

“

LA **POLÍTICA MIGRATORIA** DE LA UNIÓN
EUROPEA FRENTE A LA **CRISIS DE**
REFUGIADOS EN EL MEDITERRÁNEO,
DURANTE EL PERÍODO 2011-2018

”



Ilustración: Shutterstock

Autores

Ariel Vaillant Terry

Yudit de la C. Bosch Marrero



Ilustración: Shutterstock

RESUMEN

Europa ha sido escenario de procesos migratorios a lo largo de su historia. Sin embargo, el número de refugiados y demandantes de asilo de los últimos años es superior a los volúmenes registrados en la década de 1990, tras la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En el período 2011-2018, la política migratoria de la Unión Europea fue xenófoba a fin de impedir la entrada en su territorio de todas aquellas personas que lo intenten por vías irregulares, expulsar a los millones de inmigrantes indocumentados que ya residían en él y retener al personal altamente calificado. La política migratoria europea ha sido incapaz de dar una respuesta eficaz a la crisis de refugiados del Mediterráneo.

Palabras claves: política migratoria, crisis de refugiados, Unión Europea.

ABSTRACT

Europe has been scenario of migratory processes throughout its history. However, the number of refugees and asylum seekers in recent years is higher than the volumes recorded in the 1990s, after the breakup of the Union of Soviet Socialist Republics. In the 2011-2018 period, the European Union's migration policy was xenophobic in order to prevent the entry into its territory of all those who try illegally, expel the millions of undocumented immigrants who already resided in it and retain to highly qualified staff. European migration policy has been unable to respond effectively to the Mediterranean refugee crisis.

Keywords: migratory policy, refugees crisis, European Union

Introducción

La presión

migratoria en el Mediterráneo es fuente de constante preocupación para los Estados miembros de la Unión Europea (UE) y para el Viejo Continente en general. Actualmente, las personas que intentan alcanzar las costas europeas lo hacen por distintos medios y motivos, los cuales han estado relacionados en última instancia con el accionar de las potencias occidentales y sus intereses geopolíticos sobre regiones como África y Medio Oriente. Hoy asistimos a un aumento a gran escala de los flujos migratorios, condicionados además por las crisis socioeconómicas, la inestabilidad, las guerras y los desastres naturales.

La crisis migratoria ha puesto de manifiesto una profunda división dentro de la UE que ha hecho peligrar uno de sus pilares principales en materia de integración, el espacio Schengen. El control migratorio exige normas y procesos coherentes que actúen íntegramente como un todo. Sin embargo, la UE ha dado muestra de incongruencias al no poner en práctica una posición común lo suficientemente viable y con visión de futuro, capaz de dar solución a la tragedia humanitaria.

El objetivo del presente artículo es caracterizar la política de la Unión Euro-

pea frente a la crisis de refugiados en el Mediterráneo entre 2011-2018. La selección del periodo se debe a que, a partir del 2011, se multiplicó el volumen de llegadas a Europa con cifras alarmantes de fallecidos, fenómeno que tuvo su punto crítico en el 2015 al registrarse el arribo de más de un millón de personas.

Desarrollo

Antecedentes y Causas de la Crisis de Refugiados.

Las migraciones (i) han sido una constante en la historia de la humanidad; por tanto, la intención de miles de personas de llegar al Viejo Continente no es reciente. La migración internacional (ii) forma parte de la estructura del capitalismo en la actualidad y en el contexto de la globalización, las migraciones humanas se han convertido en componente básico del mercado de fuerza laboral mundial, lo que le es imprescindible a los países del norte, esencialmente, por razones económicas y demográficas (iii)

