

## Flujos Migratorios en el Mediterráneo: causas, políticas y reforma

Itxaso Domínguez de Olazábal, Ruth Ferrero Turrión, Beatriz Mesa García,  
Marta Pérez Ramírez, Gemma Pinyol-Jiménez y Anna Terrón Cusi

Documento de Trabajo Opex N° 102/2020



*Imagen: Carles Tomàs Clots, tomada en Lesbos en 2017*

### **Anna Terrón Cusi**

Directora General de la FIIAPP- Fundación Internacional e Iberoamericana, profesora en Blanquerna - Universitat Ramón Llull, exsecretaria de Estado de Migraciones.

### **Ruth Ferrero Turrión**

Profesora de Ciencia Política y Estudios Europeos en la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y en la Universidad Carlos III de Madrid e Investigadora Asociada en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales en la Universidad Complutense (ICEI-UCM).

### **Gemma Pinyol-Jiménez**

Directora de Políticas Migratorias y Diversidad en Instrategies. Investigadora asociada en el Interdisciplinary Research Group on Immigration de la Universitat Pompeu Fabra (UPF).

### **Marta Pérez Ramírez**

Consultora en el ámbito de las migraciones, el asilo y la gestión de la diversidad en la Red de Ciudades Interculturales (RECI), CER-Migracions (UAB-UB), CEAR.

### **Beatriz Mesa García**

Profesora e investigadora en la Universidad Internacional de Rabat, especialista en el continente africano. Miembro del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos de la Universidad Autónoma de Madrid.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

Las opiniones y consideraciones versadas en cada texto de este volumen son personales y no necesariamente compartidas por el conjunto de las autoras, o por la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas y Ministerio de Asuntos Exteriores,  
Unión Europea y Cooperación  
© Las autoras

Impreso en papel ecológico 

Coordinación: Itxaso Domínguez de Olazábal  
Edición: Ana Raya y Mateo Peyrouzet  
Maquetación: Clara Román Jiménez  
ISBN: 978-84-121118-9-7

# Índice

<b>PRÓLOGO. Política y políticas de migración en la Unión Europea</b>	<b>5</b>
<b>PRIMERA PARTE: Análisis de dos dinámicas opuestas y convergentes: las migraciones intra y extracontinentales en África</b>	<b>12</b>
Resumen	13
Introducción y problemática	14
1. Las migraciones extra-africanas	17
1.1. Factor social y económico	17
1.2. Factor urbano y demográfico	22
2. Las migraciones intra-africanas	23
2.1. Factor urbano y demográfico	24
2.2. Factor medioambiental	24
2.3. Factor conflictividad	25
Conclusiones y recomendaciones	28
Bibliografía	31
<b>SEGUNDA PARTE: Migraciones en el Mediterráneo: efectos en el ámbito español y europeo. Políticas públicas y retos de futuro</b>	<b>34</b>
Resumen	35
Introducción	36
1. Los dilemas de la construcción de una política de inmigración y asilo común en la UE	39
2. El debate europeo en el marco de la crisis humanitaria (2015-2016)	45
3. Las nuevas propuestas en materia migratoria	50
3.1 El modelo australiano/las plataformas de desembarco regionales	50
3.2. El "Plan Sánchez"	51
3.3. La apuesta por el intergubernamentalismo y las cooperaciones reforzadas	53
4. España, ¿qué rumbo tomar?	54

4.1 El asilo en España, un poco de contexto	55
4.2 Del <i>Aquarius</i> a la sentencia del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo	58
Conclusiones y recomendaciones	61
Bibliografía	65
<b>TERCERA PARTE: El «acuerdo UE-Turquía» sobre personas refugiadas: vulneración de derechos, externalización y dependencia</b>	67
Resumen	68
Introducción	69
1. Un acuerdo que no es tal: contexto y contenidos de una declaración de colaboración	71
1.1 El contexto de la declaración	71
1.2 Los contenidos de la declaración	72
2. Del éxito (parcial) en el corto plazo a los riesgos en el largo plazo	75
2.1 El descenso (engañoso) de las entradas	75
2.2 Las devoluciones a Turquía: limitadas y controvertidas	77
2.3 'Recompensar' la externalización del control migratorio	80
3. Inconsistencias y debilidades de una declaración disfuncional	81
Recomendaciones	85
Bibliografía	86
<b>EPÍLOGO: Flujos migratorios durante y tras la Covid-19</b>	90
Introducción	91
1. Efectos de la crisis de la COVID-19 en la movilidad humana	92
2. Los migrantes frente a la pandemia en Europa y España: vulnerabilidad agudizada	94
3. Por una regularización urgente de las personas migrantes	100
4. Un Nuevo Pacto para la Migración y el Asilo para la UE	102
Conclusiones	107
Bibliografía	109

# PRÓLOGO. Política y políticas de migración en la Unión Europea

## De qué hablamos cuando hablamos de migrantes, migración y de políticas de migración

*Anna Terrón Cusi*

Me parece útil, antes de adentrarnos en este volumen, acotar el terreno de lo que podemos considerar de un modo objetivo migración, migrante, políticas de migración y políticas de asilo: definir nuestro objeto de análisis; e indicar cómo éste se ve afectado por elementos que poco tienen que ver con él y mucho con nosotros mismos, con nuestra aproximación subjetiva a la migración.

Un migrante es aquella persona que se encuentra fuera de su lugar de residencia habitual por distintos motivos, según la Organización Internacional de las Migraciones. Esta definición es la que utilizamos generalmente en el ámbito normativo: aunque no está establecida por la legislación internacional, sí la incorpora cuando se refiere a algunas categorías, como los trabajadores migrantes. El derecho internacional sí determina quiénes, de entre las personas que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual, deben considerarse beneficiarios de protección internacional.

Estas definiciones de migrante y refugiado contienen inequívocamente un elemento de movilidad. El cruce de una frontera internacional con la intención de establecerse en el territorio de destino determina el hecho migratorio. La condición de migrante es temporal: se pierde tanto por la reversión del recorrido migratorio como por su saturación y adquisición de un estatus similar al del nacional del lugar de residencia, y el acceso a la nacionalidad.

De acuerdo con lo expuesto, las normas y las políticas de inmigración y asilo son aquellas que determinan en qué condiciones se produce la entrada y se establece la residencia en el país de destino. Por un lado, los Estados establecen los requisitos de entrada en su territorio, la garantía de poder solicitar asilo para quienes lleguen con la intención de acogerse a este régimen, y la seguridad de que su solicitud va a ser tramitada de acuerdo con el Derecho internacional de asilo y, en el caso de los Estados de la Unión Europea (UE), conforme a las directivas y reglamentos que componen el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Por otro lado, las políticas de migración deben también ocuparse de la recepción y el acomodo de los recién llegados, de la protección efectiva de quienes acceden a este régimen, y de la eliminación de posteriores barreras a la integración social. Deben igualmente permitir la progresiva adquisición de derechos hasta la plena ciudadanía si, transcurrido el tiempo necesario y cumpliendo los requisitos, se desea optar por la nacionalidad del país de residencia. Así pues, el control de las fronteras y la sanción al incumplimiento de los criterios de residencia, no son una parte de la política de migración, y menos aún una política, sino los elementos de control de legalidad de las políticas

migratorias establecidas. Todo ello puede parecer obvio, pero en materia migratoria pocas cosas lo son, como veremos.

Las definiciones de migrante y de migración que empleamos, aceptadas comúnmente en derecho, no son las únicas que manejamos en nuestra sociedad. En el espacio público, ambos términos pueden adquirir tantas connotaciones como prejuicios existen en nuestra sociedad. La más común, con los problemas que ello entraña, es la que vincula el ámbito de la migración con cualquier diferencia apreciable entre una persona dada y aquello que cada cual cree que es -o debería ser- el aspecto de sus congéneres en la comunidad imaginada de Benedict Anderson a la que llamamos nación. El espurio uso polisémico de las palabras migración e inmigrante -incorporando a ellas el asilo y los refugiados- no se limita a confundir, de forma errónea, pero no siempre inocente, migración y diversidad, sino que modifica los elementos de ambas definiciones, incorporando o excluyendo de ellas determinados comportamientos o personas según características ajenas al hecho migratorio.

Veamos algunos de los ejemplos más comunes del fenómeno al que nos referimos. La migración se asocia a pobreza y vulnerabilidad. Se expulsa de esta categoría a inmigrantes de otro estatus social, para los que se reservan expresiones como 'expatriados', si es que alguna vez su condición de residente extranjero llega a evocarse. En sentido inverso, la enumeración de generaciones al lado de la palabra inmigrante extiende esta categoría en el tiempo de forma impropia, incluyendo en ella a personas que nunca han migrado: la condición de inmigrante no se hereda, no la adquieren los nacionales de padres nacidos en otro país con otra nacionalidad, como tampoco se hereda de padres a hijos la condición de refugiado. Continuando nuestro recorrido por lugares comunes, veríamos cómo se convierte en migrante a cualquier extranjero no residente que se encuentre en una situación identificable como perniciosa -típicamente, la comisión o imputación de un delito-, o como un nacional de origen convertido a otro credo pasa a ser considerado migrante. Como último ejemplo de lo que queremos mostrar, vale la pena mencionar la creciente alusión a la migración en términos de riesgo a la seguridad global, un proceso de securitización que convierte a los migrantes en actores potenciales del peligro evocado y mantiene las políticas migratorias en permanente situación de excepción.

No debe pues sorprendernos que en la UE se sobreestime sistemáticamente el número de migrantes, la cifra de aquellos entre ellos que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, el número de residentes no autorizados a hacerlo, las diferencias relacionadas con la religión o la relación entre migración y seguridad. En no pocos espacios públicos y en determinados ámbitos políticos se confunden migración, asilo, diversidad, pobreza -y potencial abuso de los sistemas de atención social- e inseguridad; esta confusión impacta de modo creciente en el conjunto de la vida política y condiciona las políticas públicas. Es imposible comprender las dos últimas décadas de la política europea de migración y asilo sin considerar, junto a la realidad migratoria, la carga que se ha ido atribuyendo al concepto 'migración' y las connotaciones que se han ido adhiriendo a la expresión 'inmigrante'. Estas se cruzan con los crecientes problemas de desigualdad y los consiguientes retos a la cohesión social que nuestras sociedades sufren.

## **¿Una política común de migración y asilo?**

La UE ha sido extraordinariamente cauta a la hora de poner en común las políticas de inmigración y asilo. No en vano, el control del propio territorio y de sus fronteras es un elemento consustancial al Estado. El derecho a la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión requirió décadas. Para que el mercado interior (Acta Única Europea) y los ciudadanos de la Unión (Tratado de Maastricht) pudieran gozar del anhelado espacio de libertad interior sin ulteriores dificultades, el Tratado de Ámsterdam incorporó el acervo de Schengen al derecho primario de la Unión y creó el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Fue entonces cuando se empezó a articular un sistema para aproximar las políticas migratorias y, reciente aún la herida de la guerra de los Balcanes, armonizar las políticas de asilo. Es obvio, aunque debemos aún explicarlo, que el espacio europeo sin fronteras interiores requiere de unas políticas comunes que permitan determinar quién puede acceder al conjunto del territorio de la Unión a través de unas fronteras exteriores que se han convertido en fronteras comunes.

Afirmar que no se ha hecho nada en las dos décadas transcurridas desde la puesta en marcha efectiva del proceso de desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) es faltar a la verdad. Sí es cierto que el objetivo marcado por los Tratados de Ámsterdam, Niza y Lisboa de completar el ELSJ aproximando las políticas migratorias y armonizando el asilo está lejos de ser alcanzado. Las normas adoptadas han sido parciales y limitadas a ámbitos en los que la comunitarización exigía mínimos cambios en las políticas nacionales; un ejemplo claro de ello sería el caso de la directiva que establece las condiciones de entrada para inmigrantes altamente cualificados, una excepción a la ausencia de criterios y requisitos de entrada para empleo por cuenta propia o ajena. La política de inmigración, tal como la definíamos, sigue en manos de los Estados europeos. En cambio, la dimensión exterior de la política europea de migración, se ha reforzado, focalizándose en el control de flujos migratorios.

La Unión intenta generar incentivos para que los terceros países desarrollen sus propias políticas de vigilancia y control fronterizo, y acepten documentar y recibir a sus emigrantes cuando reciben una orden de expulsión del Estado miembro en el que residen sin título habilitante para ello. Entre estos incentivos están la concesión de visados y permisos de entrada, incluidos los permisos de residencia y empleo, y el desembolso de fondos de cooperación de la Unión. La condicionalidad de la ayuda a los acuerdos en el área migratoria nunca se ha formalizado, pero tanto la ayuda como la apertura de canales de entrada son elementos -no los únicos- del diálogo entre la Unión y los terceros países. Estos componentes tienen en su reverso, cada vez con más peso, la lucha contra los tráfico ilícitos, incluido el tráfico de personas y, como señalábamos, el control fronterizo y la colaboración en los procedimientos de expulsión y retorno. La dificultad de aproximar las políticas migratorias en la Unión hace difícil que esta pueda dialogar sobre la base de ofrecer vías regulares de acceso, lo que entorpece en gran medida este ejercicio. Beatriz Mesa expone en las próximas páginas estas dinámicas en África Subsahariana, una región clave de nuestra geografía migratoria. Reforzar la gobernanza internacional de las migraciones requiere una combinación de políticas que aborde los múltiples factores que intervienen en ella.

El riesgo de sufrir violencia está en el origen de muchas de las salidas. La política exterior y de seguridad debería incorporar esta variable en sus análisis (y acciones). Los conflictos abiertos pueden generar éxodos masivos hacia espacios de refugio, pero los de baja intensidad y menor atención mediática y política producen un goteo permanente de personas que escapan a destinos más seguros, como identifica la profesora Mesa en el caso africano. Además de desarrollar la combinación de políticas migratorias a la que nos acabamos de referir, es obvio que debemos prepararnos mejor para asumir la protección de las personas susceptibles de ser acogidas en regímenes de protección cuando sea necesario, y tal como prevé el Derecho internacional.

