

Revista Crítica Penal y Poder
2019, nº 18
Diciembre (pp. 216-229)
Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos
Universidad de Barcelona



POLÍTICA EUROPEA Y MIGRACIONES; LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS DE CUARTA GENERACIÓN FRENTE A LA MIRADA SECURITARIA

*EUROPEAN POLICY AND MIGRATIONS; THE NEED FOR A FOURTH GENERATION HUMAN RIGHTS
APPROACH OPPOSITE TO THE SECURITARIAN APPROACH*

Mikel Araguás Cerezo

*Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas
Federación SOS Racismo*

RESUMEN

La movilidad humana es uno de los retos que, como comunidad internacional, debemos afrontar en los próximos años. No es un fenómeno que podamos abordar de forma individual. Por el contrario, es una realidad que debemos encarar desde una óptica superadora del paradigma securitario actual, con la participación -entre otros- de gobiernos regionales y locales, sociedad civil, sindicatos, organizaciones religiosas, partidos políticos y por supuesto con la participación de personas que están viviendo la movilidad humana en primera persona.

Palabras clave: migraciones, movilidad humana, derechos humanos, política europea.

ABSTRACT

Human mobility is one of the challenges that, as an international community, we must face in the coming years. It is not a phenomenon that we can confront individually. On the contrary, it is a reality that we must deal with a new paradigm that goes beyond the current one based only on security; a model that must have the participation - among others - of regional and local governments, civil society, unions, religious organizations, political parties and of course with the participation of people who are living human mobility in first person.

Keywords: migration, human mobility, human rights, european policy.

1. Introducción

La movilidad humana es uno de los retos a los que, como comunidad internacional, debemos afrontar en los próximos años. No es un fenómeno (a pesar de lo que leemos en los medios de comunicación en boca de muchos responsables políticos) que podamos encarar de forma individual, dando soluciones sólo desde el estado -o desde un único estado-. Por el contrario, es una realidad que debemos afrontar entre mucho actores nacionales e internacionales y en el que gobiernos regionales y locales, sociedad civil, sindicatos, organizaciones religiosas, partidos políticos tienen (y deben) decir mucho. Pero antes de entrar en las soluciones o en planteamientos de superación de esta realidad, debemos dar un pequeño paso atrás para saber dónde estamos, cómo hemos llegado aquí en los últimos años y qué respuestas le hemos dado desde una Unión Europea, que debería pasar de la entelequia actual, a liderar una respuesta desde la comunidad internacional.

2. 2014-2019: La crisis de las personas refugiadas en Europa

Por no retrotraernos mucho, el intervalo más interesante para hablar de políticas migratorias en Europa puede ser el del último mandato del Parlamento Europeo (2014-2019). El interés no está en la originalidad de sus medidas, sino en la concentración y reiteración de respuestas ante unas migraciones que siguen tratándose como fenómeno y no como realidad a gestionar. Este periodo ha venido marcado por la agudización de los flujos migratorios hacia el Mediterráneo fundamentalmente en los años 2014 – 2015, con el inicio de lo que se ha venido llamando “la crisis de los refugiados en Europa” (ACNUR, 2015) o “la crisis migratoria en Europa”. Por señalar un poco las cifras de la época, decir que la población extranjera de la Unión Europea en 2014 era de 33 millones de personas, (7 % de la población total). En el plano de las demandas de asilo, señalar que antes de entrar en este periodo los picos máximos de solicitudes de asilo en la UE fueron en los años 1992 (672.000), 2001 (424.000), 2013 (431.000), y 2014 (626 000). Como podemos ver, a pesar del ruido mediático, la mala gestión de la movilidad humana no es una cuestión que haya explotado de un día para otro.

Todo da un vuelco en el año 2015 con la llegada de más de un millón de personas a las costas europeas, y la llegada de muchos millones más a campos de refugiados que se construyeron en varios países del norte de África y Oriente próximo. Espacios en los que estas personas se hacían a la espera de una respuesta de la Comunidad Internacional, y que se veían alimentados con los conflictos en Libia, Siria, Afganistán e Irak, sangrando millones de personas a lo largo y ancho del mundo. Estas cifras aunque van descendiendo en los años posteriores hasta las 120 000 personas que llegaron a Europa en el pasado 2018 (CEAR, 2018), 360 000 según la OIM en 2016 (OIM, 2017), poco más de 150 000 en 2017 según Human Rights Watch (HRW, 2018)) muestran la importancia histórica de un periodo de 5 años en el que más de 2 millones de personas han llegado a Europa.

