chad• Norte de África• Transversal	38	798.250.627 €
<i>Gobernanza y prevención de conflictos</i>	<ul style="list-style-type: none">• Cuerno de África• Sahel y Lago Cha	27	617.600.000 €

Fuente: Comisión Europea²⁷

Según el análisis de los programas del Fondo Fiduciario publicado en noviembre de 2017, España gestionaba el 7% de los recursos, más de 132 millones de euros gestionados por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (65%) y la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (35%). La mayor parte de estos recursos se destinan a la línea de actuación centrada en la gestión de la migración y geográficamente se concentran en Senegal, prioridades totalmente consistentes con el denominado 'modelo español' de externalización y vinculación de los conceptos de migración y desarrollo.²⁸

3.2 DIFICULTADES PARA GARANTIZAR LA COOPERACIÓN EN EL RETORNO DE PERSONAS MIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR

- El elemento clave de la dimensión exterior del control migratorio de la UE es la necesidad de acuerdos legales con terceros Estados que permita ejecutar la sanción que acarrea la estancia

en territorio europeo sin autorización. Sanción que, a pesar de ser de naturaleza administrativa y no penal, se completa con la posibilidad de que, en tanto se ejecute la devolución, las personas migrantes puedan ser privadas de libertad, tal y como prevé la Directiva de retorno y la adaptación a la misma de la legislación de los Estados miembro.

- Los retornos y repatriaciones necesitan amparo legal en acuerdos vinculantes, como los que a nivel bilateral están vigentes en muchos Estados miembros. Los acuerdos de retorno y readmisión son elementos clave de todos los instrumentos y acuerdos entre la UE y terceros Estados para hacer posibles estos retornos.
- La imposibilidad de hacer una identificación exacta del origen de las personas impide ejecutar las repatriaciones si el Estado supuestamente de origen no las reconoce como nacionales.
- Otra dificultad para lograr una gestión eficaz del retorno radica en la heterogeneidad de las normas que aplican los Estados miembros. Estas varían tanto en las condiciones y duración de la detención antes de la expulsión, como en el uso de herramientas extraordinarias (acuerdos de repatriación y especialización de los cuerpos de fronteras, por ejemplo).
- Significativamente, nada más empezar la implementación de la Agenda Europea de Migración, en septiembre de 2015, se publicó un Plan de Acción de la UE en materia de retorno.²⁹ Menos de dos años después, en marzo de 2017, la Comisión hizo públicos tanto una Recomendación³⁰ para mejorar la efectividad de la directiva de retorno, como un Plan de Acción Renovado³¹ entre cuyas medidas cabe destacar:
 - Aumento de 200 millones de euros de ayuda financiera a los Estados miembros para esfuerzos en materia de retorno.
 - La mejora en el intercambio de información entre los Estados para ejecutar las repatriaciones.
 - Homogeneizar las ayudas a la reintegración (el dinero que se da para la subsistencia inicial a las personas retornadas) para evitar la generación de incentivos hacia los países que la ofrezcan de mayor cuantía.
 - Ofrecer el apoyo de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y aumentar la formación de las autoridades de países terceros en materia de retorno y crear también un mecanismo de vuelos comerciales para financiarlo
 - La conclusión de las negociaciones de los acuerdos de readmisión con Nigeria, Túnez y Jordania, y de los diálogos con Marruecos y Argelia;
 - Apoyarse en los pactos alcanzados dentro del Marco de Asociación con terceros países para reforzar el trabajo en materia de retorno y readmisión.
- Pese a todos estos esfuerzos y llamamientos por parte de la Comisión, la tendencia en las estadísticas sobre retorno es que estos no se ejecutan. De hecho, cada vez es más bajo el porcentaje de ejecución de las órdenes emitidas. Las últimas cifras disponibles siguen situando la ejecución de retornos a nivel de la UE en torno al 37% en 2017 (prácticamente el mismo porcentaje que España individualmente).³²
- En el último informe de seguimiento de la implementación de la Agenda Europea de Migración se achaca esta tendencia a la falta de colaboración de terceros Estados que se plantea forzar con la revisión de la política de visados,³³ estableciendo requisitos más estrictos para las personas de terceros Estados menos colaboradores.
- Es significativo que mientras prosiguen las denuncias sobre las garantías de los procesos que amparan las devoluciones, las condiciones en que se detiene administrativamente a las personas migrantes que se encuentran en situación irregular y en las que se ejecutan los retornos, las medidas para incrementar la eficacia de los retornos que promueve la Comisión Europea se centran en evitar incentivos y eventuales fraudes por parte de las personas migrantes en situación irregular.