La Unión expresó la ambición de armonizar las políticas de asilo dentro del ELSJ desde el mismo momento de su concepción. Esta ambición se concretó en el SECA, adoptado en 2003, reformado en 2013 y hoy a la espera de una tercera reforma. Lo componen tres directivas que definen procedimientos, criterios y estándares de acogida comunes, y el reglamento de Dublín, que establece el principio de territorialidad del asilo en una Europa sin fronteras interiores. Contra lo que su nombre indica, este marco normativo no determina un espacio europeo de asilo, sino veintisiete sistemas que deben aplicar normas comunes a quienes accedan a la Unión por su territorio. Pretendía alcanzar un difícil equilibrio entre los países con un sistema de asilo robusto, que se consideran 'penalizados' por su mayor compromiso con la obligación de acogida y protección, y los países fronterizos que se consideran penalizados por su mayor exposición a las llegadas; de no haber movimientos posteriores en el espacio de libre circulación que es Europa, con la actual normativa estos últimos asumirían ellos solos las llegadas. El propio Tratado habla de la necesaria solidaridad, pero esta obligación está lejos de ser asumida por todos los Estados miembro.

La crisis humanitaria de 2015 en el Mediterráneo evidenció las dificultades para alcanzar este equilibrio, e hizo crecer la desconfianza, entre los socios y para con las instituciones comunes, a niveles inéditos. Así las cosas, en el pico de la crisis interna y de la crisis humanitaria se recurrió - no sin dificultades y usando la máxima flexibilidad que permite el marco de competencias compartido entre Estados miembro y la Unión - a la dimensión exterior de las políticas migratorias que describíamos anteriormente. Ahí se ubica el 'acuerdo' de los Estados miembro de la Unión con Turquía, que tan bien describen Gemma Pinyol y Marta Pérez en las páginas que siguen.

A diferencia de los escasos marcos normativos comunes consensuados en materia migratoria, los acuerdos de 2003 y 2013 en el ámbito del asilo, orientados a la armonización, sí exigían cambios en los procedimientos y mecanismos de protección de los Estados miembro. Pero también ahí las resistencias a los cambios han sido y son muy fuertes. El sistema ya estaba roto antes de la crisis humanitaria vinculada a la guerra de Siria, y desde 2016 está formalmente en fase de revisión. La última propuesta de reforma del SECA de la Comisión Europea pretende reforzar el sistema sin poner en cuestión ninguno de sus fundamentos. La pregunta que debemos hacernos es si una mayor disciplina, como pretende la Comisión, será suficiente para restaurar el sistema. La experiencia de esta última crisis humanitaria, que ha causado enormes sufrimientos adicionales a las personas que huían de sus hogares, ha puesto en cuestión valores fundacionales, y ha causado serios daños a elementos nucleares del proyecto europeo como es la libre circulación interior, debería llevar a una revisión

más profunda. Pero las resistencias mencionadas inducen a la Comisión Europea a no adentrarse en propuestas más ambiciosas. Es difícil creer que hacer lo mismo de manera reforzada vaya a lograr que el sistema gane en coherencia y robustez, y garantice la solidaridad interna.

## **Cómo podemos abordar los cambios que necesita el sistema**

La política europea de migración y asilo a la que se refiere en este volumen Ruth Ferrero, su desarrollo normativo, y las políticas que deberían haberse desplegado para abordar la realidad de la migración y el asilo de forma racional y con medios apropiados, sigue en buena medida pendiente. Durante las últimas décadas, se han visto siempre condicionadas por el carácter metafórico, alusivo a la otredad que adquieren las expresiones migración y migrante, incluyendo en ellas, intencionadamente, el asilo y los refugiados. Esta dimensión ha estado siempre presente en la deliberación pública y en la vida política de los Estados de la Unión, limitando la acción europea e internacional de sus dirigentes.

La construcción de la migración como otredad, por alejada que esté de la realidad, impacta en ésta de forma dramática. Impide la concertación y el consenso necesarios para desarrollar las políticas fijadas en los Tratados. Un consenso que debería extenderse a todos los ámbitos previstos de las políticas de migración y asilo, no sólo a una parte. Que una política pública se divida a partir de los adjetivos legal o ilegal, como hacen las políticas de migración en la Unión, informa de las anomalías existentes en el sistema. El reto sigue siendo el diseño de un sistema europeo que integre de forma equilibrada los elementos comunes previstos, y que pueda defenderse por todos los Estados miembro de forma solidaria.

Éramos conscientes de que no completar el ELSJ ponía en riesgo elementos nucleares de la construcción europea, como la libre circulación. Lo que no previmos es que la extensión del tóxico mensaje de rechazo al migrante convergiera, en los extremos, con el rechazo a la propia UE, que se presentaría como una esfera ajena a la nación, al 'nosotros', como una construcción de políticos 'cosmopolitas' que no sólo no nos protege de los riesgos globales, sino que les abre la puerta y nos deja indefensos ante ellos. En el espacio político central de los distintos Estados miembro se vinculan 'migración' y 'Europa'. No pocos dirigentes políticos -y sociales- de los Estados miembro identifican la migración como un problema de naturaleza supranacional, y señalan a la UE como responsable de los fracasos en la gestión migratoria, mientras le niegan, por temor a las críticas en la arena política nacional, las capacidades requeridas para abordarlo. Se pretende así externalizar la responsabilidad, como si la dimensión supranacional de un problema excluyese a los Estados y sus dirigentes, cuando, al contrario, los incluye y obliga, tal es la naturaleza de la Unión. El efecto de estas dinámicas se ha visto frenado, recientemente, por la excepcional situación creada por la extensión de la COVID-19, pero su impacto corrosivo es claramente visible en la UE de hoy.

Areverse a abordar las cuestiones que plantea la realidad y enfrentar la politización extrema de las migraciones es una vía posible. En España, en plena crisis COVID-19, se han tomado decisiones relevantes para prorrogar automáticamente permisos de residencia y empleo y evitar la irregularidad sobrevenida, para flexibilizar los requisitos de determinadas solicitudes, de acuerdo con la situación, para seguir

garantizando el derecho a la reagrupación familiar, o para permitir el acceso al empleo de menores solos con los dieciséis años cumplidos, en igualdad de derechos con menores españoles y menores residentes extranjeros acompañados, en un momento de escasez de mano de obra en determinados sectores. El Gobierno tomó estas medidas desde la racionalidad y nadie levantó demasiado el tono cuando fueron anunciadas. En cambio, en ese mismo período la migración surgió aparejada al debate sobre el ingreso mínimo vital, atribuyéndole un 'efecto llamada' claramente imposible, e insinuando el abuso de los recursos públicos por parte de los 'migrantes', dejando en evidencia que a la extrema derecha no le preocupa tanto la gestión de los asuntos relacionados con la migración como usarla para lograr sus fines, cualesquiera que estos sean.

La gestión de los asuntos migratorios y el uso espurio de la migración en la arena política son cosas distintas, y corresponde a los responsables públicos impedir que la segunda impacte sobre la primera. Cuando se ha transitado el camino inverso y se ha convertido el *mainstream* político en caja de resonancia del uso espurio de la migración y los migrantes, el impacto en la realidad nunca ha sido constructivo

Siempre que determinadas fuerzas políticas que se autoubican en el centro se han convertido, con mayor o menor entusiasmo, en caja de resonancia de las visiones más extremas, estas han adquirido carta de naturaleza, y han facilitado a la extrema derecha el control de la agenda política. El impacto de esta tendencia política en la realidad es muy negativo. Evita el desarrollo de las políticas que permitirían una buena gestión de las migraciones e impiden a la UE tomar decisiones en este sentido, cuando no la ponen ante riesgos existenciales. Salir de esta lógica es un primer paso para abordar los cambios. El Gobierno español lo ha hecho, y no ha sido el único en la UE.

Existen caminos transitables para la reforma del SECA y para el desarrollo de una política de migración más integrada. Las autoras se adentran en ellos en este volumen. Sin ánimo normativo y pasando muy por encima, como no puede ser de otra manera en este prólogo, nos atreveríamos a señalar algunos. La reforma del SECA debería partir de un acuerdo entre los países con un sistema de asilo robusto y los países del Mediterráneo. Más que intentar imponer mayor disciplina para aplicar el modelo de 2003, se podría intentar cambiar la mirada sobre el problema. Podríamos pensar en un sistema que aborde la decisión sobre la necesidad o no de protección internacional, por un lado, y la protección efectiva de las personas refugiadas, por otro, creando marcos comunes y más integrados. Se podría evitar así que la discusión sobre las cuotas se cruzase con la situación de las personas cuyos casos se desestiman. La situación de personas no susceptibles de acogerse a la protección internacional, pero claramente inexpulsables, debería formar parte de este debate. Evitar los movimientos secundarios en un espacio sin fronteras requiere, como hemos visto, algo más que un refuerzo de los incentivos y puniciones dentro del sistema actual. Un acuerdo entre países de frontera y países de segunda llegada podría permitir que se sumasen Estados cuyos gobiernos bloquean la toma de decisiones.

Aspirar a unas políticas de migración y asilo comunes, dignas de tal nombre y acordes con los Tratados no es sostener una visión utópica. Quedarnos como estamos hasta que el sistema estalle por tercera vez no es una opción realista, sino una apuesta firme por el fracaso de la obligación de acogida y la gobernanza de las migraciones,

y un riesgo desproporcionado e inmerecido para la UE, es decir, para nosotros - para el nosotros reforzado e incluso que debemos esforzarnos en construir.

# **Análisis de dos dinámicas opuestas y convergentes: las migraciones intra y extracontinentales en África**

**Por Beatriz Mesa**

## Resumen

Este capítulo trata de explicar dos dinámicas opuestas y, en ocasiones, convergentes, en el campo de los flujos migratorios. Por una parte, las migraciones intra-africanas, que obedecen principalmente al déficit de los recursos económicos de países con indicadores socioeconómicos muy bajos. Estas migraciones, internas por elección propia, se solapan con las migraciones forzadas, motivadas por la escalada de la violencia política surgida en las fronteras sahelianas, entre Mali, Níger, Burkina Faso, Chad y Nigeria, que obliga a miles de personas a huir a zonas más seguras dentro de sus propios países, o también a la vecindad, como Mauritania, Costa de Marfil, Senegal o Benín. Por otra parte, existen las migraciones extra-africanas, en el eje sur-norte, es decir, las que buscan como destino el Mediterráneo, propias de los países con economías nacionales más desarrolladas, y de individuos con más recursos para hacer frente a trayectos largos y asumir el peaje de la ruta clandestina. Ambas dinámicas, tanto la movilidad transnacional africana como la que busca el Mediterráneo como salida hacia Europa, previsiblemente aumentarán en los años venideros, como consecuencia de la expansión demográfica de los países del norte de África y del África subsahariana. Comprender la movilidad desde estas dos ópticas exige escuchar las voces de sus protagonistas para esbozar los perfiles de las personas migrantes en origen y en tránsito procedentes de los países del África Occidental y Oriental y para mejor comprender las causas que les conduce a buscar como destino el Mediterráneo. Esta zona es la que marca principalmente la brecha económica entre los países ribereños del norte y del sur.

# Introducción y problemática

Un 75% de la población mundial será urbana en el 2050<sup>1</sup>, y la mayor parte de este crecimiento se concentra en África<sup>2</sup>. Asimismo, se producirá un aumento demográfico en todo el mundo, con una incidencia mayor en el continente africano. Si el boom demográfico persiste en los países del África Oriental y Occidental —las regiones contempladas en nuestro estudio—sin que los respectivos responsables políticos apliquen políticas que logren paliar las desigualdades, los riesgos ambientales, los conflictos o la debilidad institucional existentes en estos países, es previsible que los flujos migratorios se mantengan y aumenten.

El incremento de flujos migratorios no sólo se producirá en dirección hacia el Mediterráneo sino también hacia países con mayor estabilidad política y económica dentro del propio continente africano. Estos últimos se han convertido en destino de importantes migraciones intrarregionales, que a su vez han empezado a ser centrales en el dilema de la movilidad. Es el caso, principalmente, de los flujos migratorios de los desplazados que proceden de regiones sacudidas por los conflictos y que están obligados a buscar otros lugares lejos de la violencia dentro de sus propios países, así como de los refugiados que han huido a países fronterizos a causa de la violencia provocada por los grupos terroristas y las milicias armadas surgidos en los países del Sahel. Sólo Níger, uno de los países más pobres del mundo, soporta 450.000 refugiados procedentes de Mali, Nigeria y Burkina Faso, según los últimos datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>3</sup>. En este sentido, la ausencia de expectativas y la inseguridad física provocan una movilidad constante, hacia dentro y hacia fuera del continente. Así, vemos que los países africanos con niveles más altos de desarrollo económico y humano (Marruecos, Argelia, Senegal o Ghana) tienden a tener bolsas de migraciones extra-continetales superiores a la mayoría de los países pobres (Chad, Níger, Mali, Sudán del Sur), cuyas migraciones son internas.

Éstas son realidades para las que la *realpolitik* internacional, principalmente fundamentada en proponer blindajes policiales o militares, no ofrece soluciones. Como explica el capítulo de Marta Pérez y Gemma Pinyol en este volumen, un mecanismo securitario utilizado como respuesta al «mito de la invasión» de migrantes africanos en la frontera sur de Europa ha sido la «externalización de la frontera», enfocada hacia el control de las migraciones desde los países de origen del Sahel. Se trata de trasladar la política migratoria a terceros países, de origen y de

---

<sup>1</sup> Floater, G. (2014), *The new climate economy*. Consultado el 16 de marzo de 2020. URL: <https://newclimateeconomy.report/workingpapers/wpcontent/uploads/sites/5/2016/04/Transformative-role-of-global-urban-growth.pdf>

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Vaticane News, *Le Níger abrite des centaines de milliers de réfugiés du Sahel*. Consultado el 18 de marzo de 2020. URL: <https://www.vaticannews.va/fr/monde/news/2019-10/niger-refugiés-sahel-burkina-faso-temoignage-pretre.html>

tránsito, además de condicionar la ayuda al desarrollo a la contención de las migraciones con destino a la frontera sur de Europa.

En cualquier caso, la evolución de las migraciones extra e intra-continenciales centra nuestro estudio, que aspira a arrojar luz sobre el por qué de los flujos migratorios hacia Europa desde la parte oriental y occidental del Mediterráneo. Y por consecuencia, este documento trata de explicar los contextos sociales, económicos, medioambientales de las personas que se movilizan hacia fuera (Europa) y hacia dentro (países del continente africano).