Cifras que, si en número asustan, suponen en la práctica sólo una variación poblacional potencial del 0,4% sobre los 500 millones de personas que residen en la Unión Europea. Una cifra que una vez contextualizada, queda muy alejada de la sensación de desmoronamiento de la Unión Europea que hemos vivido en estos años pasados. En lo económico, esta situación, ha supuesto también asignaciones históricas, que en el período 2015-2017, han supuesto en torno a 17.700 millones de euros del presupuesto de la UE para tratar de resolver la crisis migratoria, de los cuales 10.300 millones han sido para acciones fuera de la UE (ayuda humanitaria, Fondo fiduciario regional de la Unión Europea en respuesta a la crisis siria y Fondo Fiduciario de Emergencia para África).

Después de estas pequeñas notas, quizá la conclusión es que la respuesta desde un punto de vista social, político y humanitario a esta situación sin parangón desde los grandes conflictos bélicos del siglo XX., debiera haber sido un punto de inflexión y una apuesta en las respuestas humanitarias. En la práctica, iremos viendo que ha supuesto un afianzamiento en las medidas más duras de externalización y criminalización de estas personas.

3. 2014–2019: La victoria de la securitización. De las respuestas ciudadanas y políticas novedosas al fracaso en la toma de decisiones en la UE

Ahora bien ¿qué se hizo? ¿Ha tenido algún impacto? ¿Ha mejorado la situación tras estos años? ¿Ha supuesto un periodo de innovación política y social? Para dar respuesta a estas preguntas, debemos hacer un recorrido por las iniciativas que se han dado en los últimos años. “Willkommenskultur” fue una de palabras que dieron luz en este sentido. Desde el inicio de la crisis de refugiados en Europa en 2015, en Alemania, la ciudadanía promovió un movimiento que trató de facilitar la llegada de los las más de 800.000 personas que llegaron en ese año a aquel país, y que se plasmó en la icónica imagen de los carteles colocados en ventanas y balcones, bajo el lema "refugiados bienvenidos". Un movimiento y una imagen que se trasladó al estado español, en forma de las plataformas “Refugees Welcome”¹ y en la aparición de las Redes Solidarias de Acogida² que trataban (y aún siguen haciéndolo) de dar una respuesta ciudadana, a una muy baja reacción de los estados que dejaba a miles de personas en las calles de muchas ciudades europeas. En paralelo, nombres como Sea Watch Proactiva Open Arms, Aquarius, Lifeline, Aita Mari, Iuventa, Prudence, Vos Hestia, trasladaron este movimiento solidario a la mar, como respuesta al creciente número de personas muertas y desaparecidas en el Mediterráneo y a la muy limitada actividad de rescate de los estados miembros³. Otro de los elementos positivos de estos años, ha surgido como respuesta a esas más de 18.000 personas muertas que

¹ <https://refugees-welcome.es>

² <http://redsolidariadeacogida.es>

³ <https://sea-watch.org/en/> ; <https://www.openarms.es/es>

mencionábamos atrás, no es otro que los Visados humanitarios (Parlamento Europeo, 2018) propuestos por el eurodiputado español López Aguilar. O lo que es lo mismo, el intento desde la política para dotar de contenido el derecho a pedir asilo sin arriesgar la vida.

La propuesta aprobada en el Parlamento el 11 de diciembre, instó a la Comisión a solicitar un visado en una embajada o en un consulado europeo; una situación que, aunque recuerda mucho a la legislación española de asilo previa a 2009 (donde estaba prevista esta posibilidad), supone un guante que la Comisión y en Consejo deberían recoger de forma prioritaria en el nuevo mandato del Parlamento (Parlamento Europeo, 2018).

Por último, y aunque con bastantes matices, tal y como iremos viendo a lo largo de este artículo, debemos señalar la Agenda Europea de Migración, que se publicó en mayo de 2015. Su interés en lo positivo es que pretende recoger en un único documento la respuesta “inmediata” para hacer frente a la crisis en el Mediterráneo, junto a acciones que se han de emprender a lo largo de los próximos años al objeto de gestionar más efectivamente todos los aspectos de la inmigración. Acciones que se enmarcan en cuatro áreas: a) reducción de los incentivos a la migración irregular; b) gestión de las fronteras; c) salvar vidas y proteger las fronteras exteriores; d) Elaboración de una política común de asilo más sólida; y establecimiento de una nueva política de migración legal mediante la modernización y revisión del sistema de la tarjeta azul, la determinación de nuevas prioridades en materia de políticas de integración y la optimización de los beneficios que la política migratoria brinda a las personas afectadas y a los países de origen. Quizá este documento, a pesar de sus buenas intenciones, suponga el punto de inflexión a la hora de ver el impacto que estas políticas ha tenido en la práctica, y que suponen el inicio de las decepciones en la respuesta comunitaria.