A partir de las llamadas “primaveras árabes” en 2011 se hizo más compleja la situación migratoria en el mar Mediterráneo. Esta situación condujo a la eliminación de los controles que Túnez y Libia ejercían sobre la salida de migración irregular desde sus territorios hacia Italia y Malta, y la crisis política en Siria

derivó una guerra que ha causado más de 4 millones de refugiados. Esto ha generado el traslado de miles de personas cada año desde regiones como África y Medio Oriente hacia Europa, en embarcaciones pequeñas e inseguras a través del Mar Mediterráneo o por la “ruta balcánica”. Según información de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), el punto más álgido de la crisis se alcanzó en el año 2015, con un total estimado de 1.004.356 llegadas a Europa por el Mediterráneo y 3.771 muertes (iv) . Este fenómeno involucra tanto a los migrantes que califican como refugiados (v) , a los demandantes de asilo, así como a las personas que migran por motivos económicos, familiares, laborales o por causa de desastres naturales.

El origen de las salidas masivas de personas se encuentra mayoritariamente en los conflictos bélicos que han afectado a países como Siria, Afganistán o Somalia; aunque la causa esencial generadora de las migraciones sur-norte es la insuficiencia de desarrollo del sur. (vi) Las personas emprenden viajes de miles de kilómetros con el propósito de huir de la situación de inestabilidad de sus países de origen, como resultado de la confluencia de factores tanto externos como internos que presuponen la actuación de potencias occidentales con intereses

geopolíticos sobre la región.

Actualmente, el número de refugiados y demandantes de asilo que han llegado a Europa, se acerca a cifras presentes en los grandes conflictos armados del siglo XX. Tras el derrumbe del “sistema socialista” en los países de Europa del Este y la URSS, Alemania recibió a más de tres millones de personas de origen alemán de todos esos territorios, además de los peticionarios de asilo que huían de la guerra civil en la antigua Yugoslavia, que produjo en 1991 la llegada de cerca de medio millón de personas refugiadas. Esta última guerra fue la primera ocasión en que la UE intentó gestionar de forma conjunta una llegada masiva de refugiados a su territorio.

A diferencia de la crisis generada por las guerras yugoslavas, que alcanzó a la UE en una etapa de estabilidad y crecimiento económico, la crisis objeto de estudio se originó en un período de inestabilidad, sobre todo para los países europeos con costas al Mediterráneo. El aumento del desempleo, las restricciones económicas y presupuestarias, la hegemonía de las fuerzas de derecha, el predominio del conservadurismo político e ideológico, la xenofobia contra la población islámica, el racismo y el integrismo religioso, así como la aplicación de medidas de austeridad económica, son algunas ca-

racterísticas del período.

El problema estructural al interior del sistema capitalista y la “necesidad” de mantener los códigos identitarios llevaron a que muchas fuerzas políticas, sobre todo de derecha, identificaran a los inmigrantes con todos los males que aquejaban a esas sociedades y se incrementara la práctica de una política racista y discriminatoria, al tiempo que el desarrollo científico técnico determinaba que el “tipo” de inmigrante necesario fuera otro. Las puertas europeas se fueron cerrando, pero la presión migratoria se mantuvo (vii)

De este modo, la política migratoria (viii) comunitaria es xenófoba. Tiene como verdaderos objetivos impedir la entrada en su territorio de todas aquellas personas que lo intenten por vías irregulares, expulsar a los millones de inmigrantes indocumentados que ya residen en él, además de retener al personal altamente calificado; todo ello en detrimento del desarrollo socioeconómico de las naciones subdesarrolladas y a favor, de fomentar el crecimiento, reforzar la competitividad y mejorar la capacidad de la UE para alcanzar los objetivos propuestos en su Estrategia 2020 (ix)

La inmigración irregular a través del Mar Mediterráneo hacia el territorio de

la UE también está motivada por los graves problemas socio-económicos y demográficos de los países del sur, con mercados de trabajo limitados y un fuerte crecimiento demográfico que disminuye drásticamente el potencial de creación de empleos; la existencia de políticas que promueven actividades económicas intensivas en capital en vez de mano de obra; las asimetrías, tanto en materia de oportunidades, como de remuneración del trabajo, sin obviar los efectos de los desastres naturales.