3.3 DISTORSIÓN DE LAS RELACIONES BILATERALES CON TERCEROS ESTADOS

- El marco de asociación en materia de migración marca la senda de la especificidad en los acuerdos que se alcancen con terceros Estados. Los casos de Libia y Turquía constituyen dos precedentes de este enfoque bilateral muy diferentes e ilustrativos de las contradicciones del modelo.
- Se trata de países clave por su papel en las rutas migratorias de acceso a Europa y cuya proximidad geográfica ha supuesto un trato diferenciado en las relaciones de la UE con terceros países. Aunque la contención de flujos migratorios ha sido siempre un elemento importante de las relaciones con estos países, ahora esta prioridad se ha impuesto sobre otras cuestiones clave como el respeto de los derechos humanos o el fortalecimiento democrático.
- En el caso de Turquía, cabe destacar varios elementos ilustrativos de las contradicciones que venimos señalando:
 - Su condición de eterna candidata a la ampliación se haya desbloqueado como elemento clave de la negociación.
 - La indeterminada naturaleza jurídica del acuerdo entre la UE y Turquía donde ni las partes, ni la forma jurídica ni la exigibilidad de los compromisos están claros.
 - El contraste entre las garantías que reconoce la UE de respeto a los derechos humanos de las personas migrantes retornadas sin prestar atención a la situación de derechos humanos que se vive en el país.
 - Los últimos informes de seguimiento de la implementación de la Agenda Europea de Migración señalan que la espectacular bajada en el número de llegadas desde su entrada en vigor, pasando de 182.227 en 2016 a 42.319 en 2017, es una tendencia de descenso que se está revirtiendo en 2018. Hasta el 6 de mayo de este año el número de llegadas se elevó a 9.349 frente a las 5.582 del mismo periodo del año pasado.
 - Se vislumbran los retos de financiación para el segundo paquete de 3.000 millones de euros que la Comisión planteó a sus Estados miembros el pasado mes de marzo.
- En el caso de Libia, hay varios elementos de contexto diferenciales. El primero, que se trata de un Estado sin unas estructuras institucionales estables y donde domina la violencia. En parte por esto, se trata de la ruta más numerosa y mortal, razón por la que se han puesto en marcha diferentes operaciones marítimas que, con mandato de rescate o de control de flujos, llevan años patrullando las aguas del Mediterráneo central. El tercero es el fuerte peso que tienen las relaciones bilaterales entre Libia e Italia, donde la gestión de los flujos migratorios ha sido un elemento central.
 - Con el beneplácito de sus socios europeos, en febrero de 2017 Italia firmaba un Memorando de Entendimiento con Libia donde, previa creación de un Fondo para África de 200 millones de euros, establecía una serie de compromisos que Libia debía cumplir en materia de control migratorio.
 - Poco antes, en enero, una comunicación específica³⁴ de la Unión Europea había convertido a Libia en el centro de atención de las acciones destinadas a intensificar el control de la ruta del Mediterráneo central.
 - Con Libia hay vigente un marco de asociación que añadir a los contactos regulares que sus representantes mantienen con la UE para la coordinación, gestión y seguimiento de los diferentes instrumentos que operan en el país y sus aguas territoriales.
 - El resultado de todas las medidas aplicadas al control de los flujos migratorios en Libia fue que decenas de miles de personas quedaron atrapadas y a merced de la violencia y violaciones de derechos humanos por parte de actores estatales y no estatales. La denuncia de las atrocidades recogidas en informe de Naciones Unidas (*Muerte ilícita de refugiados y migrantes*, agosto de 2017) incluye afirmaciones como que “durante las

intercepciones de embarcaciones de migrantes por parte de la guardia costera de Libia se han cometido actos que pueden constituir homicidios arbitrarios".³⁵ La gravedad de estas denuncias exigió una reacción, acciones que permitieran el retorno de las personas migrantes a sus países de origen o a un tercer Estado para ser posteriormente reasentados en Europa.

- Por otro lado, los proyectos llevados a cabo en Libia financiados por el Fondo de Emergencia para África vienen a confirmar todos los temores respecto a la distorsión del vínculo entre migración y desarrollo de este instrumento, más centrado en un enfoque de seguridad que en el desarrollo del país o los derechos humanos de las personas migrantes.



© 2018 Todos los derechos reservados por Pablo Tosco/Oxfam Internón.

4. PARA ANÁLISIS Y DISCUSIÓN: POSIBLES PROPUESTAS ALTERNATIVAS A LA POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA

Europa está obligada a definirse sobre una de las grandes encrucijadas éticas, políticas y económicas de nuestro tiempo. Sobre el mundo que seremos y el modo más justo e inteligente de gobernarlo. Su propuesta debe inspirarse en el radicalismo práctico que ha caracterizado otras grandes transformaciones sociales, como la del fin de la esclavitud o la del sufragio universal.

Para ello, la transformación del régimen migratorio europeo debe estar fundamentada en dos principios esenciales. El primero de ellos es **ético**. El punto de partida es la convicción profunda de que el derecho de toda persona a la prosperidad y la protección no debe estar sujeto a la posesión de un determinado pasaporte. En la práctica, la aceptación de este principio traslada la carga de la prueba al país de destino, que debe responder a la pregunta de *por qué no* es posible permitir el acceso de un individuo a su territorio.

El segundo principio es **político**. Esta reforma solo tendrá éxito si es el resultado del acuerdo entre tres partes que, en la práctica, tienen la posibilidad de operar fuera de las reglas juego: países de origen, países de destino y migrantes. Las tres partes deben percibir que ganan más de lo que pierden con esta alternativa. Aunque parece muy simple, este principio ha sido ignorado de manera sistemática a lo largo de las tres últimas décadas, en las que la UE y sus Estados miembros han definido su modelo migratorio de manera unilateral.

Ambos principios afectan a la **construcción normativa e institucional del nuevo modelo**. La estrategia es reformista y de alcance intergeneracional, empezando por admitir que ya no hay

espacio para el statu quo. Pero solo con un enfoque adaptativo, plurilateral e incremental logrará Europa (o cualquier otra región de destino) ir construyendo los marcos normativos e institucionales que necesita. Este es el caso de otros ámbitos en los que la comunidad internacional ha logrado embridar razonablemente el proceso de globalización (negociaciones sobre comercio o cambio climático): el acuerdo establece un punto de partida modesto pero sólido y se desarrolla a partir de ahí sobre la base de la construcción de confianza mutua, la incorporación de nuevos actores y la adaptación de las normas e instituciones de acuerdo a la experiencia.

Dos principios básicos sobre los que se construye una propuesta que explicamos en mayor detalle a continuación.

4.1 LOS ELEMENTOS DE UN RÉGIMEN MIGRATORIO ALTERNATIVO

Los desafíos de la reforma a la que hace frente la Unión Europea pueden agruparse alrededor de cuatro grandes prioridades:

1. Proteger los derechos ya establecidos: las secciones anteriores de este informe describen un modelo de gestión fronteras con el que se puede discrepar por razones políticas o éticas. Estas diferencias son legítimas. Lo que no es legítimo ni aceptable es que la obsesión por el control de los flujos de migrantes vulnere las normas en las que se fundamentan los derechos de protección internacional. Y eso es exactamente lo que ocurre en episodios como las 'devoluciones en caliente' o en la firma de acuerdos de devolución de migrantes con Estados no seguros o incluso fallidos.