La propuesta de la Comisión Europea era sencilla, y muy en la línea del art 3.5 del Tratado de la Unión Europea “en sus relaciones con el resto del mundo [...] contribuye a la protección de los derechos humanos [...] así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional”. En la práctica se tradujo en un mecanismo basado en cuotas obligatorias según el cual todos los países de la Unión Europea debían acoger -en función de varios criterios como el PIB, tasa de desempleo etc.-, a un determinado número de personas de las 160.000 personas llegadas a Europa (de ese número a España correspondían casi 15.888 personas), que principalmente habían huido de países como Turquía (provenientes de Siria) hasta las costas de Italia y Grecia. Un objetivo que no funcionó (Comisión Europea, 2017), ya que en poco más de dos años la acogida fue ridícula -se repartieron 34.689 personas, un 22% del total. Además, con la oposición y veto inicial de Hungría contó (a pesar de continuas las amenazas de una sanción que nunca llegó); un veto al que posteriormente se sumaría el grupo de Visegrado en pleno (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia y Austria). Un hecho que supuso una importante grieta en el funcionamiento de la Unión, y que el comisario Dimitris Avramopoulos confirmó con sus declaraciones de diciembre de 2015: *La discusión sobre la reubicación obligatoria se ha agotado, y es hora de dejarla atrás. La solidaridad puede venir de diferentes formas, pero*

*debe venir de todos*⁴. La primera y más importante victoria de las concepciones más restrictivas de derechos en Europa supuso el inicio de una nueva era en el tratamiento de las migraciones.

3.1. Nuevas herramientas al servicio de la línea dura en la gestión de la movilidad humana

Otro de los elementos importantes de la agenda de migraciones es que, dentro del paquete de medidas de respuesta, se anunció el enfoque de puntos críticos o “hotspots”⁵ (Tribunal de Cuentas Europeo, 2017). En teoría, suponía la creación de “instalaciones de recepción y centros de primera recepción en los estados miembros ubicados en primera línea” en los que las agencias competentes de la Unión trabajarían sobre el terreno con los Estados miembros situados en primera línea, para proceder rápidamente a la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los migrantes. En la práctica, y a pesar de estar dentro del capítulo “Salvar vidas y asegurar las fronteras externas” estos centros sirven, en palabras de Amnistía Internacional⁶, como espacio para “un proceso de selección para separar a los solicitantes de asilo de las personas a las que se considera migrantes en situación irregular” cuyo único destino posible es la puesta en marcha de otro de los mecanismos de la política migratoria de la Unión Europea: la expulsión de aquellas personas que no acrediten esa condición de demandante de protección internacional.

En la Agenda Europea de Migración, se planteó (aunque se había avanzado ya un mes antes) la idea de crear unos regímenes de reubicación y reasentamiento a escala de la Unión, que han supuesto tanto un auténtico fiasco a la solidaridad entre los estados, como uno de los grandes enfrentamientos entre la sociedad civil europea y los estados miembros, como una pelea entre éstos últimos. La paradoja viene al acotar quién tiene derecho (o no) a pedir asilo; y aquí entre en juego la lista de “países seguros”⁷. O lo que es lo mismo las personas que procedan de los países que se consideran seguros (entre los que está Afganistán) no podrán acogerse a las leyes internacionales que les garantizan el derecho a un refugio, sino serán tendrán la consideración de migrantes económicos y con ello la legislación europea sólo les garantiza el intento de ser expulsados. En este enfoque hotspot⁸ y dentro de la lógica de la expulsión/deportación, una de las novedades políticas más significativas ha sido que de su mano han ido aumentando los acuerdos con terceros países. Si bien, en sentido estricto no son una novedad, dado que la Unión Europea ya había firmado

⁴ <https://www.france24.com/es/20181218-europa-migracion-crisis-identidad-resumen>

⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_es.pdf

⁶ <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/italia-palizas-y-expulsiones-ilegales-ante-la-presion-de-la-ue-para-usar-mano-dura-con-refugiados/>

⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_es.pdf

⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/multimedia/publications/the-hotspot-approach-to-managing-exceptional-migratory-flows_en

algunos, sí que lo es haberlos firmado con países en los que el cumplimiento de los Derechos fundamentales de las personas es una quimera y en medio de una importante presión de la sociedad civil europea. Hablamos de los acuerdos con Afganistán, Libia, Sudán y Turquía. El primero de ellos, “informal”, y ratificado de forma sui generis por los estados miembros en 2015 con Turquía (Consejo Europeo, 2016), supuso la respuesta a la llegada de 1 millón de personas refugiadas sirias, iraquíes y afganas de aquellas tierras. El acuerdo supuso de facto, contratar a la gendarmería turca a cambio de algo más de 6.000 millones de euros y de un mayor acercamiento diplomático, precisamente cuando el Gobierno otomano más ha retrocedido en sus estándares democráticos a cambio de que éste país aceptase “el retorno rápido de todos los migrantes que no precisen protección internacional y que hayan pasado de Turquía a Grecia, y en aceptar a todos los migrantes irregulares interceptados en aguas turcas”. Un acuerdo en el que no se tuvo en cuenta, tal y como recoge la Defensora del Pueblo Europea en su comunicación 06-509-674-784-927-1381/2016/MHZ contra la Comisión Europea, la inexistencia de una evaluación de impacto de este acuerdo sobre los derechos humanos realizada de forma previa (Defensor del Pueblo Europeo, 2017).