En este sentido, es innegable la responsabilidad histórica de Occidente en tragedias humanas de tal envergadura. Los graves problemas estructurales y sociales que padecen los países del Sur geopolítico, principal emisor de inmigrantes indocumentados, son el resultado de siglos de explotación y saqueo por parte de las grandes potencias.

Los acontecimientos actuales apuntan a un problema mayor. El mundo está cambiando y Europa sigue dividida en cuanto a su función en él. Las causas originales de la emigración y la afluencia de refugiados se han multiplicado y propagado por todo el mundo. En el período 2011 – 2018 las causas que generaron la crisis migratoria, no sólo se mantuvieron, sino que se reafirmaron, esencialmente, por las consecuencias de

la crisis sistémica sobre los países emisores.

Comportamiento de la política migratoria de la Unión Europea (2011-2018)

La política migratoria de la Unión Europea, para enfrentar la llamada crisis de refugiados en el período 2011-2018, fue incoherente e incapaz de dar una solución viable a las crecientes olas migratorias que seguían en lo fundamental la “ruta mediterránea” y la “ruta balcánica”. Las medidas diseñadas por la entidad supranacional se han caracterizado por pretender gestionar la migración irregular mediante la externalización de las fronteras comunitarias y la lucha contra las organizaciones criminales que promueven el tráfico y la trata de personas, ignorando su responsabilidad histórica e implementando respuestas emergentes en las que predomina su tratamiento discriminatorio (x).

La crisis ha cuestionado todos los mecanismos que la UE tenía para gestionar la llegada de migrantes irregulares y de refugiados antes de 2011, especialmente porque su mal funcionamiento ha puesto en peligro el espacio Schengen . Más allá de las consideraciones humanitarias o financieras contenidas en esta crisis, la amenaza a Schengen (xi) es el principal incentivo para diseñar una respuesta

conjunta debido al valor simbólico del Acuerdo como pilar de la Unión y su impacto en el turismo, el comercio y la economía en sentido general.

Los migrantes ingresan fundamentalmente por Europa del Sur y del Este, regiones con países sin la capacidad financiera necesaria para gestionar la situación de acuerdo con las normas comunitarias. En este contexto, uno de los pilares del Sistema Europeo de Asilo, el acuerdo de Dublín, pasó a incumplirse sistemáticamente (xii). Sus objetivos son prevenir que un postulante presente solicitudes de asilo en varios estados miembros a la vez y reducir el número de solicitantes que son movidos de un estado a otro.

En primer lugar, la UE ha sido incapaz de mantener la confianza entre los Estados miembros para dar solución al fenómeno. En la práctica, no ha unificado criterios en torno a la concesión de asilo y al “apoyo” que se les debe ofrecer a los asilados. Esto ha imposibilitado eliminar la diferencia entre el Norte y el Sur de Europa pues los primeros son un polo atrayente y los segundos no cumplen estrictamente con el procedimiento de registro. Además, la confianza entre los Estados está mellada porque no se ha podido desarrollar un reparto de refugiados consensuado y equilibrado. Exis-

ten las discrepancias al considerar los "países seguros", aquellos a los que los demandantes de asilo son devueltos de forma automática salvo casos excepcionales. Por ejemplo, Alemania solo reconoce a Ghana y Senegal en África.

En el Este de la Unión se hace más difícil el entendimiento porque las políticas de asimilación han sido un fracaso rotundo. Esto se debe a que los antiguos países "socialistas" no experimentaron las llegadas de inmigrantes que desde los años 60 ha vivido el Oeste europeo. Incluso, a partir de 1990 han recibido una migración de pequeñas proporciones procedentes de países vecinos o de la antigua URSS. Esta experiencia histórica reafirma que estos pueblos no están acostumbrados a la convivencia en sociedades multiculturales y hace que, en muchos casos, no tengan una postura favorable al asilo.