Para ello, hemos privilegiado dos casos de estudio; el primero fue investigado a bordo de un buque español donde se producían rescates semanales de migrantes durante la última etapa de la operación militar de la Unión Europea, EUNAVFORMED Sophia. Esta misión tenía como objetivo, en la teoría, luchar contra las redes de tráfico de personas, así como prevenir los flujos migratorios irregulares y evitar nuevas muertes en el mar. Sin embargo, la operación europea, consciente de sus limitaciones en las aguas internacionales del Mediterráneo para interceptar las redes que trafican con personas, invirtió sus esfuerzos en rescatar a migrantes con vida, al menos en lo concerniente a la participación española. La presencia de la autora de este capítulo en la operación de la Unión Europea permitió recoger numerosos testimonios de migrantes que buscaron la salida hacia el Mediterráneo desde Libia, sumida hasta hoy en una crisis multidimensional.

El segundo caso de estudio se localiza en la región de Kalaa Sereghna<sup>4</sup>, al sur de Marruecos, con una docena de migrantes marroquíes de entre 25 y 30 años que, al igual que los migrantes que buscaron la salida hacia el Mediterráneo desde Libia, sobrevivieron al naufragio de una embarcación en la costa de Casablanca con destino a España. Ambas experiencias subrayan la centralidad de una deficitaria situación económica, así como la inseguridad física, alimentaria y sanitaria, como catalizadores de la búsqueda de corredores para escapar hacia destinos con nuevas oportunidades.

Las narrativas de los migrantes permiten entender la problemática migratoria y los flujos migratorios (del norte de África, África Occidental y Oriental) como una forma de movilización social. Es decir, migrantes del Magreb y de sus países limítrofes al sur entienden que la huida hacia Europa representa la única alternativa para escapar de sistemas donde los derechos sociales, políticos y económicos no se respetan. La injusticia, en este sentido, produce nuevas formas de violencia. La última alternativa para estas personas es la migración.

Sin embargo, esta migración no se trata de una acción espontánea, aunque desde Occidente se perciba como tal, sino que para el candidato es un ejercicio premeditado y organizado durante meses. La decisión necesita una reflexión individual y, a veces, colectiva. La persona migrante es consciente de la responsabilidad que encarna el que en él se depositen las expectativas de toda una familia, a veces de una población entera. Por otra parte, el migrante toma en consideración el esfuerzo que le supondrá abandonar una zona de «confort» desde la perspectiva social y cultural y entrar en un nuevo espacio de «no confort» al no dominar el idioma del país de acogida y tener que adaptarse a reglas culturales y sociales diferentes.

---

<sup>4</sup> Trabajo de campo elaborado por la autora en enero de 2020.

Por otro lado, la movilidad interna y externa representan un dilema por los tipos de movimientos que implican. Están, por un lado, los que emigran, aun teniendo recursos, mediante corredores clandestinos porque la burocracia existente en sus países les impide cruzar la frontera de manera legal. Salen desde sus países de origen buscando la frontera fuera del continente africano<sup>5</sup>. Están, por otro lado, los migrantes con menos recursos que también utilizan los pasos clandestinos, pero cuyo destino final no tiene por qué hallarse en Europa, sino dentro del continente africano (movimientos circulares y estacionales). Y, por último, se sitúan los migrantes que utilizan las fronteras legales (por ejemplo, el aeropuerto internacional Mohamed V de Casablanca en Marruecos o el aeropuerto internacional de Cartago en Túnez) para luego terminar en la clandestinidad.

En cualquiera de los casos, las redes que trafican con personas se aprovechan de estos escenarios para desarrollar sus negocios florecientes. El refuerzo de los controles securitarios en la ribera mediterránea, lejos de frenar los flujos migratorios, ha allanado un terreno para que los traficantes sigan mercantilizando con personas. De hecho, desde la década de los 2000<sup>6</sup>, como consecuencia del refuerzo de los controles securitarios en las costas del Mediterráneo, la organización de redes ha crecido progresivamente<sup>7</sup>

Este documento tiene por vocación estudiar las causas que empujaron a los migrantes a iniciar una trayectoria migratoria fuera de sus fronteras. Lo haremos distinguiendo la movilidad extra-africana de la intra-africana a partir de tres ejes: el factor social y económico, el factor urbano y demográfico, y el factor medioambiental y de conflicto.

---

<sup>5</sup> Durante los últimos años, la autora ha recogido testimonios de migrantes desde sus países de origen (Senegal, Níger, Mali) y países de tránsito y salida (Libia y Marruecos).

<sup>6</sup> Anderson, R (2012): «Clandestine migration and the business of bordering Europe», Tesis doctoral. The London School of Economics and Political Science.

<sup>7</sup> Ibid

# 1. Las migraciones extra-africanas

El fenómeno de las migraciones extra-africanas se explica por diversas razones: socio-económicas, demográficas, medioambientales y conflictuales. Entre todos los factores que influyen en la decisión migratoria, prevalecen los de carácter socio-económico y demográfico.

## 1.1. Factor social y económico

Cuando se trata de flujos migratorios en la dirección sur (África)-norte (Europa), los principales factores de la movilidad son la ausencia de trabajo y la responsabilidad de tener a cargo una familia. Los conflictos o la violencia tienen un peso muy inferior en la migración extra-continental. Los vectores que han movilizad o a los perfiles estudiados en esta investigación son la demanda laboral, mejoras salariales o el acceso a unos derechos sociales. Todos tienen un factor común: las motivaciones económicas. Las personas migrantes que acaparan nuestra atención proceden de países con unos indicadores de desarrollo extremadamente bajos<sup>8</sup> y, paradójicamente, al mismo tiempo, con abundantes riquezas en recursos naturales; oro (Mali), uranio (Níger), reservas con potencial petrolero (Chad, Níger)<sup>9</sup>.

En términos de desarrollo humano, el continente africano sigue una tendencia regresiva, en un contexto de desastres humanos exacerbados por la violencia. Según los datos de 2018 del Programa de Naciones Unidas por el Desarrollo (PNUD) —este organismo mide el nivel educativo, la salud y los ingresos de un país—, ningún Estado africano ha logrado ascender a la categoría de países que gozan de niveles altos de desarrollo humano.

## África Subsahariana

En el estudio realizado por la autora a bordo de un buque español donde se producían rescates semanales de migrantes en el contexto de la operación europea Sophia, un gran número de migrantes del África Occidental y Oriental aludieron a los factores socio-económicos en su decisión de cruzar su frontera de origen. En 2017, 299 millones de personas vivían en países del África subsahariana en situaciones frágiles (alrededor del 28% de la población total de la región). Esta fragilidad pesa sobre el crecimiento económico de la región, que se ha frenado en 0,52 puntos por año en el

---

<sup>8</sup> Banque Africaine de Développement, *Perspectives économiques en Afrique*. Consultado el 20 de marzo de 2020. URL: [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2019AEO/AEO\\_2019-FR.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2019AEO/AEO_2019-FR.pdf)

<sup>9</sup> Zoubir, H, Y (2017), *Défissécultaires, migrations, instabilité et extrémisme violent au Sahel*, annuaire IEMED de la Méditerranée. Consultado el 13 de diciembre de 2019. URL: <https://www.iemed.org/publicacions-fr/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania-fr/sumaris/observatori/arees-danalisi/arxiu>

periodo 2015-2019<sup>10</sup>. Durante este tiempo, la caída del crecimiento económico fue de 2.6 puntos, lo que se traduce en desempleo y más bolsas de pobreza. Con estos datos, es muy poco probable que la región cumpla con su objetivo de erradicar la pobreza en el horizonte de 2030<sup>11</sup>.

Los migrantes entrevistados que optaron por la vía clandestina con dirección a Italia desde la costa libia forman parte de un colectivo de clase media africana; disfrutaban de una casa, han estudiado y han obtenido, al menos, una formación profesional. Igualmente, han ejercido en las ciudades empleos con un sueldo de entre 30.000 y 100.000 cefas (la moneda local) al mes (entre 60 y 150 euros), el sueldo mínimo que les permite vivir, al día, y tener una familia. Este salario, a veces volátil, no palia las necesidades económicas (acceso al consumo) y sociales (educación y sanidad) de estas poblaciones (de un 40% a un 52% de la población tiene menos de quince años) y, al tratarse, además, de familias con una media de entre cuatro y siete hijos (depende del país de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)), las necesidades aumentan, como también lo hace su precariedad. Así, por ejemplo, los migrantes rescatados en la fragata Navarra en el caso práctico analizado venían ejerciendo empleos precarios en sus países de origen en el sector servicios, en el transporte (taxis o camiones), la electrónica o la albañilería, o en el primario, tanto en la pesca como en la agricultura. La mayoría vivía en comunidad y de alquiler. A menudo sin electricidad ni agua corriente. De hecho, una de las principales razones de estos candidatos a la emigración clandestina con rumbo a Europa es su incapacidad de acceder a una vivienda. Sueñan con construirse una casa desde su futura residencia en Europa, una futura diáspora, como han hecho muchos compatriotas que emigraron y que hoy constituyen un modelo a seguir. Los problemas de salud, por otro lado, también se consideran un motivo para emigrar. Aspiran a instalarse en países con políticas públicas sanitarias.

La mayoría de los migrantes que tomaron la dirección del Mediterráneo Central proceden de los países de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO), en especial de Nigeria, Burkina Faso, Gambia, Senegal y Camerún. Aunque las posibilidades de éxito a la hora de llegar a Italia desde las costas libias hicieron que los ciudadanos de Estados del África Oriental (Etiopía, Somalia y Sudán) también se sumaran a este tránsito desde la ciudad de Agadez, al norte de Níger – enclave geoestratégico de las migraciones—, hasta el sur de Libia. Estas personas optaron por la pasarela Níger-Libia para alcanzar las costas europeas; un corredor por el que, según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), han circulado el 90% de los migrantes llegados a Italia en un momento de re dinamización de la ruta marítima tras la crisis de Libia en 2011<sup>12</sup>. Esta ruta se volvió igualmente la más mortífera tras conocerse que desde 2014 más de 20.000

---

<sup>10</sup>World Bank (2019), *Africa's pulse*, consultado en 25 de enero de 2020. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/466981554483500945/pdf/Africas-Pulse.pdf>

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Entrevistas realizadas con altos cargos de la Organización Internacional para las migraciones (OIM) en Niamey, la capital de Níger, junio 2015. Esta fecha fue crucial en el fenómeno de los flujos migratorios a su paso por este país del Sahel, porque debido a la alta circulación semanal de migrantes, el país adoptó una nueva ley para criminalizar a las personas que participaran directa o indirectamente del tránsito de personas. La OIM abrió un primer centro para recibir a los migrantes frustrados en su intento de alcanzar Libia, o bien a aquellos que, disuadidos por la peligrosidad de la ruta, decidieron volver a sus países de origen.

migrantes han perdido la vida cruzando el Mediterráneo, también según fuentes de la OIM<sup>13</sup>.

## Norte de África

Las migraciones extra-continenciales por vía marítima, no obstante, no sólo afectan a los países del África Occidental, sino también a países del norte de África, en especial, Túnez, Argelia y Marruecos, pasarelas de tránsito y exportadores de migrantes. Los tres viven un repunte de sus migraciones nacionales con destino a Europa mediante el uso de las embarcaciones con salida al Mediterráneo Central. En cada uno de los casos, las causas que movilizan a los migrantes magrebíes a tomar la ruta clandestina son las mismas que mueven a los subsaharianos.

En los casos concretos de Marruecos y Túnez, las movilizaciones sociales que en 2011 acabaron con una nueva Constitución y con el derrocamiento del régimen de Ben Ali, respectivamente, suscitaron esperanzas de cambio, tanto en el ámbito social como económico. Esta situación frenó los flujos migratorios de tunecinos y marroquíes. Sin embargo, nueve años después del proceso de protestas en la región y la no materialización de las reformas anheladas por la población, se ha creado un nuevo clima de desafección que ha vuelto a generar un repunte de las migraciones<sup>14</sup>. Según la Organización Internacional de migraciones (OIM), durante el año 2019, de las 3.400 personas que salieron desde Túnez hacia las costas italianas, 2.100 son de nacionalidad tunecina<sup>15</sup>.

Los marroquíes, especialmente los procedentes de las zonas rurales, han aludido a «promesas incumplidas» por parte del Estado. Sus demandas siguen estando relacionadas con el ámbito laboral y, de manera concreta, reclaman mejoras salariales y un mayor poder adquisitivo. Las migraciones marroquíes buscan como destino España, país que consideran como la mejor opción debido a la cercanía geográfica y a la presencia de una comunidad de marroquíes residentes -que alcanza el 1,2 millones de personas entre ciudadanos marroquíes y ciudadanos españoles de raíces marroquíes.

A pesar del notable despegue económico de la última década, Marruecos sigue constituyendo uno de los países más desiguales del norte de África. La perspectiva de crecimiento del país magrebí ha ido en declive—ha registrado un crecimiento de 2,7% en 2019 y un 3,7% en 2020—y los motivos están vinculados, entre otros, a un mal desempeño del sector agrícola<sup>16</sup>. Pese a su desarrollo experimentado en los

---

<sup>13</sup> The world news (2020), *United Nations: More Than 20,000 Migrants Have Died Crossing Mediterranean Sea Since 2014*. Consultado el 3 de marzo de 2020. URL: <https://time.com/5798241/migrants-crossing-mediterranean-deaths/>

<sup>14</sup> Entrevistas realizadas con candidatos tunecinos a la emigración clandestina hacia Europa, así como pesqueros que participan del tráfico de personas y autoridades locales de la región de Sfax (Túnez). Mesa, B (2018), "Ser joven en Túnez: el país no nos ofrece nada", *El Periódico*. URL: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20180114/kerkenah-tunez-pateras-6551915>

<sup>15</sup> Carretero, L, " En Italie, les espoirs brisés des migrants tunisiens", *Infomigrants*, URL: <https://www.infomigrants.net/fr/post/20459/en-italie-les-espoirs-brises-des-migrants-tunisiens>

<sup>16</sup> AgenceEcofin (2019), *Maroc: le Haut-commissariat au plan table sur une croissance économique à 2,7% en 2019 et à 3,7% en 2020*. Consultado el 19 de marzo de 2020. URL: <https://www.agenceecofin.com/economie/1007-67749-maroc-le-haut-commissariat-au-plan-table-sur-une-croissance-economique-a-2-7-en-2019-et-a-3-7-en-2020>

últimos años, el sector agrícola no colma las necesidades de colectivos dependientes de un campo golpeado a menudo por la sequía. Ésta se sitúa en el origen de la emigración de muchas personas del campo a la ciudad. Un ejemplo lo representa la región de Kelaa Sraghna<sup>17</sup>, al sur de Marruecos, rica en el cultivo del olivar, en la que miles de familias dependen del campo para subsistir. Los jóvenes representan la esperanza de unos padres que ven en sus hijos la posibilidad de conseguir recursos económicos desde sus nuevas realidades laborales en Europa. Por rangos de edad, esta migración extra-continental afecta fundamentalmente a jóvenes en transición hacia la edad adulta. Los más de 60 jóvenes marroquíes que se subieron a una patera desde Casablanca con destino a España en octubre de 2020 se suman a las más de 26.000 personas que han llegado a suelo europeo en el último año procedentes de Marruecos. La embarcación naufragó, y más de la mitad de quienes en ella viajaban perdió la vida.