Otro ejemplo es el acuerdo firmado con Afganistán⁹. Un documento que nace en una cumbre de donantes (octubre de 2015), en la que la UE amenazó al Gobierno afgano con suspender los fondos de cooperación si no aceptaba hacerse cargo de las cientos de miles personas afganas que se pretendía “devolver” a su país de origen. Para darnos cuenta del sentido de esta amenaza, hay que señalar diciendo que solo en 2015, 196.700 nacionales de este país solicitaron asilo en Estados miembros de la UE y se estimaba que más de 6 millones de personas habían abandonado el país. Y todo ello, no sólo a pesar de que según el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para Afganistán “El asesinato y mutilación de miles de civiles afganos es profundamente angustiante y en gran medida prevenible”¹⁰ o a pesar de que la legalidad obligue a que las “deportaciones sólo puedan darse cuando una entidad estatal esté declarada como segura, o sea que cuenta con las condiciones necesarias para garantizar la integridad física de la persona deportada”. Todo ello se obvió al priorizar la expulsión frente a al derecho humanitario.

En el mismo orden de acuerdos, las 181.436 llegadas en 2016 a costas italianas provocaron que este país nos sorprendiese con un memorándum, compuesto por ocho puntos con Libia¹¹, que supone de facto volver al escenario del Tratado de Amistad de 2008¹² y de la Declaración de Trípoli firmado con Gadaffi. Y todo ello a pesar que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos declarase que el hecho de que las personas migrantes sean detenidas por la Guardia Costera libia “pueden ser expuestas a más

⁹ <https://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-afganistan-sellan-acuerdo-cooperar-devolucion-inmigrantes-afganos-irregulares-20161003141552.html>

¹⁰ https://elpais.com/internacional/2017/02/06/actualidad/1486367429_907109.html

¹¹ https://www.repubblica.it/esteri/2017/02/02/news/migranti_accordo_italia-libia_ecco_cosa_contiene_in_memorandum-157464439/?refresh_ce

¹² https://elpais.com/diario/2009/06/11/internacional/1244671206_850215.html

violencia" o "reitero la importancia del principio de que las personas no deben ser enviadas a países donde pueden enfrentar tortura, persecución o amenazas a su vida"¹³. Una vez más el enfoque hotspot, priorizó la política de expulsión y externalización frente al cumplimiento de los derechos fundamentales, tal y como justificó un día después de la firma del acuerdo el presidente del Consejo Europeo al jefe del Consejo Presidencial de Libia, ante el que dijo que "había llegado el momento de cerrar la ruta de Libia a Italia"¹⁴.

3.2. Afrontando las profundas causas de las migraciones con las mismas soluciones

Otra de las constantes a lo largo de la historia de estas políticas, han sido los múltiples anuncios para afrontar las verdaderas causas del origen de las migraciones hacia Europa; uno de los ejemplos fue la cumbre de la Valetta, de noviembre de 2015. Si oficialmente la Cumbre de La Valetta sobre Migración "forma parte de este esfuerzo para afrontar los desafíos y establecer una política migratoria europea eficaz, humanitaria y segura, reuniendo a los países africanos y de la UE para trabajar juntos en un espíritu de asociación y encontrar soluciones comunes a desafíos compartidos", en la práctica los resultados apuntaron hacia otro lado¹⁵.

Un ejemplo son los Programas regionales de protección y desarrollo de la UE que trasladaron esos humanitarios objetivos a una cuestión más prosaica centrada en mejorar las capacidades gestión de fronteras de las zonas de las cuales proceden o que atraviesan muchos refugiados, bajo la puesta a disposición de los países africanos de instrumentos de apoyo. Todo ello dentro de los marcos de la Asociación UE-África (Comisión Europea) o la Política Común de Seguridad y Defensa (SEAE). Medidas que responden más a los intereses de la UE que a las necesidades reales de los países de origen o tránsito. En la mar, esta cumbre dio una respuesta paralela basada en el refuerzo de la externalización de fronteras y exención de la responsabilidad de la Unión Europea que hemos mencionado. Dentro de las medidas dentro del objetivo "Potenciar la protección de los migrantes y solicitantes de asilo" la UE creó, EUNAVFOR MED o "Sophia", más centrada en el control de fronteras y la devolución a los países de origen, que en el rescate en alta mar¹⁶. Operaciones de rescate que a día de hoy tienen las horas contadas. La Unión Europea anunció en marzo de 2019 que los barcos militares que luchan contra el tráfico de personas dentro de "Sophia" van a dejar de patrullar en el Mediterráneo central¹⁷. Una decisión que tiene mucha relación con la decisión del gobierno populista de italiano y su anuncio de no permitir, entre insultos a las personas que tratan de llegar a Europa y a las atracaran en sus