La incoherencia de las políticas de la Unión se manifiesta también en las estrategias de devolución, unas de las más importantes para enfrentar la migración irregular y sin las cuales, todo sistema no funcionaría o estaría carente de credibilidad. Lo cierto es que, estas exigen importantes esfuerzos en términos de personal, tiempo y recursos económicos, además de acuerdos previos con los países de origen o de paso que deben

aceptar la devolución; pero, la UE parte de una situación interna de gran desigualdad económica entre los Estados miembros que dificulta los acuerdos.

No obstante, en los marcos de la Cumbre de Malta en 2015 entre África y la UE se apostó por un Fondo especial de 1.800 millones de euros destinados a países del cuerno de África, el norte de África, el Sahel y la zona del lago Chad con el fin de facilitar la devolución y combatir a las redes de tráfico de personas. A cambio, como compensación a los países incluidos en él, la UE se comprometió a mejorar los cauces legales de migración y movilidad hacia Europa, reducir los costes de envío de las remesas, apoyar a los Estados de la zona en su gestión migratoria y, en general, apoyar su desarrollo (xiii)

Países cercanos a la zona comunitaria como Jordania, Líbano y Turquía han sido fundamentales en la política migratoria europea. Incluso, un grupo notable de autores califican a Turquía como el principal brazo ejecutor de la política de la UE contra los refugiados.

En sus negociaciones con Turquía, la UE ha ofrecido cifras millonarias de euros para la gestión de los campamentos; al tiempo que Turquía reclama que se elimine el requisito de visado hacia Europa para sus ciudadanos y la reanuda-

ción de las conversaciones para integrarse a la UE. Así lo reconoce el Informe del Consejo Europeo de octubre de 2015.

Este tema es un factor que no debemos despreciar al tratar a fondo la situación de los refugiados puesto que Turquía es mayoritariamente un país musulmán y desde muchos sectores europeos se piensa que su entrada podría causar graves problemas de entendimiento. Estas posiciones se han fortalecido debido al fenómeno de Islamofobia, el crecimiento de grupos xenófobos, las amenazas formuladas por integrantes del Estado Islámico y los atentados terroristas sufridos en territorio europeo. Los factores anteriores hacen que las demandas turcas sean de difícil aceptación e intensifican las posturas de gran parte de la opinión pública en Europa para evitar la entrada de refugiados y asilados en sus países.

Al igual que en el caso de las posibles migraciones turcas, Europa ve las ya realizadas como amenaza a la “seguridad societal” (xiv) (xv) debido a que el carácter multicultural de algunos países es un reto a la identidad nacional. Por otra parte, la Unión Europea se presenta como “víctima” de serias amenazas para su seguridad y orden público, dada la real posibilidad de en-

tradas de extremistas y la existencia de delincuentes internacionales con un negocio organizado para el tráfico y la trata de personas que produce ganancias millonarias a los traficantes, al tiempo que aumentan los sentimientos contra la población islámica.

La cruel realidad es que los refugiados son utilizados como mercancías en función de lograr objetivos políticos y económicos. Se trata de prácticas coloniales de nuevo tipo, con nuevos esquemas y contextos, donde las potencias occidentales maniobran con las vidas humanas en función de tener buena disponibilidad de mano de obra barata. Lo que aparentemente es una contradicción entre las políticas restrictivas y la demanda de fuerza de trabajo; no es más que rejuego político.

El mercado de fuerza de trabajo no se corresponde con la demanda, aumentan las presiones migratorias; así como las políticas restrictivas y selectivas, y la violencia contra los inmigrantes. Por ejemplo, en 2018 Alemania presentó una tasa de aceptación algo más baja que la media y bastante más baja que los países nórdicos, los Países Bajos y Suiza, no porque aplique criterios diferentes sino porque gran parte de las solicitudes que recibe corresponden a ciudadanos de países balcánicos.