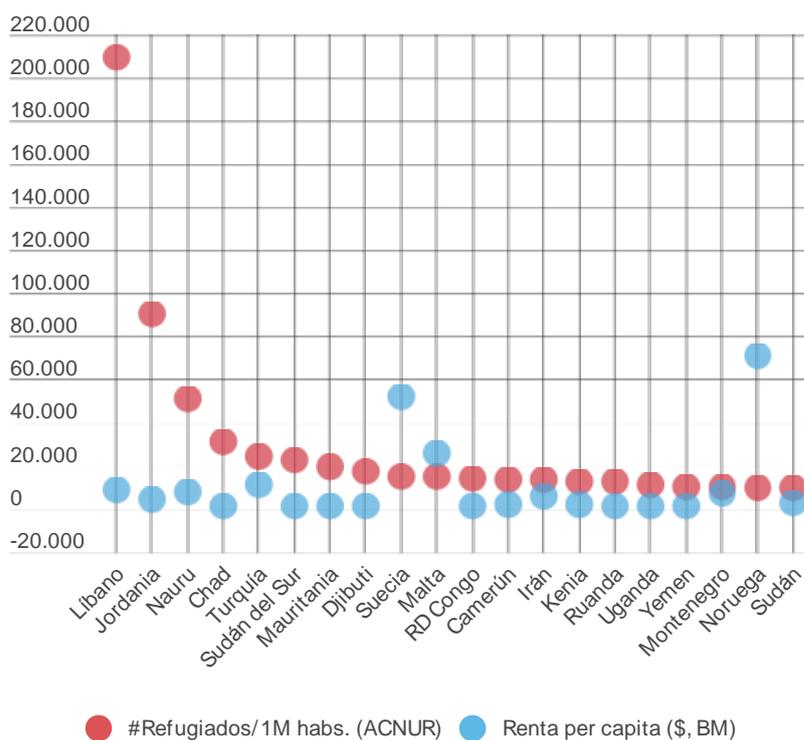
El primer paso en la reforma del modelo migratorio europeo es no renunciar a los derechos que ya habían sido establecidos en los marcos internacionales de derechos humanos y, en muchos casos, en las propias legislaciones regionales y nacionales. Esto significa: ³⁶

- Garantizar que las políticas de asilo y refugio de la UE reflejan la letra y el espíritu de las normas internacionales y se adecúan a la magnitud del desafío existente. Esto no solo afecta a la posición que adopten cada uno de los Estados miembros o las propias instituciones comunitarias, sino también a la responsabilidad común de intervenir en aquellos casos o países que no tengan la capacidad o la voluntad de garantizar esta protección.
- Encontrar soluciones duraderas a las situaciones de desplazamiento o refugio prolongado, que respeten la dignidad humana y las necesidades de las poblaciones más vulnerables. La repatriación, la reubicación y la integración son todas opciones que pueden ser consideradas para dar respuesta a la situación de estas poblaciones, siempre y cuando garanticen los derechos y los intereses de las personas afectadas. Como ha propuesto Oxfam en otros documentos³⁷, Europa debe garantizar que cumple con su parte proporcionada en esta responsabilidad.
- Garantizar el acceso de las personas migrantes a servicios sociales básicos como la salud y la educación, con independencia del estado legal o administrativo del individuo, aplicando escrupulosamente el principio de no discriminación, y tanto en los países en tránsito como en los de destino.
- Reconsiderar los componentes más polémicos de las políticas de retorno con el objeto de garantizar procesos de expulsión y retorno informados, seguros y dignos. En particular, los extensos y arbitrarios períodos de internamiento de personas migrantes y las debilidades en la protección de menores extranjeros no acompañados.
- Proporcionar la protección en ruta a través de pasajes seguros y legales, también en el Mediterráneo y por medio de las ONG que actúan en estas rutas. Promover la protección

de los derechos de las personas migrantes en países de tránsito y en los primeros países de acogida, así como programas eficaces contra la trata de mujeres, niñas y niños que no estén al servicio de las estrategias de control migratorio.

- Garantizar que los acuerdos de control de fronteras y gestión de flujos con los países vecinos respetan por completo los derechos de las personas migrantes en tránsito y de los potenciales solicitantes de asilo. Rechazar los acuerdos con Estados débiles o fallidos y revisar de manera periódica el efecto de estos acuerdos en la protección de los derechos humanos.
2. Ampliar el derecho de protección internacional: los desplazamientos forzados comprenden a un número de personas desprotegidas mucho más amplio del que las normas actuales reconocen. Son los que el profesor de Oxford Alexander Betts ha denominado *migrantes de supervivencia*, un grupo que incluye a las personas refugiadas de hoy pero que se extiende a las víctimas de otros motores de expulsión como la fragilidad institucional o los fenómenos naturales extremos.³⁸ El refuerzo del derecho de protección internacional para considerar estas categorías es legal y técnicamente complejo –entre otras cosas, por la dificultad de probar el origen de necesidades individuales–, pero será inevitable considerarlo como parte de la regulación migratoria futura. Estos son algunos de sus desafíos:
- Acordar definiciones legales claras que permitan adecuar las respuestas políticas a la naturaleza y magnitud de este fenómeno.
 - Considerar opciones legales alternativas que se sumen y vayan más allá de los acuerdos marco aprobados hasta ahora. Será necesario valorar propuestas para reforzar la protección de las personas desplazadas –forzadas- por el cambio climático. Diferentes autores³⁹ han sugerido posibilidades como añadir un nuevo protocolo al Acuerdo Marco de las negociaciones del clima o extender el mandato de la Directiva de Protección Temporal de la UE.
 - Contribuir de manera efectiva al éxito de las negociaciones de los pactos mundiales sobre Migraciones y Refugio, que deben considerar el espectro amplio de las razones de la movilidad.
 - Asegurar la protección efectiva de estas nuevas formas de desplazamiento a través del refuerzo de los programas humanitarios y del apoyo a los países o regiones limítrofes que están cargando con una parte desproporcionada de esta nueva responsabilidad.
 - Invertir en la prevención de estas formas de desplazamiento forzoso a través de programas eficaces de lucha contra el cambio climático y de adaptación a los efectos de fenómenos naturales extremos.

Gráfico 6. Mirando hacia otro lado: la lista de quienes asumen una responsabilidad mayor con los refugiados (2017)



Solo hay tres países europeos entre los 20 con mayor número de personas refugiadas por habitante: Suecia, Malta y Noruega. Estos países tienen una capacidad económica adecuada para hacer frente a las necesidades que se generan. El resto de los 17 países realizan esfuerzos impensables con capacidades económicas mucho más bajas.