¹³ <https://www.efe.com/efe/america/portada/el-sistema-internacional-de-derechos-humanos-esta-amenazado-y-es-atacado-segun-la-onu/20000064-3201004>

¹⁴ <https://www.lavanguardia.com/politica/20170202/413952490508/tusk-pide-cerrar-la-ruta-de-inmigracion-irregular-de-libia-a-italia.html>

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/11/11/valletta-summit-press-pack/>

¹⁶ https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/eunavformed.html

¹⁷ <https://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-deja-barcos-operacion-sophia-lucha-contra-redes-trafico-migrantes-mediterraneo-20190327125751.html>

puertos para permitir el desembarco de los migrantes, a pesar de que el estado italiano tenía el mando de la operación.

Este hecho supuso que el resto de países, entre ellos España y Francia, tampoco se mostraron dispuestos a abrir sus puertos y poco a poco el Mediterráneo fue vaciándose de la solidaridad (a pesar del espejismo del “Aquarius”¹⁸). En este contexto, el futuro de las personas, tal y como explica Matteo de Bellis, de Amnistía Internacional será “bien que nadie los rescate porque no hay barcos en el mar listos para brindar servicios de rescate; bien que sean interceptados por patrulleras libias y devueltos a Libia, donde serán enviados a centros de detención donde, de hecho, tal y como hemos documentado, hay casos de tortura, asesinato, violencia sexual y explotación de todo tipo”. Siguiendo con esta cumbre, se diseñó como objetivo la mejora de la cooperación en materia de retorno y readmisión, como uno de los pilares para “reforzar la credibilidad de las políticas de la UE en el ámbito de la protección internacional y la migración legal”. Una vez más la política migratoria europea eficaz, humanitaria y segura pasa inexorablemente por la expulsión de las personas, indicándonos que más allá de la justificación de abordar las “causas profundas de las migraciones” el único enfoque válido para la UE es el basado en el triángulo, no dejar pasar, expulsar y criminalizar. Una vez más en la primera línea, la misma política que antepone vallas, hotspots, centros de internamiento de extranjeros, al enfoque de los derechos humanos. Y aunque lo hemos dejado para el final, la Comisión Europea anunció en la misma cumbre que:

estaba trabajando en la preparación de medidas de desarrollo para aplicar la parte de la Agenda Europea de Migración centrada en afrontar la dimensión exterior de la crisis. Parte de este proceso consiste en el establecimiento de un Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África. Este fondo fiduciario permitirá financiar proyectos destinados a crear oportunidades de empleo y apoyar los servicios básicos destinados las poblaciones locales.

El Fondo Fiduciario para África¹⁹ (Comisión Europea. 2015) fue diseñado como un instrumento de emergencia que permitía a la UE “dar una respuesta rápida, flexible, y colectiva a las distintas dimensiones de una situación de emergencia”, complementando así el diálogo político, los programas de cooperación para el desarrollo, la ayuda humanitaria y la ayuda de respuesta a las crisis. El problema de fondo, tal y como se expresa en el informe de OXFAM “¿una emergencia para quién?” (Kervyn et al., 2015, 2017) es ese 35% del total del fondo (22% destinado a gestión de la migración y el 13,5% a seguridad, consolidación de la paz, prevención y lucha contra el extremismo violento,) están más enfocados hacia la contención y el control de los flujos migratorios que en “promover canales regulares de migración y movilidad desde y entre los países europeos y africanos”, o “promover unas migraciones ordenadas, seguras, regulares y responsables de la

¹⁸ <https://www.publico.es/sociedad/migraciones-viraje-gobierno-politica-migratoria-acoger-aquarius-seguir-linea-dura-ue.html>

¹⁹ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en

población”. En lo concreto más de un 50% de esta partida está enfocada hacia la contención y control en origen y tránsito, un 25% en reformas políticas para facilitar el “retorno”.

Siguiendo la misma lógica, en junio de 2016, la UE adoptó el nuevo Marco de Asociación en Materia de Migración (European Commission. 2015), una cooperación reforzada con terceros países para gestionar mejor la migración, que introduce las condicionalidades positivas (ayuda al desarrollo) y negativas (si no los países no cumplen con los requisitos de retorno, contención se salidas de nacionales y control del tránsito) relativas a la cooperación con terceros países en el ámbito de la migración y refuerza la externalización de la política migratoria de la UE. Esta nueva fórmula adoptó la forma de «*pactos*» a medida, según se trate de un país de origen, un país de tránsito, o de un país que acoge a un gran número de personas desplazadas. Inicialmente se plantearon con Jordania y el Líbano, y posteriormente Níger, Nigeria, Senegal, Mali y Etiopía en una segunda fase y Túnez y Libia en una tercera. Una vuelta de tuerca más en los procesos de externalización de las políticas migratorias europeas.