Al igual que Marruecos, la vecina Argelia es país de tránsito de flujos migratorios del África Occidental con dirección hacia el mar Mediterráneo occidental. Esta ruta, a partir de la mitad del siglo XX, también se empezó a utilizar por parte de los propios argelinos, a los que se han ido sumando nacionales de países en situación de conflicto, como Mali, Sudán, Sudán del Sur, Níger, Nigeria, Camerún, Chad o la República Centroafricana. Tras el estallido de la guerra en Siria, Argelia ha servido de plataforma de salida de refugiados, siendo el año 2015 el que registró cifras más altas (7.189 inmigrantes frente a los 3.305 del año anterior<sup>18</sup>).

Aunque el refuerzo de los controles por parte de las autoridades argelinas para impedir la salida de migrantes y refugiados ha frenado los flujos migratorios del área del África Occidental y de Siria, la ruta que pasa por Argelia para alcanzar el Mediterráneo Occidental permanece como principal y habitual de los argelinos que siguen sufriendo el alto desempleo, que alcanza la cifra oficial del 25%, y una acuciante falta de acceso a la vivienda<sup>19</sup>. Los ingresos del país a través de las exportaciones de gas y petróleo no resuelven los problemas sociales que han conducido a los argelinos a iniciar un proceso inédito de movilizaciones sociales desde comienzos de 2019. Las reivindicaciones han sido sociales y económicas, acompañadas por el reclamo de un cambio de régimen, pues el sistema autoritario imperante se sigue mostrando incapaz de emprender reformas para una población mayoritariamente joven.

La desafección de los jóvenes mantiene a Argelia como un país de emigración a pesar del descenso de los llamados *hárragas* ('migrantes' en el dialecto argelino) que se ha producido durante los primeros ocho meses de las protestas contra las autoridades

---

<sup>17</sup> La autora ha realizado un trabajo empírico con los supervivientes de la embarcación en la región mencionada para conocer las narrativas que les impulsó a emigrar mediante la vía marítima con destino a España. Enero, 2020.

<sup>18</sup> CEAR (2016), Movimientos migratorios en España y Europa, URL: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> y "Movimientos migratorios en España y Europa, *cit.*", pp. 9-10.

<sup>19</sup> Mehenni, O. (2018), *Avec 26,4%, les jeunes est la tranche la plus touchée par le chômage*. Consultada el 1 de diciembre de 2019 y el 10 de marzo de 2020. URL: <https://www.algerie-eco.com/2018/07/17/avec-264-les-jeunes-est-la-tranche-la-plus-touches-par-le-chomage/>

militares<sup>20</sup>. Había esperanzas de cambio de régimen al principio de las movilizaciones sociales y eso provocó una nueva reflexión entre los candidatos a emigrar a Europa sobre la posibilidad de permanecer en el país. La cuantificación de los migrantes argelinos que llegan a Europa –y, concretamente, a España– sigue siendo problemática, pero hay tendencias que apuntan a una media de 28.000 migrantes por año, sin especificar, no obstante, cuántos alcanzan el territorio europeo mediante la vía ilegal y cuántos por la vía legal, como puede ser con visado de estudiante<sup>21</sup>.

En cuanto a Túnez, como país de emigraciones nacionales, la «Revolución de los Jazmines» en 2011 también significó un cambio de paradigma en el campo de las migraciones. Se calcula que aquel año, alrededor de 25.500 tunecinos zarparon con la esperanza de encontrar trabajo o unirse a sus familias en Europa<sup>22</sup>. Desde entonces, la crisis económica y social que movilizó a los revolucionarios sigue persistiendo en un país con altas bolsas de desempleo, que alcanzan a más de un 35% de los jóvenes de 15 a 24 años, en particular los jóvenes graduados. Túnez, al igual que Marruecos y Argelia, enfrenta importantes disparidades de desarrollo entre sus regiones, con muy pocas oportunidades de trabajo para los jóvenes también en las regiones del interior del país. Los canales legales de migración para los tunecinos hacia Europa permanecen casi inexistentes, por lo que la tendencia es tomar la vía ilegal marítima del Mediterráneo Central, en especial en un momento de debilidad del aparato de la seguridad estatal y la escasez de controles fronterizos tras la caída del régimen tunecino en 2011 y la recomposición del país en todos los niveles<sup>23</sup>.

Libia, por último, con menos de seis millones de habitantes, no ha sido país de emigración. Las rentas procedentes de los recursos petrolíferos que representan casi la totalidad del Producto Interior Bruto (PIB)<sup>24</sup> ha cubierto las necesidades elementales de la población libia. Sin embargo, sí ha sido país de inmigración. Como cuarto productor de petróleo y gas del mundo ha llegado a albergar dos millones de migrantes del África Oriental y África Occidental<sup>25</sup>—y desde la caída de Muammar el Gaddafi se ha convertido en un país de tránsito de miles de africanos que han buscado la puerta de Europa a través del Mediterráneo Central. La anarquía interna del país tras las luchas de poder entre los diferentes centros tribales que siguen enfrentados por el control político permitió la creación de una inédita industria de la movilidad de migrantes<sup>26</sup> que sufren a día de hoy las violaciones sistemáticas de los derechos humanos por parte de los traficantes libios<sup>27</sup>.

---

<sup>20</sup> Guenanfa, H. (2019), *Algerie: les harragas reprennent le large*. Consultado el 1 de abril de 2020, URL: [https://www.lepoint.fr/afrique/algerie-les-harraga-reprennent-le-large-09-10-2019-2340261\\_3826.php#](https://www.lepoint.fr/afrique/algerie-les-harraga-reprennent-le-large-09-10-2019-2340261_3826.php#)

<sup>21</sup> Fuentes de la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).

<sup>22</sup> Souiah, F. (2018), *Brûler les frontières : fuite ou contestation*. Consultado el 19 de marzo de 2020. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117543/document>

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Lazar, M. y Nehad, S. (2016), *Libye: économie et développement*. Consultado el 4 de abril de 2020. URL: <https://www.diploweb.com/Libye-economie-et-developpement.html>

<sup>25</sup> Haddad, S. (2011), *La Libye de Kadhafi: un pays «sans société civile*. Consultado el 7 de abril de 2020. URL: <https://journals.openedition.org/anneemaghreb/1257#tocto1n4>

<sup>26</sup> Mesa, B. (2017), *El emigrante: de "amenaza a amenazado*. Consultado el 7 de abril de 2020. URL: <https://www.esglobal.org/emigrante-amenaza-amenazado/>

<sup>27</sup> Neuman, M. (2020), *En Libye, les oubliés*. URL: <https://www.msf-crash.org/index.php/fr/blog/camps-refugies-deplaces/en-libye-les-oublies>

## 1.2. Factor urbano y demográfico

África pasó de tener 221 millones de habitantes (8,7% de la población mundial) en 1950 a contar con 903 millones en 2005 (casi el 13,5% de la población mundial), y 1.230 millones en 2020. Se espera que la población se duplique para el horizonte de 2050, lo que significa que el continente africano acapara casi la mitad del crecimiento de la población mundial<sup>28</sup>. Esta variable demográfica tendrá una fuerte incidencia en los indicadores económicos de los países estudiados en este capítulo y que se traduce en un extraordinario aumento de la mano de obra. Según Kostas Stamoulis, Director General Adjunto de la FAO, en el horizonte de los próximos 10 años se espera que unos 380 millones de personas se incorporen al mercado de trabajo. De ellos, unos 220 millones se sitúan en el área rural. Por ello, el mayor desafío es la la creación de puestos de trabajo que permitan la absorción de esta fuerza laboral en el sector de la agricultura<sup>29</sup>. Sin embargo, esta posibilidad de generar desarrollo rural mediante la creación de empleo requerirá tiempo y augura de momento mayor precariedad económica y social, por lo que se avecina un aumento de los flujos turísticos en el eje Sur-Norte, en especial, de los jóvenes que constituyen la masa campesina. Un 60% de los migrantes procedentes del campo tienen entre 15 y 34 años<sup>30</sup>.

La presión demográfica rural y urbana acompañará, en paralelo, la dinámica de la galopante urbanización en donde se concentran las bolsas de población como ya se está viendo en las principales capitales o ciudades del África Occidental y del norte de África, como Abijan, Douala, Yaundé, Dakar o Casablanca. Podrían considerarse ciudades emergentes porque están atrayendo a importantes empresas del exterior que participan en su progresiva modernización y que incentivan las aglomeraciones de personas en búsqueda de un empleo precario y escaso. La alta congestión conlleva que muchas personas incapaces de generar ingresos para acceder a una vivienda, cada vez más cotizada, terminen en guetos o en las periferias, y esto dificulta la movilidad de la periferia al centro de la ciudad, reservado para las nacientes clases sociales medias y las clases altas.

La superpoblación y la urbanización tampoco van acompañadas de proyectos de nuevas infraestructuras que contribuyan a la descongestión en las zonas urbanas. Por tanto, la masificación de la población, fruto, no sólo de una creciente demografía, sino también de una imparable urbanización, está ocasionando que muchas personas decidan emigrar mediante la ruta clandestina hacia Europa. La emigración de una ciudadanía de carácter rural hacia una ciudadanía más urbana y joven tampoco representa una solución, ya que el capital humano excedente necesita ser convertido en un recurso productivo.

---

<sup>28</sup> ONU, (2019), *La población mundial sigue en aumento aunque sea cada vez más vieja*. Consultado el 21 de marzo de 2020. URL: <https://news.un.org/es/story/2019/06/1457891>

<sup>29</sup> FAO (2017), *Rural Africa in motion. Dynamics and drivers of migration south of Sahara*. URL: <http://www.fao.org/3/i7951en/I7951EN.pdf>.

<sup>30</sup> Ibid

## 2. Las migraciones intra-africanas

Frente al migrante que se moviliza fuera de sus fronteras buscando el Mediterráneo, existe un perfil que cuenta con menos recursos y opta por la emigración hacia países dentro del continente africano en los que puedan encontrar economías con mayor crecimiento y mejores perspectivas.

Este trayecto es menos costoso y no encierra los mismos peligros del camino clandestino hacia la ruta del Mediterráneo central. Así, países del Sahel, Níger, Mali, Burkina o Guinea, clasificados entre los más pobres del mundo, exportan migrantes hacia países costeros del África Occidental con un PIB superior (Senegal, Ghana, Costa de Marfil o Nigeria) o también del norte de África (Argelia y Libia), donde la oferta del empleo informal ha sido muy alta para la vecindad del África subsahariana desde los años 90<sup>31</sup>.

Estas migraciones circulares han suscitado menor interés para Occidente, cuyo foco se ha centrado en las imágenes de las embarcaciones con migrantes que transitaban hacia Europa a través de la ruta marítima del Mediterráneo o del Atlántico. Sin embargo, el 75% de los que deciden emigrar permanecen en el continente africano, por lo que los temores surgidos en Europa sobre el efecto multiplicador que supondrá el crecimiento demográfico en los próximos años en las migraciones de África hacia países europeos no se sostienen. Lo señala así un estudio realizado por Naciones Unidas, titulado «África en movimiento: Dinámica y motores de la migración al sur del Sáhara»<sup>32</sup>, que subraya la trascendencia de las migraciones circulares por encima de las migraciones entre África y Europa.

En los apartados siguientes se explican los factores que impulsan a los habitantes a abandonar sus hogares de un país a otro dentro del mismo continente, entre los que se encuentran el factor urbano y demográfico, el factor medioambiental y el factor conflicto.

---

<sup>31</sup> Florence, B, Harouna, M. (2018): «Europeanisation des politiques migratoires au Sahel», le Niger dans l'imbróglio securitaire», in Grégoire Emmanuel (ed.), KobianéJ.F. (ed.), Lange Marie-France (ed.). L'Etat réhabilité en Afrique : réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale. Karthala, París.

<sup>32</sup> FAO (2017), *Atlas: Rural Africa in Motion. Dynamics and Drivers of Migration South of the Sahara*. Consultado el 1 de febrero de 2020, URL: <http://www.fao.org/3/i7951en/I7951EN.pdf>

## 2.1. Factor urbano y demográfico

Junto con el factor económico, el elemento demográfico y urbano es común a las migraciones extra-africanas e intra-africanas. La presión demográfica a la que se ven sometidos los países contemplados en este estudio dirige hacia una importante reflexión sobre el tránsito de las migraciones de las zonas rurales a la ciudad dentro del continente como consecuencia del aumento de la población que busca empleo. La urbanización -se prevé que el continente africano experimente el crecimiento urbano más rápido del mundo- también ha influido en las migraciones internas del campo hacia las urbes teniendo en cuenta los pocos ingresos que genera la agricultura si se compara con otros sectores como el de la construcción, y debido igualmente a la ausencia de políticas públicas para la modernización del sector agrícola, golpeado principalmente por las sequías.

Por otro lado, una de las dinámicas que se está observando en la movilidad de las zonas rurales a las urbanas es la migración femenina de mujeres con estudios elementales que trabajan como empleadas domésticas en ciudades del norte de África, como El Cairo, Casablanca o Argel, pero también de mujeres que encuentran empleos domésticos en el África subsahariana, en capitales como Dakar (Senegal) o Abiyán (Costa de Marfil). Se está observando también movilidad de jóvenes africanas con estudios superiores que deciden emigrar a países más florecientes (Marruecos) para iniciar una trayectoria profesional en el sector de la telefonía (*call centers*). También se producen migraciones masculinas internas en las grandes capitales africanas como consecuencia del auge de la construcción que están experimentando. Véase el caso de Dakar, donde existe una alta demanda de mano de obra en el sector de la construcción y también en el de la industria.

En los últimos años, las organizaciones internacionales alertan de que el aumento demográfico se asocia a poblaciones cada vez más jóvenes en África: la mayoría de las poblaciones tienen 30 años o menos, y se ven abocadas al desempleo. A esta realidad hay que sumar la del incremento de menores de edad que suelen abandonar sus estudios para colaborar en la economía familiar buscando nichos de trabajo en las ciudades<sup>33</sup>.