Fuente: ACNUR.

3. **Facilitar la movilidad segura de trabajadores y trabajadoras:** la flexibilización ambiciosa pero controlada de la movilidad internacional de trabajadores es sin duda otro de los grandes desafíos de la reforma. En esencia, se trata de diseñar y aplicar un sistema de normas e instituciones similar a los que ya hemos visto en otros ámbitos como el del comercio o el cambio climático. Afortunadamente, existen precedentes parciales de esta lógica en acuerdos firmados en diferentes regiones del planeta. También contamos con una miríada de experiencias que involucran al sector privado y a la sociedad civil en la resolución de este tipo de desafíos institucionales complejos.

- Las legislaciones que afectan a los trabajadores no comunitarios deben facilitar su acceso a los empleos disponibles y su movilidad segura. Esto implica, por un lado, reducir las restricciones administrativas y las condiciones que se aplican a personas empleadoras y empleadas, y considerar herramientas flexibles como los 'visados de búsqueda de trabajo' que evitan el engorroso proceso de contratación actual. Por otro, garantizar el trato igualitario y la no-discriminación a través de suelos firmes en los derechos laborales que protejan las condiciones de los trabajadores y trabajadoras y eviten la competencia desleal con la ciudadanía de los países de destino.
- Deben promoverse acuerdos de movilidad laboral que faciliten el acceso y la circularidad de las personas trabajadoras migrantes. Estos acuerdos deben tener un carácter incremental, considerar incentivos que garanticen los beneficios para las tres partes involucradas (países de destino y origen, pero también los propios migrantes), definir escenarios plurianuales de cuotas sobre la base de necesidades de los mercados de trabajo y previsiones de crecimiento y empleo. En todo caso, ninguna de estas medidas puede ignorar la plena garantía de los derechos fundamentales de las personas migrantes, empezando por los laborales. La precariedad y la explotación perjudican a los propios

trabajadores y trabajadoras extranjeros, crean agravios comparativos con los autóctonos y minan la credibilidad y eficacia del sistema.

- Hacer de las migraciones una herramienta contra la desigualdad, también en los países de destino. Además de garantizar la no discriminación de los trabajadores migrantes en materia de derechos laborales, Europa debe garantizar el acceso completo a servicios sociales básicos y políticas ambiciosas de integración cultural y socio-económica de los migrantes.
- La lucha contra la inmigración irregular será más eficaz en la medida en que Europa facilite opciones legales y seguras para la llegada y el retorno de migrantes. Mientras tanto, la intensidad y las condiciones de las políticas de detención y expulsión deben estar estrictamente sujetas a la protección de los derechos humanos. Asimismo, debe diferenciarse entre la condición administrativa del individuo y su acceso a servicios esenciales.

Gráfico 7. Un disparo económico en el pie: algunos datos clave sobre la contribución económica de los migrantes en Europa occidental.



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.

Las economías europeas dependen de las y los trabajadores y del talento que provienen de fuera de la UE. La inmigración incrementa el tamaño y la productividad de las economías, sin amenazar los salarios y la estabilidad fiscal de las sociedades de destino. Las decisiones futuras acerca de la gestión migratoria están obligadas a considerar estos factores.

Fuente: McKinsey Global Institute.

4. Optimizar el impacto de las migraciones en el desarrollo: la cuarta prioridad se refiere a los beneficios del proceso para el desarrollo. Parte importante de estos se deriva del progreso de los propios migrantes y sus familias, pero los retornos para sus comunidades de origen son también extraordinarios. Los beneficios acumulados del proceso pueden multiplicarse alterando el origen

y la composición de los cupos de inmigrantes, así como las condiciones en las que estos trabajan y los estímulos que se establezcan al retorno productivo de ellos y de sus recursos.

- a) Gobiernos e instituciones comunitarias deben poner fin a la vinculación entre la ayuda y las políticas de control migratorio. Además de que la ineficacia de este vínculo ha quedado probada en un número amplio de trabajos de investigación, sus efectos contaminantes sobre la orientación y la justificación de los programas de ayuda pueden ser muy graves, como demuestran varios ejemplos en el Sahel y Norte de África.
- b) Las políticas europeas de desarrollo deben considerar la introducción de programas de movilidad laboral internacional específicamente orientados a promover el desarrollo de poblaciones pobres y de sus comunidades de origen. Estos programas se han intentado tímidamente en el pasado en algunos Estados miembros o en países no europeos, pero nunca han formado parte de las estrategias principales de la cooperación internacional.
- c) Las instituciones y expertos oficiales en desarrollo deben tener un espacio más relevante en el proceso de diseño y aplicación de las políticas migratorias europeas.
- d) Las agencias de cooperación deben incorporar políticas que maximicen los beneficios de las migraciones para el desarrollo (por ejemplo, incentivando el uso productivo de las remesas o facilitando la involucración de las diásporas en el progreso de los países de origen) y reduzcan sus riesgos (por ejemplo, con la descapitalización de las capacidades nacionales a través de la llamada 'fuga de cerebros').

4.2 ¿DÓNDE ESTÁN LAS POTENCIALES OPORTUNIDADES DE LA REFORMA?

Más allá de las decisiones que se van tomando en el ámbito nacional –en especial aquellas ligadas a procesos electorales en donde el debate migratorio ha sido relevante–, los países europeos cuentan con algunas posibilidades para introducir las reformas que se plantean más arriba. Tres destacan por encima de las demás:

Nueva agenda europea sobre migraciones

Desde el comienzo de la llamada 'crisis de refugiados', la Comisión Europea (CE) se ha sentido impelida a completar el marco normativo e institucional europeo en materia de migraciones. La comunicación de mayo de 2015 acerca de la 'Agenda europea de las migraciones' establece un doble escenario temporal que comienza con la respuesta inmediata a la crisis que ya conocemos (rescate, externalización y securitización), pero que adelanta los elementos de una agenda a más largo plazo. Estas son las cuatro áreas principales de trabajo propuestas:

1. Reducir los incentivos a la migración irregular;
2. Gestión de las fronteras: salvar vidas y proteger las fronteras exteriores;
3. El deber de protección que incumbe a Europa: una política común de asilo sólida;
4. y una nueva política de migración legal.