Y en todos estos bloques de medidas, aún queda por incluir a uno de los de los actores estrella de este periodo, que no es otro que FRONTEX²⁰, convertido en este periodo en Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costa, que ha pasado de tener como objetivo “ayudar a los Estados miembros de la UE y a los países asociados a Schengen a proteger las fronteras exteriores del espacio de libre circulación de la UE” a convertirse en 2016 en una agencia que tiene como objetivos “contribuir al desarrollo de una gestión integrada de las fronteras exteriores, fortalecer la vigilancia en las fronteras” o acelerar las repatriaciones de las personas que no tengan derecho a asilo. Una agencia que ha pasado de tener 1.500 personas en abril de 2019 a planificarse un aumento hasta las 10.000 personas en 2027²¹, incorporando a su funcionamiento sus propios barcos, aviones o helicópteros. Por primera vez, además de la realización de los informes de riesgos relacionados con las migraciones, o de la formación de operadores en terceros países, los guardias europeos tendrán auténticos poderes ejecutivos para realizar controles fronterizos (aunque bajo supervisión de los estados), como el estrenado en la frontera albanesa en mayo de 2019²², o para ejecutar funciones de retorno. Además, la agencia podrá actuar de forma autónoma para realizar operaciones en países terceros como Marruecos o Libia, convirtiendo a la agencia en uno de los pilares de la política de externalización de la Unión Europea, otorgándole un presupuesto tan privilegiado como son 11.300 millones de euros para el periodo 2021-2027.

²⁰ <https://frontex.europa.eu>

²¹ <https://www.europapress.es/internacional/noticia-eurocamara-aprueba-reforma-frontex-cuenta-10000-efectivos-aqui-2027-20190417190722.html>

²² <https://elrotv.com/noticias/mundo/la-ue-despliega-en-la-frontera-albanesa-la-primera-operacion-de-frontex-en-un-pais-tercero-20190522>

En contraste, y a pesar de la urgencia, de los continuos anuncios y del tiempo empleado, la reforma del sistema de asilo sigue completamente bloqueada²³. De los siete proyectos que Bruselas ha puesto sobre la mesa en esta legislatura, ninguno ha salido adelante. Y todo ello a pesar múltiples declaraciones como las realizadas por eurodiputado socialista húngaro Péter Niedermüller: “aunque la protección de las fronteras es muy importante, no es suficiente por sí misma. Necesitamos un sistema europeo de asilo completo y finalizarlo será una de las principales tareas del próximo Parlamento”. Un nuevo Parlamento que incluye a alguno de los actores que han aparecido en este texto y que han ido cobrando protagonismo en este mismo periodo defendiendo desde el Consejo, con algunas de las posiciones más duras que hemos ido mencionando.

3.3. El nuevo periodo parlamentario en Europa: ¿una oportunidad?

En este nuevo periodo, tras las últimas elecciones de mayo de 2019, en el Parlamento Europeo el peso de las posiciones más conservadoras y reaccionarias ha crecido de forma muy importante. Habrá un nuevo grupo auspiciado por Le Pen y Salvini, llamado Identidad y Democracia, que sumados a los Conservadores y Reformistas Europeos liderados por los euroescéptico y ultraconservadores de Ley y Justicia, a los que se puede sumar Fidesz, partido del Primer Ministro húngaro Viktor Orbán, y en el que participa VOX, que contarán con al menos 60 eurodiputados que junto a otros eurodiputados del entorno del Partido del Brexit de Nigel Farage -englobados en el Grupo Europa de la Libertad y de la Democracia Directa en el periodo anterior-, muestran un bloque con un importante peso en la vida parlamentaria de los próximos años. Grupos que muestran su agenda política en declaraciones como las del presidente de Identidad y Democracia, Marco Zanni, en las que fijan objetivos modificar la gestión de los flujos migratorios y “rechazar la política de puertas abiertas a todo el mundo, que ha llevado a Europa a la inestabilidad y a una situación insostenible”²⁴. Un objetivo que vistas las declaraciones en la pasada campaña europea sería defendible por cualquiera de estos grupos.

Ahora bien, ¿qué podemos esperar de este nuevo periodo? La primera respuesta la obtenemos en la posición del Consejo sobre las tres orientaciones generales en relación con tres propuestas sectoriales en materia de asuntos de Interior²⁵ (Council of the European Union. 2019). Las cuestiones relacionadas con el paquete de reformas del Sistema Europeo Común de Asilo quedan fuera del ámbito de aplicación de los acuerdos en el contexto del marco financiero plurianual para el período 2021-2027, en las que se propone que las máximas prioridades -con el consiguiente aumento de la financiación respecto a la propuesta inicial de la Comisión- se centren en los proyectos en terceros países para reducir

²³ https://www.elespanol.com/mundo/europa/20190418/ue-refuerzo-frontex-no-convence-espana-italia/391711951_0.html

²⁴ <https://www.lavanguardia.com/politica/20190613/462852636735/le-pen-presenta-nuevo-grupo-identidad-y-democracia-en-el-parlamento-europeo.html>

²⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/07/funding-for-migration-border-and-security-policies-council-agrees-its-position/>

la elevada presión migratoria, la lucha contra la ciberdelincuencia y la interoperabilidad de los sistemas informáticos. Toda una declaración de intenciones.