## 2.2. Factor medioambiental

Los efectos del calentamiento global en los países africanos y, particularmente, en el Sahel, se sitúan en el origen de la movilidad interna. Las variaciones de la lluvia o el fenómeno de la sequía representan un factor desencadenante de migraciones internas, estacionarias y circulares. El aumento de las temperaturas y el crecimiento del nivel del mar han hecho que grupos de investigación sobre esta temática

---

<sup>33</sup> Flahaux, De Haas (2016), *African migration: trends, patterns, drivers*. Consultado el 20 de marzo de 2020. URL: <https://www.researchgate.net/publication/318759280>African migration dtrens patterns drivers

consideren que «estamos en territorio desconocido»<sup>34</sup> y que, además, nos enfrentemos a una realidad que funciona como multiplicador de nuevas amenazas. Las migraciones a causa del cambio climático conllevan la mutabilidad geográfica de determinadas comunidades que optan por otros lugares menos secos, y esto deriva en conflictos comunitarios relacionados con el espacio. Ya se observa en Mali, donde la sequía está causando importantes estragos en el sector agrícola y, por tanto, en miles de familias dependientes de la agricultura de subsistencia. Más de la mitad de la población es rural, como ocurre en el resto de los países de la franja sahelosahariana. Esto está provocando flujos migratorios de zonas rurales secas a zonas rurales con mayores niveles de pluvimetría, o de entornos rurales hacia centros económicos (ciudades) dentro y fuera de Mali que podrían oscilar entre las 8.000 y 10.000 personas por año<sup>35</sup>.

Las migraciones por razones climáticas también están desembocando en otro tipo de conflictos relacionados con el acceso a la tierra y a los recursos que ésta alberga, provocando así rivalidades entre las personas. Los agricultores de mayoría étnica dogon en Mali emigran hacia otros sectores más provechosos como el de la ganadería, gestionados por otro grupo étnico, los peuls. Se produce así un conflicto étnico que desemboca en nuevos brotes de violencia: en los últimos años se está poniendo el acento sobre el deterioro de las relaciones entre pastores nómadas y agricultores a causa de la caída de los niveles de precipitación que conducen a la intensificación de conflictos.

Resulta importante subrayar que los efectos del cambio climático son también responsables del abandono del entorno rural en favor de la ciudad, donde la presión migratoria podría generar conflictos sociales y económicos entre los vecinos.

### **2.3. Factor conflictividad**

El estallido y desarrollo de conflictos de numerosos tipos e intensidades en el continente africano han influido notablemente en las migraciones intra-regionales, en especial en los últimos ocho años, cuando varios conflictos superpuestos provocaron nuevos flujos migratorios de personas de la región del Sahel que buscaban espacios de paz. Los grupos de naturaleza yihadista y los de carácter secesionista, ambos involucrados en actividades de crimen organizado, han venido marcando la agenda de la violencia política en Mali, Burkina Faso, Níger y Nigeria.

Los países mencionados son productores de violencia armada y, al mismo tiempo, países de acogida de desplazados que huyen de tal violencia<sup>36</sup>. Así, por ejemplo, Níger, que durante el último año se ha situado en el centro de la diana de los

---

<sup>34</sup> Brüning, L. y Piguet, E. (2018), *Changements environnementaux et migration en Afrique de l'Ouest. Une revue des études de cas*. Consultado el 4 de febrero de 2020. URL: <https://journals.openedition.org/belgeo/28836#tocto2n1>

<sup>35</sup> Fuentes del departamento de migraciones de la UE en Bamako (Mali) recogidas por la autora, septiembre y noviembre de 2019.

<sup>36</sup> La autora ha realizado en los últimos diez años un trabajo empírico en estos países sobre las agendas políticas y económicas que han movilizad las organizaciones armadas surgidas en Mali, el epicentro de los conflictos con ramificaciones, en la actualidad, en Burkina Faso y Níger. Véase Mesa, B. (2017) «Le rôle transformateur des groupes armés du nord du Mali: de l'insurrection djihadiste et secesioniste au crime organisé (1996-2017)», Tesis doctoral, Universidad de Grenoble (Francia).

insurgentes yihadistas, sobre todo sus cuerpos y fuerzas de seguridad, ha sufrido números desplazamientos desde las zonas atacadas a otras sin la presión de la violencia. Asimismo, Níger también es país de acogida de migrantes que han huido de conflictos surgidos en países fronterizos; de hecho, cuenta con casi medio millón de migrantes del conflicto maliense en su frontera oeste (la parte central conocida como Macinas) y en su frontera oeste y sureste con Chad y Nigeria por la amenaza de BokoHaram. Según datos de ACNUR, la insurgencia de la organización terrorista de BokoHaram ha provocado desde 2015 que Níger acoja a más de 250.000 personas, entre refugiados de Nigeria y desplazados de Níger golpeados por los atentados terroristas en la región nigerina de Diffa (sureste)<sup>37</sup>.

Los desplazamientos dentro y fuera del triángulo de Mali, Burkina Faso y Níger comenzaron cuando Mali se consolidó como principal base de operaciones de los grupos secesionistas y yihadistas. En 2012<sup>38</sup>, el país sufrió una insurgencia de estas organizaciones que ocuparon las principales ciudades de la región norte (Azawad) durante diez meses, hasta que se produjo la intervención internacional liderada por Francia y respaldada por Naciones Unidas. Esta operación militar permitió desalojar a los insurgentes de las principales ciudades norteñas (Gao, Menaka, Kidal, Tombuctú), pero sus bases de operaciones permanecen activas en Mali, y ahora también en las fronteras con Burkina Faso y Níger. Por ello, Mali es país de numerosos desplazados internos que huyen de los círculos de Koro y Benkass (centro de Mali), donde hay una amalgama de grupos armados, milicias y grupos de autodefensa que ha creado una situación de absoluta inestabilidad para las poblaciones de mayoría étnica peul, que han emigrado hacia otros lugares en los alrededores de Menaka (centro-este del país). Desde enero de 2019, más de 87. 000 personas han sido desplazadas hacia el sur del país<sup>39</sup>.

Por otro lado, la inseguridad en toda esta región del Sahel ha tenido consecuencias negativas en la producción agrícola, ganadera y también en otros sectores ricos en recursos naturales. Es el caso de Níger, que redujo la producción del uranio en su zona norte al recortar la mano de obra para evitar que ésta se expusiera a los ataques de grupos insurgentes que habían amenazado la planta de Níger. La explotación de este recurso natural se ha visto amenazada igualmente por grupos de violencia que han ejecutado, además, operaciones de secuestros de ciudadanos occidentales. Según datos de International Crisis Group (ICG)<sup>40</sup>, la producción pasó de un 75% de las exportaciones totales del país en 2011 a sólo un 36% en 2017.

Esta desaceleración en la producción a causa de la inseguridad ha dejado sin empleo a numerosas familias. Una buena parte de la mano de obra nigerina era absorbida por las minas de uranio. La tasa actual de paro en la región norte de Níger (Arlit) alcanza un 80%<sup>41</sup>, por lo que muchos jóvenes se han ido convirtiendo en candidatos

---

<sup>37</sup> ACNUR (2019), *De violentes attaques au Nigéria poussent des milliers de réfugiés à fuir vers le Niger*. Consultado en enero de 2010. URL: <https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2019/5/5cecfeca/violentes-attaques-nigeria-poussent-milliers-refugies-fuir-vers-niger.html>

<sup>38</sup> Mali vivió una intervención de grupos insurgentes yihadistas y secesionistas desde abril de 2012 hasta enero de 2013 tras el golpe de Estado militar que se produjo en la capital, Bamako, contra la presidencia de AmadouToumanéTouré (ATT), que terminó desalojado de la silla presidencial.

<sup>39</sup> Fuentes oficiales del Estado maliense recogidas por esta investigadora. Bamako, noviembre y diciembre de 2019.

<sup>40</sup> ICG (2020), *Garder le trafic sous controle dans le nord du Niger*. Consultado el 20 de enero de 2020. URL: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/285-garder-traffic-controle-niger.pdf>

<sup>41</sup> Ibid.

a la emigración clandestina, o también en parte de la economía informal a través del contrabando de productos con Argelia o del tráfico de personas que, de alguna manera, ha creado una cierta estabilidad en esta joven población.

La industria migratoria ha generado, así, tal atractivo, que ha creado puestos de trabajo en las agencias de turismo gestionados por los tuaregs en la localidad nigerina de Agadez, quienes abrieron un abanico de empleo para conductores, guías y dinamizadores de migrantes, a los que buscaban en las estaciones de autobuses. Los cuerpos y fuerzas de seguridad desplegados en los puestos de control de las carreteras principales y secundarias ganaban una buena parte de la mordida por permitir la continuidad de vehículos transportando migrantes.

Por su parte, las entidades bancarias se beneficiaban considerablemente porque entraban transferencias de dinero y los agricultores y ganadores aumentaban igualmente su venta. Numerosos empleos surgieron por el impulso de la nueva economía del tráfico de personas, que suplantó la tradicional actividad turística, cuya caída fue estrepitosa a partir del año 2009, cuando comenzaron con asiduidad los secuestros de turistas occidentales en el Sahel<sup>42</sup>.

No obstante, aunque las migraciones como actividad económica paralela se han mantenido en el tiempo, a partir de 2015 comenzaron a mermarse tras las presiones de la Unión Europea sobre el Estado nigerino. Estas presiones desembocaron en la adopción de una severa ley 'relativa al tráfico ilícito de migrantes'. Ella no penaliza a los migrantes, pero sí el tráfico, es decir, cualquier persona que participe en el alojamiento o el transporte de migrantes a cambio de una remuneración. Este nuevo dispositivo legislativo ha creado mayor inseguridad en las personas que deciden emigrar, exponiéndose a numerosos peligros.

Las causas sociales, económicas, demográficas o medioambientales que conducen a los migrantes alcanzar Europa a través del Mediterráneo o también a hallar refugio en otros países del continente africano no sólo explican la complejidad del fenómeno migratorio. Existen otras razones para dar respuesta a los movimientos migratorios y que están relacionadas con las diferentes formas de conflicto que se suceden dentro del continente africano. Los conflictos comunitarios, sociales, raciales, religiosos, étnicos y también por el control de los recursos energéticos y el comercio criminal han provocado un incremento de la movilidad intra-continental y extra-continental en los últimos años que no se han podido analizar en profundidad en este documento por razones de espacio.

---

<sup>42</sup>Mesa, B. (2017), *op. cit.*

# Conclusiones y recomendaciones

## CONCLUSIONES

Los seres humanos seguirán moviéndose de un lugar a otro, como siempre lo han hecho. África experimentará el mayor crecimiento demográfico de cualquier región geográfica para 2050, lo que ciertamente tendrá importantes consecuencias para las migraciones regionales e internacionales y conllevará implicaciones para el panorama económico del continente. La pregunta que se plantea entonces es si los movimientos seguirán produciéndose hacia el sur de Europa, si se mantendrán los flujos circulares dentro del propio continente, o si surgirán nuevas vías de movilidad migratoria. También existen dudas sobre bajo qué circunstancias y condiciones se producirán estos flujos migratorios, que obedecen globalmente a factores sociales, económicos, urbanos, demográficos, medioambientales, y conflictuales, siendo el factor económico el que determina principalmente la agenda migratoria.

Las desigualdades se encuentran hoy en el origen de nuevos brotes de violencia en países donde la paz había sido una tónica general. El surgimiento de grupos de insurgencia ha cambiado ciertos paradigmas, en especial en el Sahel. Como resultado de todos estos factores, la movilidad se mantiene en unos niveles muy altos, tanto en dirección hacia el Mediterráneo Central y Occidental, como en la dirección circular entre los países del África Occidental.

Las narrativas de los migrantes nos permiten ver que los acuerdos de Europa con los países de su frontera sur para frenar las cifras de movilidad no impiden la continuidad de las migraciones y, peor aún, generan una mayor desprotección del migrante, además de permitir una mayor organización de las redes que trafican con personas.

El refuerzo de la seguridad de las fronteras o nuevas propuestas como la externalización de las fronteras está animando a las estructuras de la criminalidad a buscar vías de escape para seguir acompañando un proceso de migración que continúa violando los derechos humanos de las personas. En este sentido, es importante poner el acento en que, más allá de la seguridad fronteriza al sur de Europa, hay una situación de alta vulnerabilidad entre los migrantes que se echan en brazos de las rutas de la clandestinidad. La protección de las personas debería situarse por encima del control de las fronteras, que es donde la Comunidad Internacional está poniendo principalmente el foco de atención. De hecho, el incremento de los controles en los puntos cardinales de las rutas migratorias por los países de la Comunidad Económica de Estados Africanos (CEDEAO) y principalmente en los países de tránsito (Marruecos, Libia y Níger) no está dando los resultados deseados.

El futuro de las migraciones en el continente africano lo está marcando la previsión del abandono rural de las poblaciones que dependen en un 80% de la agricultura. Su preservación resulta fundamental para el mantenimiento de la dignidad de millones

de personas. Sin embargo, se está produciendo un éxodo hacia las urbes que difícilmente soportan la presión migratoria.

Para comprender además las migraciones intra-africanas y las migraciones extra-africanas debe tenerse en cuenta la juventud de las personas que emigran, que se encuentran en plena construcción vital y necesitan emanciparse. Esta transición de niño a edad adulta en el migrante se descubre en las rutas migratorias que tiene como objetivo buscar un empleo y cubrir las necesidades de toda una familia. Y, por último, si bien en las últimas dos décadas se viene hablado de jóvenes migrantes, se está produciendo un incremento de la feminización en las rutas migratorias, tal y como se ha observado durante el trabajo empírico en la fragata Navarra. Las mujeres que emigran hacia fuera (*push*) y hacia dentro (*pull*) representan una posible variable de estudio en el futuro.