Como ya hemos explicado en secciones anteriores de este documento, los contenidos de esta agenda reflejan la transformación ideológica y doctrinal de la UE en materia de migraciones, hipertrofiando las medidas relacionadas con el control de fronteras y minimizando aquellas que abren/promueven canales legales más abundantes y orientados al desarrollo de los países de origen. Más aún cuando el grueso de las decisiones más urgentes planteadas por la comisión en la hoja de ruta de diciembre de 2017 se centra en la reforma del sistema europeo de asilo y establecen un calendario que ya sabemos que no se cumplirá. Y los resultados electorales en varias de las locomotoras europeas no harán más que complicar este proceso.

Pero la discusión misma de esta agenda ofrece una oportunidad única para influir la política común de migraciones en el momento mismo en que se está construyendo. Si la UE quiere tomarse en serio los objetivos planteados en su cuarto eje, estas son algunas de las cosas que podría incluir, además de revitalizar la Tarjeta Azul para inmigrantes de alta cualificación:

- Extender los beneficios de Schengen a los trabajadores y trabajadoras no comunitarios.
- Simplificar las clasificaciones de visados y sus procedimientos (por ejemplo, recuperando 'visados de búsqueda de trabajo' que faciliten la movilidad de personas extranjeras y su adecuación a las necesidades de los mercados de trabajo europeos.
- Mejorar el monitoreo de las entradas y salidas de la UE, incluyendo una metodología armonizada para estimar los números de inmigrantes en situación irregular (groseramente exagerados en algunos debates públicos).
- Fortalecer las capacidades y el ascendiente político de las agencias de desarrollo en materia de migraciones, incorporándolas al proceso de toma de decisiones al mismo nivel que Interior o Empleo.
- Recuperar las experiencias de acuerdos plurilaterales para el fomento de la movilidad de trabajadores y sus familias, como los Diálogos de Migración o Movilidad, el Acuerdo de Rabat y otros.
- Ratificar acuerdos ya existentes que proporcionan un suelo de derechos y negociación aceptable, como la Convención de Derechos de los Trabajadores Migrantes.

Construir sobre la experiencia de acuerdos más pequeños

Además de los diálogos regionales y las reformas en el ámbito europeo, los países de la UE han estado involucrados en numerosas experiencias de movilidad que constituyen en sí mismas ejercicios de experimentación de los que aprender y tal vez replicar.

Una investigación aún no publicada de la London School of Economics (LSE) y el Overseas Development Institute (ODI) en la que porCausa ha colaborado identifica a lo largo de las tres últimas décadas 91 experiencias que afectan de manera directa a países o regiones europeas. Estas experiencias combinan programas y políticas y se centran en dos ámbitos fundamentales: la facilitación del empleo (69 casos) y la formación de capacidades laborales (22 casos). Aunque la revisión de la literatura existente sobre estas experiencias no ha entrado aún en la valoración de su eficacia, estas son algunas de las características más destacables:

- Al menos 13 países han desarrollado experiencias bilaterales o plurilaterales en estos ámbitos. Sin embargo, algunos países concentran la mayor parte de los esfuerzos: Alemania (tanto el gobierno federal como diferentes landers), seguida de Reino Unido, España y Suecia.
- La población objetivo de los programas es muy diversa: desde personas refugiadas y solicitantes de asilo (numerosos programas recientes en el centro y Norte de Europa) a inmigrantes jóvenes, trabajadores temporales, familias, mujeres, o trabajadores cualificados y no-cualificados.
- La magnitud de los programas también es muy variable, con iniciativas que afectan a unos pocos centenares de trabajadores y trabajadoras cada año (algunos de los programas belgas para migrantes jóvenes, por ejemplo) y otros que contemplan cupos de varias decenas de miles (el programa alemán de "trabajadores invitados" que se desarrolló en los años 90, por ejemplo).
- Muchas experiencias incluyen la participación de actores no gubernamentales como ONG y empresas privadas. Estos actores ofrecen un valor añadido indudable tanto en el diseño de los programas como en el éxito de su implementación.

CUADRO 2. ESPAÑA NO PARTE DE CERO

A lo largo de las últimas décadas nuestro país ha ido acumulando experiencias formales e informales de gestión de la movilidad humana que pueden inspirar los próximos pasos que defina la UE:

- En materia de integración –y tras un paréntesis abierto en 2012– España recuperará en breve la universalidad del derecho a la salud y la cobertura de personas inmigrantes con independencia de su estatus administrativo. Esta decisión, que está justificada por razones éticas y de interés propio, establece el principio fundamental de los derechos asociados a las personas y no a su pasaporte. La extensión de este principio podría tener consecuencias revolucionarias en el conjunto de la política migratoria europea.
- En materia de movilidad laboral, España ha desarrollado durante las dos últimas décadas diferentes programas de migración temporal con diferentes países de América Latina y el Norte de África (con los que existía una circularidad de facto antes de la entrada en la UE). Algunos de estos acuerdos contemplan objetivos específicos de ‘co-desarrollo’ que pueden iluminar las políticas europeas de cooperación en los próximos años.
- El Gobierno de España –a través de instituciones públicas como la FIIAPP– fue determinante en el diseño y la negociación inicial de mecanismos institucionales plurilaterales como el Proceso de Rabat (concebido para gobernar los flujos entre África occidental y del Norte y la UE).
- Nuestro país ha impulsado la conformación de espacios internacionales de derechos para los migrantes, como por ejemplo la portabilidad de beneficios sociales en el espacio iberoamericano. La posibilidad de disfrutar en el país de origen la pensión generada en el de destino no solo reconoce el legítimo derecho del trabajador, sino que facilita la circularidad de los flujos y los beneficios asociados para el desarrollo. El espacio migratorio UE-América Latina constituye un terreno fértil que puede ser aprovechado en el III Foro Iberoamericano de las Migraciones que tendrá lugar a finales de octubre en Guatemala.
- La sociedad española es, en sí misma, un ejemplo de los beneficios a la movilidad humana. Si el desarrollo de España durante la segunda mitad del siglo pasado se fundamentó en parte en la salida de trabajadores y trabajadoras a otros países europeos, durante los años de la Gran Recesión un número indeterminado de varios cientos de personas salieron en busca de oportunidades de progreso.