Los expertos estiman que, de aquí a 25 años, Europa perderá 35 millones de habitantes y necesitará 159 millones de nuevos trabajadores para mantener la actual estructura laboral (xvi) Pero, ¿estarán capacitados los refugiados para cumplir con las necesidades técnicas y los requerimientos profesionales del mercado laboral europeo? Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), el 15% de los peticionarios de asilo en Alemania en 2014 tenían estudios universitarios, frente a un 35% que tienen educación primaria o menos. En los países más sacudidos por la crisis, como España, con una tasa de paro del 22%, esa integración laboral es especialmente difícil: el paro entre los extranjeros (comunitarios y no comunitarios) es del 34% y en algunos grupos, como el marroquí, llega al 52%.

A pesar de que, aparentemente la Unión Europea reconoce sus responsabilidades en la crisis las políticas implementadas en el período 2011-2018 demuestran lo contrario. En ellas ha prevalecido el deseo de “fortificar Europa”. Existe una frontera exterior, con vallas y guardias fronterizos; una virtual, con sistemas electrónicos de vigilancia como EUROSUR y bases de datos biométricos que controlan la movilidad trans-

fronteriza como el Sistema de Información sobre Visados y una frontera interior más abstracta donde se aísla a los inmigrantes.

El control se externaliza en organismos como la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX), la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). Aunque el control migratorio es una necesidad para la protección de los países receptores; al concentrarse en las fronteras, es preventivo y restrictivo por naturaleza. En la medida en que entra una porción de la migración, las restricciones ponen en peligro a muchas personas. La falta de vías legales seguras obliga a los solicitantes de asilo a utilizar las mismas rutas y medios de llegada a Europa (a menudo, recurriendo a traficantes). En tal sentido, la Unión Europea aprobó en octubre de 2008, el llamado “Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo”.

Para el año 2018 la cifra de migrantes disminuyó, sin embargo en la UE ha prevalecido una retórica más agresiva en el discurso antiinmigrante.

En este propio año, pese al descenso de las llegadas, de más de 1,5 millones entre 2015 y 2016, a las más de 135.000 actuales (xvii), al riesgo migratorio y de tráfico de personas se le han sumado

bloqueos de embarcaciones, conflictos con guardacostas libios (país acusado de violar Derechos Humanos en la trata de migrantes), investigaciones contra las ONG de salvamento y negativas de atraque en puertos, justificadas con discursos nacionalistas.

Las ONG, de conjunto con países como Grecia, España y Francia, reclaman a la UE un enfoque regional del problema ante el riesgo de que cada vez haya menor cantidad de ONG en el Mediterráneo, al enfrentarse a obstáculos de rescate y a acusaciones políticas, que las vinculan a mafias. Por lo que se aprecia un endurecimiento de las normas europeas contra las organizaciones humanitarias que rescatan a personas en el Mediterráneo.

De manera general, la Unión no ha sido consecuente con sus compromisos internacionales. De modo que, sería un error dar por sentado que el marco legal e institucional sobre emigración y asilo establecido ha generado una política común. En realidad la crisis actual ha generado una profunda división a lo interno de la Unión.

Conclusiones

La política migratoria comunitaria en el período 2011 – 2018 se caracterizó por la restricción en las cuotas de acogida, el

trato discriminatorio hacia los inmigrantes y el uso de la fuerza militar para enfrentar los flujos migratorios irregulares. La gestión de la migración irregular se identificó además por la externalización de las fronteras comunitarias y la lucha contra las organizaciones criminales que promueven el tráfico y la trata de personas, ignorando la responsabilidad histórica de Europa en la crisis.

Las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea fueron incoherentes en las estrategias de devolución, en los criterios de concesión de asilo, en el cumplimiento de los acuerdos establecidos, así como en las condiciones que se les brinda a los inmigrantes; nunca pusieron en práctica un reparto de refugiados consensuado y equilibrado. La incapacidad de Europa para responder colectivamente a la tragedia humana cuestionó varios componentes de los métodos de integración y cooperación intergubernamental de la Unión como el espacio Schengen y tuvo un impacto negativo en la unidad de la entidad supranacional y en su proceso de integración.