## RECOMENDACIONES

1. El capital humano del continente africano crece de forma imparable y las ayudas procedentes del exterior siguen sin centrarse en procesos de industrialización que permitan a estas sociedades depender de sus materias primas, hipotecadas a compañías internacionales. La voluntad real de intervenir en África con la logística y el saber hacer de Europa pensando en modernizar las infraestructuras, hacerlas perdurables, así como en crear proyectos de irrigación que salven las tierras de las que dependen, sería un buen punto de partida.
2. Urge que los principales países exportadores de migrantes apoyen al sector agrícola con el último objetivo de crear oportunidades de empleo. La agricultura es el medio de vida de miles de personas. La modernización del medio agrícola permitiría que un buen número de candidatos a la emigración clandestina optara por permanecer en su país de origen. La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) debería considerar como una prioridad la modernización del sector agrícola como fuente de vida de las poblaciones de los países que constituyen este organismo regional.
3. Es necesario el envío de equipos sobre el terreno que realicen un seguimiento de las ayudas concedidas por parte de la Unión Europea a los Estados del Sahel, como Níger, con el objetivo de que implementen con éxito la promoción de las actividades de desarrollo local y se evite la desviación del dinero público. La creación de actividades que muevan la economía local para evitar el éxodo sería fundamental para las regiones exportadoras de migrantes.
4. Algunos países, como Níger, deberían repensar las leyes aprobadas que criminalizan duramente a los que participan directa e indirectamente en los flujos migratorios. Estos dispositivos legislativos han generado una mayor inseguridad en las personas que deciden emigrar, exponiéndose a numerosos peligros. La descriminalización contribuiría positivamente a la

gestión de los flujos migratorios que han engendrado más redes que trafican con personas.

5. Como última recomendación, un seguimiento a través de entidades políticas como la Unión Europea u organismos oficiales (OIM) para que se protejan los derechos humanos de los migrantes. En este sentido, resulta indispensable enviar equipos a Libia para conocer la situación de los derechos humanos en los centros de retención de migrantes que se han abierto en el país magrebí en el contexto de la externalización de las fronteras. Las prestaciones económicas recibidas por Libia para frenar los flujos migratorios deben implicar el respeto de la integridad física de las personas. En especial, de las mujeres expuestas a la explotación sexual.

# Bibliografía

- ACNUR (2019), De violentes attaques au Nigéria poussent des milliers de réfugiés à fuir vers le Ni-ger. Consultado en enero de 2010. URL: <https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2019/5/5cecffeca/violentes-attaques-nigeria-poussent-milliers-refugies-fuir-vers-niger.html>
- ANDERSON, R. (2012), «Clandestine migration and the business of bordering Europe», Tesis doctoral. The London School of Economics and Political Science.
- AgenceEcofin (2019), Maroc: le Haut-commissariat au plan table sur une croissance économique à 2,7% en 2019 et à 3,7% en 2020. Consultado el 19 de marzo de 2020. URL: <https://www.agenceecofin.com/economie/1007-67749-maroc-le-haut-commissariat-au-plan-table-sur-une-croissance-economique-a-2-7-en-2019-et-a-3-7-en-2020>
- Banque Africaine de Development, Perspectives économiques en Afrique. Consultado el 20 de marzo de 2020. URL: [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2019AEO/AEO\\_2019-FR.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2019AEO/AEO_2019-FR.pdf)
- BOYER, F. y MOUNKAILA, H. (2018), «Europeanisation des politiques migratoires au Sahel: Le Ni-ger dans l'impasse sécuritaire» en Grégoire Emmanuel (ed.), Kobiané, J.F. (ed.), Lange Marie-France (ed.). L'Etat réhabilite en Afrique : réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale. París, Kharta-la.
- BOYER, F. y MOUNKAILA, H. (2010), Partir pour aider ceux qui restent ou la dépendance face aux migrations». URL: <https://journals.openedition.org/hommesmigrations/1752>
- BRÜNING, L. y PIGUET, E. (2018), Changements environnementaux et migration en Afrique de l'Ouest. Une revue des études de cas. Consultado el 4 de febrero de 2020. URL: <https://journals.openedition.org/belgeo/28836#tocto2n1>
- CEAR (2016), Movimientos migratorios en España y Europa. Consultado el 20 de junio de 2020, URL: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>
- FAO (2017), Atlas: Rural Africa in Motion. Dynamics and Drivers of Migration South of the Sahara. Consultado el 1 de febrero de 2020. URL: <http://www.fao.org/3/i7951en/I7951EN.pdf>
- FLAHAUX, De Haas (2016), African migration: trends, patterns, drivers. Consultado el 20 de marzo de 2020. URL:

[https://www.researchgate.net/publication/318759280African migration drivers](https://www.researchgate.net/publication/318759280African_migration_drivers)

Floater, G. (2014), The new climate economy. Consultado el 16 de marzo de 2020.  
URL: <https://newclimateeconomy.report/workingpapers/wp-content/uploads/sites/5/2016/04/Transformative-role-of-global-urban-growth.pdf>

Guenanfa, H. (2019), Algerie: les harragas reprennent le large. Consultado el 1 de abril de 2020. URL: [https://www.lepoint.fr/afrique/algerie-les-harragas-reprennent-le-large-09-10-2019-23400261\\_3826.php#](https://www.lepoint.fr/afrique/algerie-les-harragas-reprennent-le-large-09-10-2019-23400261_3826.php#)

HADDAD, S. (2011), La Libye de Kadhafi: un pays «sans société civile. Consultado el 7 de abril de 2020.  
URL: <https://journals.openedition.org/anneemaghreb/1257#tocto1n4>

HELLENDORFF, B (2012), Changement climatique et conflits agro-pastoraux au Sahel. Consultado el 23 de enero de 2020, URL: <http://grip.org/sites/Grip.org/files>.

LAHLOU, M. (2006), «Les causes multiples de l'émigration africaine irrégulière de l'Afrique» Population & Avenir, vol 1, n°676.

LAZAR, M. y Nehad, S. (2016), Libye: économie et développement. Consultado el 4 de abril de 2020. URL: <https://www.diploweb.com/Libye-economie-et-developpement.html>

ICG (2020), Garder le trafic sous contrôle dans le nord du Niger. Consultado el 20 de enero de 2020. URL: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/285-garder-traffic-control-niger.pdf>

ONU (2019), La población mundial sigue en aumento aunque sea cada vez más vieja. Consultado el 21 de marzo de 2020. URL: <https://news.un.org/es/story/2019/06/1457891>

PUIG, O. (2019), El desierto del Sáhara: la otra frontera», consultado el 7 de enero de 2020. URL: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/monografias/monografias/el\\_sahel\\_de\\_las\\_gentes\\_mas\\_alla\\_del\\_sindrome\\_de\\_la\\_seguridad](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/el_sahel_de_las_gentes_mas_alla_del_sindrome_de_la_seguridad)

Souiah, F. (2018), Brûler les frontières : fuite ou contestation. Consultado el 19 de marzo de 2020. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117543/document>

The world news (2020), United Nations: More Than 20,000 Migrants Have Died Crossing Mediterranean Sea Since 2014. Consultado el 3 de marzo de 2020. URL: <https://time.com/5798241/migrants-crossing-mediterranean-deaths/>

Vaticane News, Le Níger abrite des centaines de milliers de réfugiés du Sahel. Consultado el 18 de marzo de 2020. URL: <https://www.vaticannews.va/fr/monde/news/2019-10/niger-refugies-sahel-burkina-faso-temoignage-petre.html>

World Bank (2019), Africa's pulse, consultado en 25 de enero de 2020. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/466981554483500945/pdf/Africa-s-Pulse.pdf>

Zoubir, H. Y. (2017), Défis sécuritaires, migrations, instabilité et extrémisme violent au Sahel, an-nuaire IEMED de la Méditerranée. Consultado el 13 de diciembre de 2019. URL: <https://www.iemed.org/publicacions-fr/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania-fr/sumaris/observatori/arees-danalisi/arxiu>

**Migraciones en el Mediterráneo:  
efectos en el ámbito español y  
europeo. Políticas públicas y retos de  
futuro**

**Por Ruth Ferrero Turrión**



## Resumen

El año 2015 puede ser considerado como un punto de inflexión en la gestión de la política de refugio de la Unión Europea. Fue entonces cuando las frágiles costuras que mantenían en pie la propuesta de Tampere de 1999 comenzaron a romperse, y dejaron en evidencia la inexistencia de una auténtica política de inmigración y asilo común. Salieron entonces a la luz, de manera virulenta, las distintas posiciones en el seno de la UE en relación con esta cuestión. Como consecuencia de las distintas posiciones en torno a cómo debe abordarse la cuestión migratoria en el marco europeo, se han sucedido planes de distinto calado. En este artículo abordaremos precisamente cuáles han sido las propuestas lanzadas para el debate con el objetivo de dotar de una mayor eficacia la política de inmigración común relacionada con la gestión fronteriza, así como las causas del bloqueo en la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). En este sentido, también se analizará la situación particular de la política de inmigración y asilo en España durante los últimos dos años.

# Introducción

El año 2015 sea probablemente el año en que cambió el enfoque en relación con la política de inmigración y asilo de la Unión Europea (UE). La llegada de importantes flujos de personas que solicitaban protección internacional colapsó los mecanismos diseñados a nivel europeo para la gestión de este tipo de situaciones, y arrojó luz sobre las múltiples deficiencias de esta gestión, en última instancia, sobre los desacuerdos de fondo existentes entre los Estados Miembros de la UE.

A lo largo del siguiente texto, pretendemos ofrecer un análisis sobre cuál ha sido la evolución y cuáles las propuestas que han ido surgiendo a lo largo de estos cinco últimos años en el marco comunitario en esta materia. Se evaluarán los procesos de negociación en el seno del Consejo Europeo, pero también las propuestas que han tenido mayor eco en este contexto. Del mismo modo, se prestará una especial atención al caso español en materia de gestión de un mayor número personas solicitantes de asilo, en particular en lo que se refiere al papel de las distintas administraciones públicas.

## El punto de partida

Han transcurrido veinte años desde la celebración del Consejo Europeo de Tampere en 1999, dos décadas desde el comienzo del proceso de construcción de una Política de Inmigración y Asilo Común que tenía por objetivo avanzar en la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. A lo largo de su historia, este proceso ha sido testigo de avances, muchas parálisis, e incluso algunos retrocesos.

El objetivo principal marcado entonces quedó recogido en el Tratado de Lisboa a través del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y su artículo 79 "la Unión tiene como objetivo establecer un enfoque equilibrado para gestionar la inmigración legal y luchar contra la inmigración irregular." Y artículo "las políticas de inmigración se regirán por el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados Miembros, también en el aspecto financiero".

Con vistas a alcanzar estos objetivos, la hoja de ruta diseñada para ello reposaba sobre cuatro elementos esenciales: 1) la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito; 2) el desarrollo de un sistema europeo común de asilo; 3) la importancia de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la UE; y 4) la gestión eficaz de los flujos migratorios.

El proceso de construcción de la política de inmigración y asilo común se erige, por tanto, sobre unas sólidas bases jurídicas. Estas bases se vieron además reforzadas gracias a la puesta en marcha de los Programas Plurianuales de Tampere (1999), La Haya (2004) y Estocolmo (2009), el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (2011), y, más recientemente, la Agenda Europa de Migración (2015). En estos textos, de carácter más político, se fija la hoja de ruta a seguir por parte de la Unión Europea en cuestiones como la reducción de la migración irregular, la gestión de las fronteras, la elaboración de una política de asilo eficaz y el refuerzo de las políticas relacionadas con la migración legal, incluida su modernización, la revisión de la tarjeta azul y las políticas de integración.

Por tanto, existen las bases legales y los texto políticos en materia de política migratoria y de asilo común, la cuestión que se plantea es: ¿cómo es posible que todavía no se haya llevado a cabo la puesta en marcha de una política migratoria y de asilo común de efectivo cumplimiento? La principal razón de esta demora se podría inferir que se debe a la ausencia de una voluntad política por parte de los gobiernos de los Estados Miembros para ponerla en marcha. Las capitales europeas se enfrentan a la disyuntiva de tener que elegir entre una mayor delegación de soberanía, renunciando al control territorial de sus fronteras, o el mantenimiento del mismo y la preservación de la pureza del estado-nación.

En cualquier caso, sí que se han producido avances en los procesos de convergencia de las políticas estatales de inmigración y asilo. En el ámbito de lo procedimental, tras la puesta en marcha del Tratado de Lisboa, el método de decisión en el Consejo ha pasado de ser por unanimidad a por mayoría cualificada en lo referente a materias vinculadas con la migración legal. De este modo, la gestión de la migración legal queda equiparada a la que hace referencia al control de la migración irregular en lo que al proceso de toma de decisiones se refiere. En cuanto a los avances en lo normativo y ejecutivo, en cambio, la mayoría de ellos se han observado en aquellas materias que tenían relación con la gestión y el control de fronteras, tales como la política de visados o el control fronterizo; es decir, la "protección" del Espacio Schengen. En este sentido, Schengen se sostiene hoy sobre una construcción política de índole securitaria. En virtud de este discurso, las migraciones representan una amenaza para las sociedades occidentales. Nada más lejos del espíritu que invocaba Tampere.

El control fronterizo, no obstante, es sólo una de las piezas que componen el diseño de la política migratoria. En éste, también juegan un papel extremadamente relevante la gestión de la migración económica (cualificada y no cualificada), las políticas de integración o el asilo y el refugio, aspectos en los que los Estados Miembros continúan manteniendo una fragmentación de criterios difícilmente subsanable en el contexto actual. No sólo no se producen avances en esta dirección, sino que, más bien al contrario, los Estados Miembros continúan inmersos en una peligrosa deriva de aproximación securitaria a la política migratoria. De este modo, el control fronterizo, el endurecimiento de los visados, de las deportaciones, así como la normalización de la externalización de control de fronteras a países vecinos de la UE, se han convertido en los principales temas de trabajo de la UE, ignorando otras cuestiones que son esenciales para poder construir una política migratoria holística y transversalizada a todas las políticas públicas.

En el caso de la UE, el problema se complica todavía más. Parte de las competencias en materia de migración y asilo han sido transferidas desde los Estados miembros hacia el organismo supranacional, la Comisión. Esta situación genera cierta confusión sobre el detentador de las competencias en última instancia, puesto que éstas son compartidas entre los EEMM y la Comisión. La capacidad regulatoria europea, por tanto, queda limitada al diseño de un marco normativo general, que será, posteriormente, desarrollado y aplicado por cada uno de los EEMM.

En este contexto de competencias difusas, de conceptos y obligaciones, en una UE en una situación de crisis institucional y política en la que se han abierto grandes brechas norte/sur y este/oeste, con un incremento sustantivo de las llegadas a las fronteras de Schengen de personas en busca de protección internacional, es dónde se ha tenido que afrontar la cuestión del ¿qué hacer y cómo hacerlo?