Estos ejemplos demuestran que la alternativa al statu quo no es la caricatura de un sistema de puertas abiertas, sino construir sobre experiencias prácticas y replicables que permitan a los Estados y a sus sociedades aceptar con más naturalidad las reformas. Tanto los Estados miembros como las instituciones europeas pueden estimular este tipo de iniciativas con medidas políticas y presupuestarias.

La oportunidad de un acuerdo global

El tercer ámbito que abre oportunidades para la reforma es el de las negociaciones globales tanto del Pacto Mundial sobre Migraciones como del que afecta a los Refugiados. Estos acuerdos, que se negocian desde finales de 2016 y que deberían quedar cerrados a finales de este año, constituyen una oportunidad casi generacional de establecer un marco global para la regulación ordenada, segura y pro-desarrollo de la movilidad humana. Mucho más cuando su lógica está íntimamente ligada a la de los ODS (que excluyeron cualquier protagonismo de este asunto de su definición original).

El acuerdo sobre migraciones y refugio parte herido por el boicot de los Estados Unidos, una de las partes fundamentales de este debate. También por la necesidad de establecer consensos amplios sobre la base de compromisos mínimos y mucho margen de maniobra para cada uno de los Estados. De hecho, de las decisiones que tomen los países dentro de este margen va a depender en gran medida el avance o el retroceso del Pacto.

Para algunas regiones, como las de Europa y América Latina, la madurez de sus acuerdos institucionales está por delante de lo que pueda establecer el Pacto, pero aun así el suelo que este proporciona es sólido. Los 22 objetivos incluidos en el borrador cero del plan de acción de migraciones incorporan algunos aspectos prácticos como la gestión de los datos relativos a los flujos migratorios, la identificación de los migrantes o la información que reciben a lo largo de su ruta. E incluye todas las preocupaciones de los países de destino sobre el control de la inmigración irregular, la lucha contra las “causas raíz” de las migraciones o el desafío de las mafias y traficantes.

Pero el Pacto también aborda –por primera vez de manera global– los aspectos más estructurales de este fenómeno. Varios de los objetivos se detienen en la gestión ordenada de los flujos, la promoción de modelos globales de trabajo digno, el acceso a servicios esenciales y la portabilidad de derechos como las pensiones, o la dotación de capacidades adaptadas a las necesidades laborales. También profundiza en el efecto de las migraciones en el desarrollo y en los mecanismos para amplificarlo.

La implementación del acuerdo será tortuosa, pero se prevén mecanismos que permitan a aquellos países interesados convertir el Pacto Mundial en una realidad. Un Foro Internacional de Revisión de las Migraciones sustituirá al actual Diálogo de Alto Nivel y se reunirá cada cuatro años hasta 2030 sobre informes de seguimiento.

A falta de saber en qué quedará la declaración de aquí a final de año, y de confirmarse los mecanismos de seguimiento, la UE tiene la oportunidad de unirse al grupo de regiones y países que lideren este proceso. El Pacto ofrece un ámbito seguro de negociaciones que establezcan un mínimo a partir del cual Europa pueda ir avanzando parcialmente en otros acuerdos.

CUADRO 3. ESPAÑA ES UNA SOCIEDAD ABIERTA

A diferencia de otros países de nuestro entorno en los que la sociedad ha demostrado de manera explícita su rechazo a las personas inmigrantes y refugiadas, los análisis sociológicos muestran una España más abierta. Un trabajo encargado recientemente por Oxfam Intermón demuestra la complejidad de la percepción del fenómeno y la posibilidad de intervenir en él para facilitar la reforma.

Nuestro análisis nos conduce a afirmar que:

- Existen contradicciones sobre la percepción de las personas que migran, que despiertan la admiración y el reconocimiento de la sociedad, pero también generan inseguridad. Sólo con más conocimiento sobre ellas, se logrará superarlas.
- Para lograr políticas de calidad sobre las personas que migran es fundamental romper con diversos mitos y prejuicios.
- Concepciones sobre las personas que migran, asociadas con los valores de la ciudadanía española
- Las personas refugiadas activan en la ciudadanía española la idea de “ayudar” y las personas migrantes la idea de “integrar”.
- La migración no es algo excepcional. Más del 60% de la ciudadanía española tiene gente de su círculo cercano que ha tenido que emigrar.
- Aunque el sentimiento predominante sobre las personas que migran es el de “pena”, existen muchos ciudadanos y ciudadanas españoles que las “admiran”.
- Prejuicios y mitos que afectan el tratamiento de las personas que migran
- Está instaurada la idea de que España tiene suficiente con sus problemas económicos y que no tiene recursos para “ayudar” a las personas refugiadas.
- La población española de mayor edad es en la que más han calado ciertos mitos del discurso antimigratorio, como que los refugiados nos están invadiendo (27% de acuerdo entre mayores de 65 años), o que no hay recursos para atenderlos (32% de acuerdo)

- La ciudadanía española considera que las personas refugiadas son aquellas que vienen de conflictos, pero no considera que afectados por la pobreza o el cambio climático puedan considerarse como personas refugiadas.

Fuente: Estudio de Percepciones Sobre las personas migrantes y refugiadas en ESPAÑA. Elaborado por Cualigrama para Oxfam Intermón.



© 2018 Todos los derechos reservados por Pablo Tosco/Oxfam Internón.