Por otra parte, la estrategia comunitaria en el período de estudio fue sumamente selectiva, represiva, discriminatoria y xenófoba. Su objetivo fue impedir la entrada de toda persona que llegara por medios irregulares, expulsar a los millo-

nes de inmigrantes indocumentados que ya residían en territorio europeo, culpar al inmigrante de las crisis económicas a lo interno de los países, así como atraer y retener al personal altamente calificado.

La tragedia humana en el Mediterráneo evidencia la ausencia de una capacidad real en la Unión Europea para dar solución a la desfavorable situación migratoria.

Referencias

(i) Movimiento poblacional desde un territorio hacia otro, sea dentro de las fronteras políticas nacionales o fuera de ellas, por voluntad propia o forzado por las circunstancias concretas del entorno, motivos económicos, políticos o de cualquier otra índole, temporal o definitivamente.

(ii) Desplazamiento humano, que determinado por múltiples criterios y factores, implica el cruce de una frontera internacionalmente reconocida.

(iii) (Álvarez Acosta, 2013).

(iv) (OIM, 2016)

(v) Toda persona que (...) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera

del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1951). Los refugiados, amparados por el derecho internacional, no deben ser expulsados o devueltos a situaciones en las que su vida y libertad están en peligro. Hasta que les conceden el estatus de refugiado, los migrantes son solicitantes de asilo.

(vi) (Álvarez Acosta, 2006).

(vii) (Álvarez Acosta, 2008)

(viii) Conjunto de normas y estrategias de los Estados, encaminadas a regular todo lo concerniente a las migraciones que tienen lugar a través de sus fronteras

(ix) (Oroza Busutil, 2015)

(x) (Oroza Busutil, 2015)

(xi) Espacio común por el que puede circular libremente toda persona que haya entrado regularmente por una frontera exterior o resida en uno de los países que lo conforman (Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlan-

dia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza). Fue establecido por el Acuerdo Schengen en 1985 y entró en vigor desde 1995. El acuerdo permite suprimir los controles en las fronteras interiores entre los Estados firmantes y crear una única frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada en el espacio de Schengen con arreglo a procedimientos idénticos.

(xii) (Oroza Busutil, 2015)

(xiii) (Oroza Busutil, 2015).

(xiv) Habilidad de una sociedad de persistir en su carácter esencial bajo condiciones cambiantes y posibles amenazas. La seguridad societal atañe la sostenibilidad, en el ámbito de condiciones aceptables de evolución, de los esquemas tradicionales de la lengua, la cultura, la asociación, la religión, la identidad nacional y las costumbres.

(xv) (Álvarez Acosta, 2008)

(xvi) (Álvarez Acosta, 2008)

(xvii) (ACNUR, 2018)

Bibliografía

ACNUR: Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2018). Tendencias globales 2018.

Álvarez Acosta, M. E. (2013). Crisis sistémica, relaciones internacionales y migraciones humanas. *Mundi Migratios* (Vol. 1 no. 1 jul-dic 2013), 143-170.

Álvarez Acosta, M. E. (2008). La política migratoria de la Unión Europea hacia África Subsahariana: ¿contradictoria con su realidad demográfica? *Novedades en población*, 1-24.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas., (pág. 17). Ginebra.

OIM. (20 de septiembre de 2016). Mediterranean Update. Migration Flows Europe: Arrivals and Fatalities. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de sitio web de la Organización internacional para las Migraciones: <https://missingmigrants.iom.int/sites/default/>

Oroza Busutil, R. -F. (2015). La crisis migratoria en el Mediterráneo: la responsabilidad de Europa. *Mundi Migratios* (Vol. 3 no. 1 ene-jun 2015), 104 - 123.