Relacionado con lo anterior, la segunda respuesta, la hemos visto en este texto. En la medida en que en momentos de crisis se ha profundizado -en términos políticos, de inversión directa e investigación- en las políticas de externalización de fronteras y en políticas securitarias, todo parece indicar que se profundizará en el modelo en los próximos años. El aumento de los acuerdos Marco de Asociación en Materia de Migración, la anteposición de los acuerdos para la inversión directa en países como Marruecos o Libia para el refuerzo del control de flujos migratorios frente a la exigencia en el cumplimiento de los derechos fundamentales parece que muestran en camino que ha emprendido la Unión Europea. Y todo ello sin esperar a de un Parlamento en el que la mayor novedad será el importante aumento de las posiciones más extremas, racistas y xenófobas.

La tercera respuesta la obtenemos con una composición del Parlamento Europeo que pone imagen a la refleja la preocupación de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa²⁶ (ECRI, 2019) sobre el creciente “discurso del odio y el populismo” por parte de los partidos xenófobos durante 2018. En este sentido, y en la línea que apunta este informe publicado en junio de 2019, la inquietud social ante “las mutaciones económicas, geopolíticas y tecnológicas”, están siendo un instrumento de los políticos populistas se valen para “designar a inmigrantes y minorías como chivo expiatorio”, provocando un escoramiento en el discurso de los partidos “tradicionales” y de las instituciones que comienzan a utilizar los mismos “criterios nacionales, étnicos o religiosos” comenzando a instaurarse ideologías basadas en el “nosotros contra ellos” tal y como está sucediendo en múltiples parlamentos nacionales en toda Europa. Un discurso que ya se ha instaurado dentro del lenguaje de la Unión, en la medida que la posición del Consejo recoge gran parte de la agenda y del discurso criminalizador de estos grupos. Todo un éxito sin haber comenzado el periodo de sesiones. La misma polarización que se presenta en el Parlamento Europeo y en el Consejo, junto a la imposibilidad de haber avanzado en la Reforma del Sistema de Asilo en el periodo previo, dibuja un escenario complejo para la negociación de un marco jurídico adecuado para afrontar los retos de la movilidad humana hacia Europa en los próximos años. En todo caso, todo parece señalar que a mirada estará lejos de las propuestas de antigua Comisaria Cecilia Malmström y todo apunta a que pueden ahondar en la visión de actual Comisario Avramopoulos.

Paradójicamente, el único acuerdo jurídico sobre el que parece que hay consenso es sobre la necesidad de la reforma de la Directiva de Retorno. Tras varios borradores realizados por la Comisión en los últimos meses, el 7 de junio de 2019, los ministros del Interior de la Unión Europea llegaron a un acuerdo para impulsar la devolución de inmigrantes irregulares a sus países de origen, a través de procedimientos más rápidos y efectivos. Para ello, el propio consejo en su formación de interior, dio luz verde a la reforma de la

²⁶ <https://www.servimedia.es/noticias/1144321>

Directiva de Retorno, de 2008, con el objetivo de “responder a los nuevos retos y, en particular, a la constante presión migratoria”. Pero la reforma no queda ahí, y a pesar de no cubrir alguno de los aspectos más polémicos (por ejemplo, el retorno en las fronteras, que se regulará a través del Reglamento sobre el Asilo) sí que habla de la orientación de esta directiva; más expulsiones (incluso a terceros países que la UE considere seguros), más internamiento, más acuerdos con terceros países, obligación de cooperar en la expulsión, ahondar en el concepto criminalizador del “riesgo de fuga”, de la detención preventiva. Todo ello en la misma reunión en la que se aprobaron las orientaciones presupuestarias que vimos unos párrafos atrás para los próximos años marcando claramente qué poder esperar de los próximos años

Ahora bien, la pregunta es; supondrá esta apuesta política una mejora en la gestión de los flujos migratorios hacia la UE. La respuesta suscita más sombras que luces. La experiencia previa, en este tipo de políticas nos enseña que el funcionamiento basado en la ecuación crisis migratoria = aumento de las medidas de externalización, inversión en terceros países, aumento de la securitización, si bien ha conseguido una paralización en el corto plazo de las rutas, en el medio plazo ha supuesto la apertura de nuevas rutas. Como hemos visto en este artículo, el taponamiento de la ruta del Mediterráneo Central, supuso la apertura de la ruta este; el cierre de ésta la apertura (de nuevo) de la del Mediterráneo Central, y para cerrar el círculo el taponamiento de ésta supone la apertura de la ruta sur. Un círculo vicioso que históricamente este tipo de medidas no ha conseguido erradicar.