5. UNA AGENDA DE PROPUESTAS PARA LA NUEVA ETAPA POLÍTICA EN ESPAÑA

El nuevo gobierno tiene la oportunidad de traducir a hechos prácticos su compromiso con una política migratoria reformada. Tanto en España como en la UE, existe margen de maniobra en algunos ámbitos fundamentales de este debate:

a) Una respuesta eficaz y coherente al desafío del desplazamiento global

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO:

- Denegar la autorización de las transferencias de armas cuando exista un riesgo sustancial de que puedan ser utilizadas para cometer o facilitar violaciones graves del derecho internacional o los derechos humanos;
- Disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y realizar una contribución justa, casi 500 millones de euros hasta 2018, para la mitigación y especialmente para la adaptación de los países más pobres a los impactos del cambio climático, a través del Fondo Verde del Clima; y
- Aprovechar la oportunidad de su nueva membresía en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para tener una respuesta más acorde a la crisis de desplazamiento donde el respeto de los derechos de las personas en movimiento sea su principal objetivo; Promover iniciativas para la prevención de conflictos como parte de la agenda de la Cumbre Mundial Humanitaria y volver a activar iniciativas de mediación nuclear como la de Mediación en el Mediterráneo.

RECOMENDACIONES AL PARLAMENTO:

- Poner en funcionamiento el observatorio de Desplazamiento Global ya acordado por todos los grupos políticos dentro de la Comisión de Exteriores del Congreso que permita tener una visión más holística del desplazamiento y de cómo afectan las distintas políticas puestas en marcha por el ejecutivo a las personas en contextos de desplazamiento;
- Adoptar iniciativas parlamentarias para que el gobierno deniegue exportaciones de armas a países como Arabia Saudí o Irak;

b) No pervertir la ayuda: fondos para la lucha contra la pobreza y no para el control migratorio

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO:

- Hacer declaraciones públicas en los foros europeos y domésticos que está en contra de la condicionalidad negativa;
- Aprender de su pasado y apropiarse de los resultados de las evaluaciones que ha habido sobre el impacto de los acuerdos con terceros países para incidir sobre la UE;
- No firmar acuerdos con países que no tienen capacidad para proteger los derechos de las personas en movimiento;
- Evitar, tanto a nivel bilateral como europeo, que se firmen acuerdos con países que han demostrado poca voluntad para defender los derechos de los migrantes; y
- Asegurar que cualquier acuerdo con terceros países pasa por el Parlamento y ser fiel a las decisiones que se toman en dicho órgano.

RECOMENDACIONES AL PARLAMENTO:

- Exigir al gobierno que comparezca ante la cámara de manera regular para hacer seguimiento de los acuerdos, antes y después, de ser firmados a nivel bilateral o regional; y
- Requerir rendición de cuentas sobre el impacto de los acuerdos en terceros países y las salvaguardas puestas para la protección de los derechos de las personas; y
- Pedir que elabore una evaluación anual independiente sobre el impacto de dichos acuerdos.

c) Evitar la paradoja: Europa ¿primer receptor de ayuda?

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO:

- No debe imputar como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) los costes derivados del primer año de acogida de las personas refugiadas; y
- Aumentar el presupuesto humanitario a 150 millones en 2018 para alcanzar al menos el 10% del total de la ayuda.

RECOMENDACIONES AL PARLAMENTO:

- Seguir pidiendo un aumento de la partida humanitaria para alcanzar el presupuesto deseado;

d) Los efectos de un Acuerdo que nunca se quiso

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO:

- Evaluar el impacto del Acuerdo UE- Turquía y tomar medidas en caso de que se prueben violaciones de derechos de las personas migrantes y refugiadas.

RECOMENDACIONES AL PARLAMENTO:

- Empezar acciones concretas en este órgano y en el Parlamento Europeo para monitorear las consecuencias del Acuerdo UE- Turquía y exigir a los estados miembros que pongan soluciones.

e) Los derechos por encima de todo

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO:

- Eliminar la figura de “devoluciones en caliente” de la Ley de Extranjería en respuesta a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que señala que las expulsiones inmediatas llevadas a cabo en Melilla violan el Convenio Europeo de los Derechos Humanos; y
- Ser coherentes con la nueva membresía de España en la comisión de Derechos Humanos y priorizar la modificación de la Ley de Extranjería y con ello cumplir con el Derecho Internacional

RECOMENDACIONES AL PARLAMENTO:

- Promover dentro de la Mesa Permanente de la Comisión de Derechos Humanos la Propuesta de Ley para modificar la Ley de Extranjería como una de las prioridades de su agenda.

f) Promover vías legales y seguras

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO:

- Promover la concesión de visados humanitarios, habilitar la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados españoles en el exterior, flexibilizar los requisitos de reagrupación familiar para que puedan adherirse más miembros que la familia nuclear, y eliminar la exigencia de visado de tránsito a personas que proceden de países en conflicto (como es el caso de Siria, Afganistán, Eritrea, Irak y Somalia);
- Incluir las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil ante el desarrollo del nuevo Sistema de Asilo Común para que España impulse una reforma que garantice los derechos de todas las personas refugiadas salvaguardando el principio de aplicación de la norma más favorable y el respeto a la no regresividad en la protección de los Derechos Humanos y garantizando la responsabilidad compartida entre todos los Estados miembro de la UE.
- Incrementar los compromisos anuales de reasentamiento al menos a 20.000 y ampliar la diversidad geográfica; y
- Mayor rendición de cuentas sobre la posición de España ante la reforma de Dublín al Parlamento y la sociedad civil.

RECOMENDACIONES AL PARLAMENTO:

- Continuar con la labor de vigilancia y control ante las acciones del ejecutivo para promover vías legales y seguras;
- Empujar al gobierno a que desarrolle el Reglamento de la Ley de Asilo y que incluya explícitamente estos mecanismos; y
- Exigir al gobierno claridad en su posición y rendición de cuentas ante el desarrollo del nuevo Sistema de Asilo Común y la reforma de Dublín.