La crisis humanitaria, con origen en el conflicto sirio, que han tenido que enfrentar los países de la UE representó uno de los hitos de mayor impacto tanto en el mandato de la Comisión Juncker y en la Presidencia del Consejo de la UE de Donald Tusk, como en las respuestas dadas por los Estados Miembros. Así quedó reflejado en el resultado de las elecciones al Parlamento y a la Comisión de mayo de 2019. La composición de ambos ha quedado marcada por las consecuencias derivadas de la manera en la que se ha gestionado el refugio, y, en este sentido, por los repuntes de discursos identitarios que retumban en las cancillerías europeas cada vez con más fuerza.

# 1. Los dilemas de la construcción de una política de inmigración y asilo común en la UE

Desde 2015, la UE comenzó a profundizar en el debate acerca de cómo deberían articularse las políticas de migración y asilo. Si bien es verdad que en 2019 se cumplieron 20 años desde el inicio de la construcción de una política europea en la materia, también es cierto que se ha avanzado muy poco en la misma (Pinyol-Jiménez, 2019).

La cuestión de la gestión de la movilidad humana es, quizás, uno de los hechos más complejos que existen. Este fenómeno es difícil de gobernar en tanto en cuanto impacta de manera directa en el principio básico de la soberanía de los Estados sobre el acceso a su territorio. Esta lógica de soberanía estatal se sostiene para el caso de las migraciones voluntarias, pero no para el de las migraciones forzadas tales como el asilo y el refugio, donde los Estados firmantes del Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados tienen la obligación de proceder a la gestión de los expedientes de solicitud de asilo, según rige el Derecho Internacional, si bien, incluso en este caso, y tal como se ha podido comprobar con la vulneración del derecho internacional en su principio de no-devolución vulnerado en el acuerdo entre los EEMM de la UE y Turquía, este ya no es garantía de nada. Esto es, el derecho a poder presentar una solicitud de asilo en frontera, según dicho acuerdo, quedaría anulado.

Ante el dilema de quién debe gestionar el refugio, en el seno de la UE se han propuesto distintos enfoques, acompañados por sus respectivos planes de aplicación. Hasta la fecha, sin embargo, todos y cada uno de ellos han renunciado a aproximarse al fenómeno de la movilidad humana como un hecho inevitable en el contexto de la globalización. Las distintas ideas que se han puesto encima de la mesa han optado por ofrecer respuestas parciales que, en el caso de ponerse en marcha, no sólo no resolverán el problema de la gestión de las personas en movimiento, sino que alimentarán discursos anti-inmigración y populistas, puesto que únicamente dan respuesta a la cuestión prioritaria: el gobierno de la movilidad.

La crisis procedimental y de dirección política de la UE quedó de manifiesto muy abiertamente a lo largo del debate abierto entre los EEMM en relación con la Agenda Europea de Migración (2015) y con la propuesta posterior de las cuotas de refugiados adoptados por los Estados Miembros (Ferrero-Turrión, 2016).

Avanzar en la construcción de una arquitectura migratoria europea exigiría alcanzar un acuerdo entre lo que podríamos denominar las distintas *Europas de la Migración*. Estas *Europas* se definen tanto por sus aproximaciones históricas hacia el fenómeno migratorio, como por su distribución geográfica (Ferrero-Turrión, 2018). No sólo se observa cómo se mantiene el clivaje tradicional entre países del Norte y del Sur, o,

lo que es lo mismo, países de recepción y asilo, sino que también aparece un grupo de países que ofrecen una nueva interpretación de cómo ha de gestionarse el fenómeno migratorio, aquellos que se incorporaron a la UE a partir de 2004. Teniendo este hecho en consideración, también resulta fundamental establecer unos límites claros en la negociación, que no deberían ser otros que aquellos establecidos por el Derecho Internacional y el Derecho Europeo, es decir, el estado de derecho, aprobado por todos los Estados Miembros de la UE en el momento de su incorporación. Una vez reconocidos los límites, como en toda negociación, los distintos intereses deberán ponerse sobre la mesa del Consejo Europeo.

Esas *Europas* serían Europa Central, Escandinava, del Sur y del Este. La Europa central ha sido el destino tradicional de trabajadores extranjeros, pero también de solicitantes de asilo. Una gran parte del desarrollo económico de estos países depende de ellos. Históricamente, los países escandinavos, por su parte, han recibido solicitantes de asilo y cuentan con las suficientes capacidades, infraestructuras y cultura cívica para gestionarlo. Por otro lado, tenemos a los países del sur, tradicionalmente países de emigración, transformados en países de recepción en fechas más recientes y principalmente por mor del boom económico de principios del siglo XXI. Estos países, además, se sitúan como frontera exterior de la UE. Por último, estarían los países de Europa del Este, convertidos en la frontera oriental de la UE tras su adhesión a la misma en 2004. A pesar de que en esta área geográfica siempre ha habido movimientos migratorios internos, la diversidad en estos países se entiende vinculada a minorías nacionales y transnacionales con origen en la misma región. Esta es la razón fundamental de la presencia de importantes cantidades de migrantes económicos de origen eslavo en los países de Visegrado (V4, Hungría, Polonia, Rep. Checa y Eslovaquia). Al igual que en el caso centroeuropeo, estos migrantes eslavos son el motor económico de sus respectivos países, y representan lo que denominan "nuestros migrantes".

En todo caso, no ha sido infrecuente observar las constantes evasivas de los Estados Miembros en lo que respecta a la puesta en marcha de una verdadera solución para la gestión de los flujos y la reforma de la Política de Asilo Común (Sistema Europeo Común de Asilo, SECA) (Sanahuja, 2016). Los acuerdos que los Estados han conseguido sacar adelante se sostienen exclusivamente sobre la concepción de la migración como un fenómeno que afecta a la seguridad de las sociedades de acogida. Este enfoque obvia otras cuestiones esenciales como la gestión ordenada de los flujos o las políticas de integración de enfoque holístico e inclusivo.

De momento, el foco se ha situado en sólo uno de los componentes de la política migratoria: el control de fronteras y la persecución de la irregularidad. La idea que subyace es la de frenar los flujos de migrantes y refugiados con dirección a la UE. Esta idea se articula sobre varios ejes: la externalización y la securitización fronteriza y la criminalización de la ayuda. Las herramientas que se han utilizado para poner esta conceptualización en marcha otorgan una importancia radical al diálogo con los países de origen y tránsito (de salida) que se ha materializado a través de incentivos vinculados a la cooperación al desarrollo.

Es posible observar, por lo tanto, un retroceso frente a la puesta en marcha de otros tipos de enfoques en relación con la migración. Tradicionalmente, la UE había puesto en marcha políticas en materia de inmigración hacia terceros países vinculadas estrictamente al control de las salidas desde sus países de origen. Los acuerdos

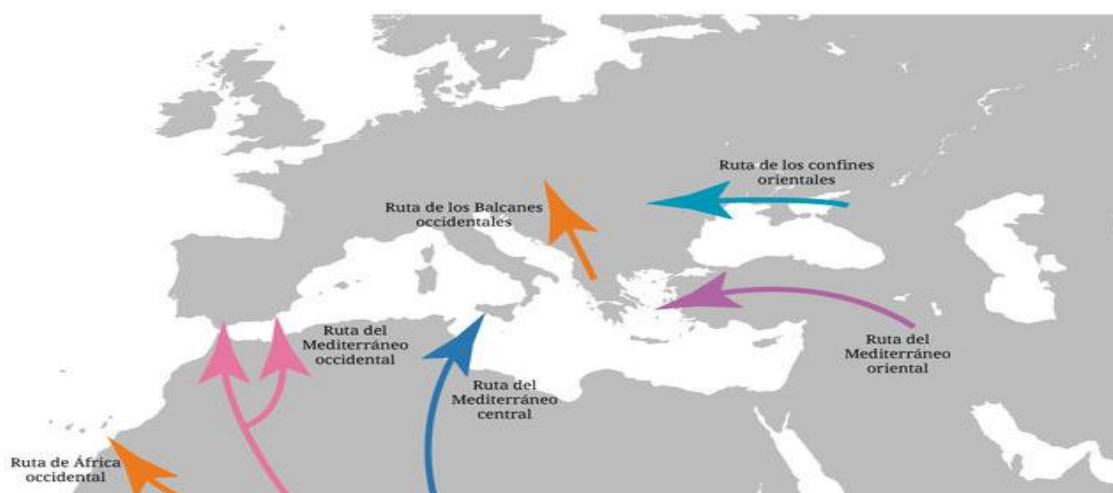
bilaterales firmados con España durante el primer lustro de este siglo abordaban esta cuestión. No obstante, lo hacían sobre la base de la cooperación mutua entre países de origen, tránsito y destino; en ningún caso quedaba esta cooperación condicionada al instrumento de la ayuda al desarrollo. De hecho, la propuesta de vincular ambas cuestiones, migración y desarrollo, no se puso sobre la mesa hasta el Consejo Europeo de Sevilla durante Presidencia Española de 2002 (Consejo, 2002). El resultado de la votación en el Consejo fue de rechazo.

En la actualidad, sin embargo, la deriva de las decisiones adoptadas por el Consejo camina en la dirección opuesta, alejándose de dar continuidad a una doctrina que rehusaba aplicar la condicionalidad positiva a las políticas de desarrollo. La adopción de la condicionalidad de la ayuda no se corresponde, sin embargo, con los estudios empíricos realizados hasta el momento, en los que se pone de manifiesto que, lejos de frenar la migración, las políticas de cooperación al desarrollo crean mejores condiciones para la salida de flujos migratorios desde los países en vías de desarrollo (OCDE (2017, OCDE/OIT, 2018).

## Algunos datos e impactos diversos

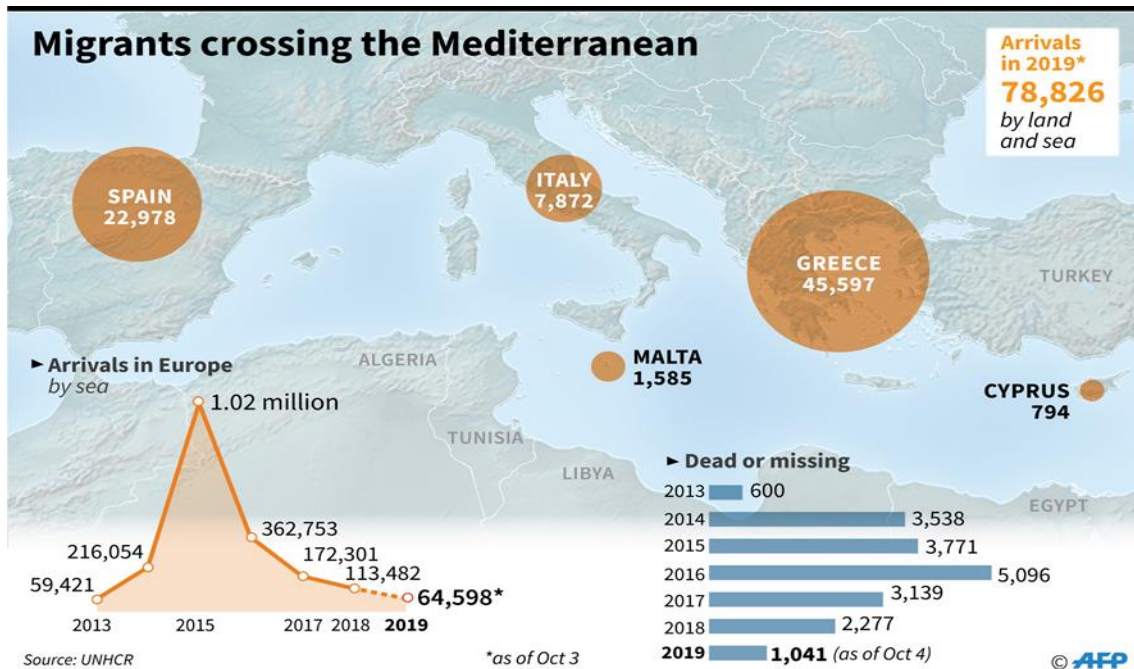
El impacto de la crisis humanitaria del año 2015 y 2016 en los países de la UE ha sido diverso. Entre otras causas que lo explican, la situación geográfica es una de ellas teniendo en cuenta que, siguiendo las regulaciones de los Convenios de Dublín, los refugiados deben solicitar asilo en el primer país de la UE a su llegada (Mapa 1). El efecto causado por el cierre de diferentes rutas del este, centro u oeste hacia Europa ha afectado a los países europeos en diferentes niveles y fases de la crisis. La reducción de llegadas y el aumento de las muertes se explican por la desviación de los flujos y el tránsito por rutas más peligrosas hacia Europa (Mapa 2).

### **MAPA 1.** Rutas utilizadas por los migrantes y refugiados para llegar a Europa a través del Mediterráneo



Fuente: FRONTEX

## MAPA 2. Rutas más peligrosas hacia Europa



Fuente: ACNUR

Durante la primera fase de llegada en 2014 y principios de 2015, el país más afectado por estas fue Italia. Más tarde, con el cierre de la ruta del Mediterráneo Central por la Operación Tritón de la UE, los flujos de personas que buscaban refugio se desviaron hacia la ruta del Mediterráneo Oriental a través de Turquía y los Balcanes. En aquel periodo, el país más afectado fue Grecia, y el resto de los países de tránsito situados en esta área. Fue entonces cuando los países de la UE central y oriental comenzaron a actuar como países de tránsito para estos flujos de refugiados que atraviesan Hungría, Eslovaquia y la República Checa hacia Alemania (Figura 1).

**FIGURA 1.** Llegadas y muertes en el Mediterráneo  
Mediterranean Developments

TOTAL ARRIVALS BY SEA AND DEATHS IN THE MEDITERRANEAN 2019-2018					
Country of Arrival	1 JANUARY – 10 FEBRUARY 2019		1 – 10 FEBRUARY 2019	1 JANUARY – 10 FEBRUARY 2018	
	Arrivals	Deaths	Arrivals	Arrivals	Deaths
Italy	215	144 (Central Med. route)	13	4.731	322 (Central Med. route)
Malta	49		0	N/A	
Greece	2.119 (as of 6/02)	2 (Eastern Med. route)	280 (as of 6/02)	1.729	1 (Eastern Med. route)
Cyprus	84		0	25	
Spain	4.646	70 (Western Med. route)	542	1.749	80 (Western Med. route)
<b>Estimated Total</b>	<b>7.113</b>	<b>216</b>	<b>835</b>	<b>8.234</b>	<b>403</b>

Data on deaths of migrants compiled by IOM's Global Migration Data Analysis Centre.  
All numbers are minimum estimates. Arrivals based on data from respective governments and IOM field offices.