4. Entonces, ¿qué otro tipo de soluciones se pueden dar?

La respuesta sólo puede venir de un nuevo enfoque que aborde esta realidad desde las necesidades e intereses de un mayor número de actores; tanto del norte, como del sur. Un nuevo enfoque en el que desde el más absoluto multilateralismo e introduciendo en él a más actores, amplíe el debate introduciendo la voz de las personas migrantes, las diásporas, las organizaciones de personas migrantes o refugiadas, de los tránsitos, a voz de unas organizaciones de defensa de los derechos de las personas migrantes acalladas en los últimos tiempos, la voz de organizaciones internacionales, sindicatos, organizaciones religiosas y un largo etcétera, a través de un acuerdo macro que aborde la movilidad humana desde una óptica más amplia e inclusiva.

Quizá esa sería una solución, en un mundo que una parte de la población tiene acceso inmediato e ilimitado a cualquier tipo de movilidad (sin que ello tenga especial impacto, más allá de las tensiones que se están viviendo en ciudades europeas por el aumento del turismo) no tiene sentido acotar, restringir y prácticamente anular las necesidades de movilidad de cientos de millones de personas, porque es algo ficticio. Establecer nuevos criterios, que permitan una movilidad humana de forma real, y mucho más flexible se plantea como uno de los ejes que la comunidad internacional debe afrontar de manera global. Quizá a modo de propuesta y para terminar este artículo, debamos dotar a la

movilidad humana de la importancia que en la actualidad tiene, incluyéndose el derecho a la movilidad dentro de la agenda de los derechos Humanos de cuarta generación, junto al acceso a las nuevas tecnologías y los propuestos por Paulo Bonavides (González Álvarez, 2008) como el derecho a la democracia, a la información o al pluralismo. De esta de forma y con esta nueva generación de derechos plurales podemos dibujar un nuevo proyecto de ciudadanía cimentado en los derechos humanos que crece y se desarrolla bajo cobijados por los derechos de segunda y tercera generación y que tienen como cúspide estos nuevos derechos. ¿Nos atrevemos a dibujar este nuevo marco?

BIBLIOGRAFIA

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (2015): “El año de la crisis de refugiados en Europa”. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/stories/2015/12/5af94adf1a/2353-2015-12-30-16-24-16.html>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2018): “2018, el año que España se convirtió en la principal entrada por mar a Europa”. Disponible en: <https://www.cear.es/2018-el-ano-que-espana-se-convirtio-en-la-principal-entrada-por-mar-a-europa/>

Comisión Europea (2017): “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: Decimocuarto informe sobre reubicación y reasentamiento”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-405-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

- (2015): “Un fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para África”. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_es.pdf

Consejo Europeo (2016): “Comunicado de prensa: Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016”. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

Council of the European Union (2019): “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast)”. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9620-2019-INIT/en/pdf>

Defensor del Pueblo Europeo (2017): Decisión de la Defensora del Pueblo Europeo en la investigación conjunta de las reclamaciones 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ contra la Comisión Europea relativas a la evaluación del impacto sobre los derechos humanos del Acuerdo UE-Turquía. <https://www.ombudsman.europa.eu/es/decision/es/75160>

European Commission (2015): “Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee

of the Regions a European agenda on migration”. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

- (2015): “A European Union emergency trust fund for Africa”. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_en.pdf

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2019): “Annual report on ECRI’s activities”, Estrasburgo. Disponible en: <https://rm.coe.int/annual-report-2018/168094d6fe>

González Álvarez, R (2008): Blog sobre sociedad y Derecho de Tendencia 21. Aproximaciones a los Derechos Humanos de Cuarta Generación. Disponible en: <https://www.tendencias21.net/derecho/attachment/113651/>

Human Rights Watch (2018): Informe mundial 2018, New York. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313653>

Kervyn, E. & Shilhav, R. (2017): “An emergency for whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – migratory routes and development aid in Africa”. OXFAM Internacional. Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620380/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en.pdf;jsessionid=CC7411E131B36A8E883B9E24ACB805FD?sequence=13>

Organización Internacional para las Migraciones (2017): “Se contabilizan 171.635 llegadas y 3.116 muertes de migrantes en el Mediterráneo en 2017”. Disponible en: <https://www.iom.int/es/news/se-contabilizan-171635-llegadas-y-3116-muertes-de-migrantes-en-el-mediterraneo-en-2017>

Parlamento Europeo (2018): Proyecto de informe con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre Visados humanitarios 2018/2271(INL). Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-630712_ES.pdf

Tribunal de Cuentas Europeo (2017): *Informe especial: Respuesta de la UE a la crisis de los refugiados: el enfoque de «puntos críticos»*. Disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOTS_ES.pdf