NOTAS

- 1 Consejo Europeo (2018), Conclusiones de 28 de junio de 2018. (Último acceso 2 de julio de 2018)
- 2 Patrick Kingsley, "Migration to Europe is down sharply. So is it still a 'crisis'?", artículo publicado en el New York Times el 27 de junio de 2018. <https://www.nytimes.com/interactive/2018/06/27/world/europe/europe-migrant-crisis-change.html> (Último acceso, 2 de julio de 2018).
- 3 Fuentes: Eurostat para la población migrante y Frontex para las entradas irregulares.
- 4 Eduardo Porter y Karl Russell, "Migrants are on the rise around the world, and myths about them are shaping attitudes", artículo publicado en el New York Times el 20 de junio 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> (Último acceso 2 de julio de 2018)
- 5 United Nations Migration Database. <https://esa.un.org/unmigration/> (último acceso 2 de julio de 2018).
- 6 Global Migration's Impact and Opportunity. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/global-migrations-impact-and-opportunity> (último acceso 2 de julio de 2018).
- 7 <https://foreignpolicy.com/2009/10/22/think-again-brain-drain/>.
- 8 Ver, por ejemplo: 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 estadísticas de la situación en el Mediterráneo de ACNUR en http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#_ga=2.122263627.1911913773.1530559487-242763966.1530559487 (último acceso 2 de julio de 2018). Nota: cifras de 2018 a 1 de julio
- 10 Comisión Europea (2015), Comunicación Una Agenda Europea de Migración. (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 11 Grupo de Estudios Africanos, 2017, "Migración, desarrollo y cooperación en Senegal: del modelo español a las políticas de la Unión Europea. Informe interno para Oxfam Intermón".
- 12 Ver web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en. (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 13 Ver web del Consejo de la UE: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>. (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 14 Ver web de la Comisión Europea sobre el Fondo de Emergencia para África: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en. (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 15 Ver comunicado de prensa de la Comisión Europea: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_es.htm. (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 16 Ver web del Consejo de la UE: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 17 Ver comunicado de prensa de la Comisión Europea: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1723_es.htm. (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 18 <https://porcausa.org/proyecto/industria-control-migratorio/>
- 19 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en
- 20 Ver Fotogalería publicada en El País el 29 de junio de 2018 https://elpais.com/elpais/2018/06/29/album/1530286695_529977.html (último acceso 2 de julio).
- 21 Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea (2017). Declaración conjunta: El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo. "Nuestro Mundo, Nuestra Seguridad, Nuestro Futuro" (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 22 Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2016). Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE. (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 23 Comisión Europea (2016): "Hacia un nuevo marco de asociación con terceros países en el marco de la Agenda Europea sobre migración" (último acceso 2 de julio de 2018).
- 24 CONCORD AidWatch (2017). EU Aid Uncovered. How to reach the target on time; CONCORD (2018). ¿Asociación o condicionalidad? Supervisión de los Pactos sobre Migración y el Fondo Fiduciario de la UE para África; OXFAM (2017). An emergency for who. The EU emergency Trust Fund for Africa. (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 25 Comisión Europea (2018) 'EU Budget for the refugee crisis and improving migration management', hoja temática de la Comisión Europea. (Último acceso 2 de julio de 2018).
- 26 Comisión Europea (2018) '2017. Annual report of the Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa'. (Último acceso 2 de julio de 2018).
- 27 Datos a 2 de julio de 2018 extraídos de la web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en (último acceso 2 de julio de 2018).
- 28 Oxfam-Intermón (2017), Al otro lado de la fortaleza Europa.
- 29 Comisión Europea (2015). EU Action Plan on return. (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 30 Comisión Europea (2017). Recomendación sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 31 Comisión Europea (2017). Communication on a more effective return policy in the European Union - A renewed Action Plan. (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 32 Comisión Europea (2018). Annexes. Progress report on the implementation of the European Agenda on Migration. 16.05.2018. (Último acceso 2 de julio de 2018).
- 33 Ver comunicado de prensa de la Comisión Europea: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1745_es.htm. (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 34 Comisión Europea (2017). Comunicación sobre la migración en la ruta del Mediterráneo Central. Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar. (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 35 Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias (2017). Muerte ilícita de refugiados y migrantes. (Último acceso 11 de junio de 2018).
- 36 Contenidos tomados en gran parte del Scoping Paper porque mantienen toda su validez.
- 37 Oxfam's Fair Share proposal: <https://www.oxfam.org/en/campaigns/rights-crisis-lebanon-jordan-crisis-syria/syria-refugee-crisis-your-country-doing-its-fair>
- 38 Betts, A. (2013). Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement. Cornell University Press.
- 39 Ver, por ejemplo, Behrman y Kent (2018) 'Climate Refugees': Beyond the Legal Impasse? (Routledge) o The Climate and Migration Coalition (<http://climatemigration.org.uk>).

Documento de discusión Oxfam Intermón

© Oxfam Intermón Julio 2018

Este documento ha sido desarrollado por Oxfam Intermón con la asesoría del equipo de investigación de porCausa liderado por Virginia Rodríguez y Gonzalo Fanjul.

El presente documento es un texto de análisis y discusión que busca alimentar un debate interdisciplinar sobre la política migratoria de la Unión Europea y sus posibles alternativas. Excepto en el caso de las recomendaciones recogidas en el apartado 5, Una agenda de propuestas para la nueva etapa política en España, este documento no refleja necesariamente la posición oficial de Oxfam Intermón.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con relacionesinstitucionales@OxfamIntermon.org.

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con msambade@OxfamIntermon.org.

La información en esta publicación es correcta en el momento de publicarse.

OXFAM INTERMÓN

En Oxfam Intermón creemos en un mundo donde todas las personas disfruten de sus derechos y oportunidades. Por eso trabajamos cada día para reducir las desigualdades sociales y económicas que perpetúan la pobreza.

En los últimos 15 años se ha logrado disminuir la pobreza extrema a la mitad. Sabemos que un futuro sin pobreza es posible y vamos decididamente hacia él.

Perseguimos un futuro sin desigualdad, sin hambre, sin sed, sin discriminación; con equidad, alimentos, agua y justicia. Trabajamos codo con codo con las personas y las comunidades, realizamos análisis e informes que compartimos para mostrar qué funciona y qué es necesario denunciar para alzar las voces de las personas que viven en la injusticia de la pobreza y hacer que lleguen a los líderes mundiales.

Porque creemos en el poder que tienen las personas y en su capacidad para cambiar su entorno e incidir en las causas de la pobreza. Juntas somos imparables.

De esta manera trabajamos en alianzas, con organizaciones socias y aliadas para generar más impacto e influencia. Formamos parte de la confederación Oxfam que cuenta con más de 70 años de experiencia y juntos trabajamos en más de 90 países.

CONSTRUYAMOS UN FUTURO SIN POBREZA

OxfamIntermon.org



OXFAM
Intermón