Fuente: Organización Internacional de Migraciones, OIM

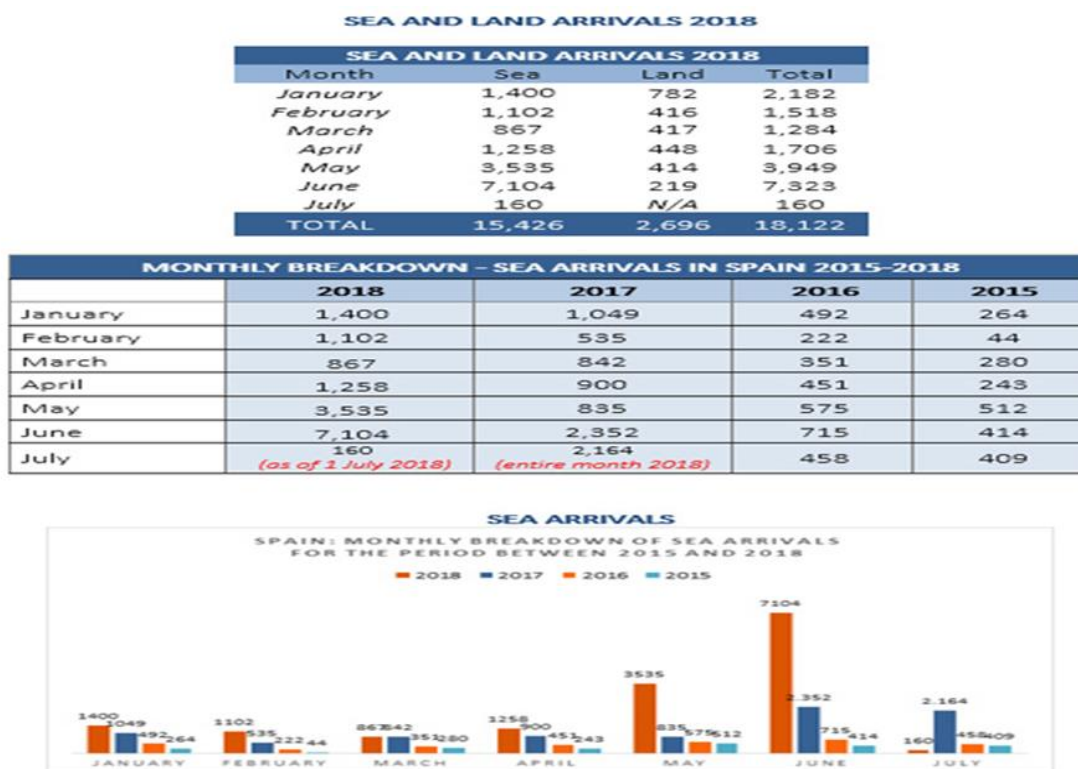
Después de la Declaración UE-Turquía en 2016, esta ruta fue controlada, y los números comenzaron a disminuir drásticamente. Sin embargo, los flujos no se detuvieron, sino que se desviaron nuevamente, esta vez hacia la ruta del Mediterráneo occidental, es decir, España (Fig. 2 y 3). Este tipo de factores explicativos podría ayudar a comprender las razones de las oscilaciones en las llegadas y, por tanto, a matizar determinados discursos y percepciones que tiene la opinión pública sobre este fenómeno.

**FIGURA 2.** Llegadas por Mar a Italia, Grecia y España (2014-2019)



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones, OIM.

**FIGURA 3. Llegadas por mar y tierra 2018**



Fuente: Fuente: Organización Internacional para las Migraciones, OIM.

## **2. El debate europeo en el marco de la crisis humanitaria (2015-2016)**

El debate sobre política migratoria en la UE no es una novedad. Sí que lo es, en cambio, la aproximación del Consejo Europeo a esta cuestión y, en este sentido, el contexto en el que se han adoptado acuerdos. Durante 2015 y 2016, la UE se encontraba en una situación de colapso interno vinculado, por un lado, a la crisis institucional provocada por el Brexit- una crisis económica y social que desembocó en un incremento de las posiciones populistas y euroescépticas- y, por otro, a la evidencia del fracaso de la Política Europea de Vecindad en la frontera oriental como consecuencia del conflicto ucraniano. Las llegadas de población buscando protección internacional también comenzaron a arrojar luz sobre la incapacidad de la UE para gobernar su frontera sur.

Los distintos Consejos Europeos se vieron obligados a lidiar con estos cuatro asuntos a un tiempo, por lo que la negociación y las posiciones de interés nacional y regional estaban en juego de manera permanente. Los países bálticos y Polonia, junto con Suecia, abogaban por un refuerzo de la frontera oriental a través de un despliegue de tropas de la OTAN; Francia y Alemania intentaban encontrar una solución frente al Brexit; los movimientos euroescépticos y anti-inmigración/islamófobos aumentaban su presencia en la esfera pública en todo el continente; y Grecia e Italia apelaban a la solidaridad para gestionar los flujos migratorios. Las tensiones entre la vecindad sur y este, ambas con intereses enfrentados, se incrementaron. Mientras tanto, un grupo de países, los denominados "Grupo de Visegrado" o V4 unificaban sus posiciones en torno a cómo aproximarse a la cuestión migratoria. Aunque los V4 tienen posiciones diversas en relación con cómo debe operar una democracia o en sus aproximaciones hacia la UE, así como distintos niveles de confrontación con Bruselas, decidieron conformar un grupo compacto para negociar la cuestión migratoria desde una posición fuerte. Sabían que trabajar de manera conjunta como grupo les daría mayor peso y capacidades para liderar posiciones políticas en Europa con el apoyo de otros países (Ferrero-Turrión, 2018).

Las disputas vividas durante los Consejos Europeos del año 2015 en relación con la obligatoriedad o voluntariedad de las cuotas de reasentamiento y reubicación de refugiados fueron el detonante de una importante fractura entre los Estados europeos. El reasentamiento es el proceso mediante el que las personas necesitadas de protección internacional son trasladadas desde un país tercero hacia un país de la UE. Cada país receptor será el responsable de las resoluciones de admisión. La reubicación, por su parte, es un mecanismo contemplado en la Agenda Europea para la Migración (2015) y que es un mecanismo de redistribución de las personas con necesidad de protección internacional dentro de los Estados de la UE, es decir, se trataba de agilizar la carga de la gestión del asilo allí dónde el sistema estuviera

colapsado en virtud del principio de solidaridad comunitario. El principal eje de la discusión se planteó en torno a este último.

Se crearon de manera casi inmediata dos grupos, aquellos que abogaban por la voluntariedad en el reparto, liderados por Polonia y Hungría, y aquellos, los tradicionales receptores de refugiados, que preferían la obligatoriedad de estas, liderados por Alemania. Este cisma en el seno del Consejo no sólo se ha mantenido durante los últimos tres años, sino que ha aumentado en tamaño. Algunos países, con epicentro en Budapest y Varsovia, se mostraron de acuerdo en el incremento de la seguridad y el fortalecimiento de las fronteras exteriores de la UE.

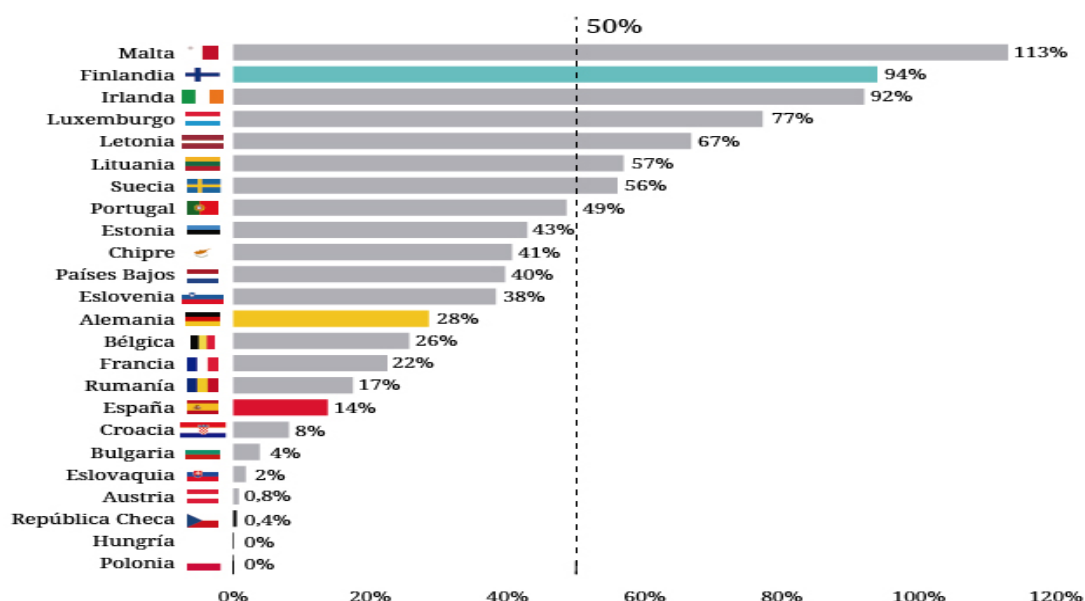
En el Consejo Europeo de junio de 2015, la Comisión Juncker propuso una redefinición de un mecanismo ya existente en el artículo 78.3 del Tratado de Funcionamiento de la UE, en el que se establecía lo siguiente:

*Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.*

Esta base legal permitió la introducción de las denominadas cuotas de reasentamiento y reubicación, nada que no hubiera sido ya aceptado por el conjunto de los Estados Miembros.

El conflicto entre el presidente del Consejo, Donald Tusk, y el Presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, en torno a la obligatoriedad o no de estas cuotas ha sido quizás el episodio más representativo de las tensiones entre los Estados Miembros. Las posiciones en torno a la voluntariedad de las cuotas de reasentamiento o reubicación polarizaron el debate. Las [Conclusiones de este Consejo](#) establecieron bajo qué condiciones se realizaría la distribución de acuerdo con “unos criterios objetivos, cuantificables y verificables que reflejaran la capacidad de los Estados Miembros para absorber e integrar a los refugiados”. Los indicadores utilizados para tal objetivación fueron el tamaño de la población, capacidad de absorción y el PIB para asegurar una buena integración en las estructuras económicas. Con esta distribución, países como Francia y Alemania estaban obligados a aceptar en torno al 15-20% del total de los refugiados a distribuir; mientras que a países como Rumanía o Hungría les correspondía entre un 4% y un 2% respectivamente. Los Estados Miembros se comprometieron a realizar un total de 40.000 reasentamientos procedentes de Italia, Grecia y Hungría en un periodo de dos años (Figura 3).

**FIGURA 4.** Propuesta de reasentamiento y reubicación de la Comisión y grado de cumplimiento



Fuente: [www.eldiario.es](http://www.eldiario.es) /Comisión Europea

En la siguiente [Reunión Informal](#) de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE en septiembre de 2015, prosiguieron las negociaciones sobre las medidas a adoptar en relación con las llegadas de los flujos de refugiados, y se aumentó la cifra de personas que deberían ser acogidas por los Estados Miembros, añadiendo 120.000 personas más a las 40.000 aprobadas en el mes de junio, alcanzando las 160.000 en reubicaciones (desde países europeos) y los 22.000 reasentamientos (desde terceros países). Asimismo, en dicha reunión la declaración final se descargó de cualquier mención que pudiera generar dudas acerca de la obligatoriedad de las cuotas. Además, se volvió a incidir en la prioridad de la seguridad y el orden público en relación con la acogida de refugiados, así como en la adopción de las medidas necesarias para evitar potenciales movimientos secundarios. A pesar de todas las cesiones realizadas, la declaración no pudo contar con la unanimidad del Consejo, ya que Hungría, República Checa, Eslovaquia y Rumanía votaron en contra.

De nuevo, la aproximación securitaria al fenómeno migratorio, defendida por estos países, predominaba frente a las políticas de acogida. La Declaración de la Reunión Informal también incluía una mayor externalización de las políticas de acogida hacia Turquía, Balcanes y África; la puesta en marcha de la Política Europea de Asilo; o el refuerzo del Fondo Fiduciario regional Madad de respuesta a la crisis Siria.

En 2016, tras la filtración de un documento interno de FRONTEX donde se vinculaba a las ONGs de rescate en el Mediterráneo con las mafias, con la securitización y externalización, se añadiría la criminalización del tercer sector acusando a las misiones de rescate en el Mediterráneo de generar el denominado "efecto llamada". Esto quedaría posteriormente reflejado en el Reglamento 2016/1624 de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia de Fronteras y Costas, art. 19.

A lo anterior es importante añadir que, pese a las llamadas a la solidaridad, ninguno de los Estados Miembros cumplió con el compromiso adquirido en 2015 sobre el número de reubicaciones. En junio de 2017, al finalizar el plazo de dos años, las reubicaciones sólo eran de 34.689 personas, un 22% del total comprometido. Esta cifra se entiende teniendo en cuenta el debate existente entre los Estados Miembros en torno a la cuestión de las cuotas, que, en último término, dibuja una aguda y precisa imagen de las distintas posiciones, antes esbozadas, sobre el modelo de política migratoria que se desea construir en Europa. Buena muestra de ello fueron las apelaciones al Tribunal de Justicia de la UE en relación con la ausencia de legalidad del mandato del Consejo en la distribución de los refugiados.

Además, no se ha escuchado a ninguno de los líderes europeos plantear la posibilidad de abrir vías legales de acceso a los mercados de trabajo europeos en sus distintas modalidades, que van desde la temporalidad, pasando por la circularidad, entre otros; tampoco se ha planteado la puesta en práctica de la concesión de permisos humanitarios en las embajadas y consulados de los Estados Miembros en países de origen y tránsito; ni vincular los acuerdos bilaterales con países terceros, como proponía el Prof. De Lucas (2017), a una condicionalidad asociada a la democracia y al respeto del estado de derecho y no a ayudas económicas y comerciales. Estas medidas, entre otras, serían un buen punto de partida. Ya que no se trata de medidas originales, pueden comenzar a ser aplicadas de manera inmediata, al existir la normativa que las recoge. Pero, sobre todo, son medidas que ayudarían a salvar vidas, servirían para no estigmatizar a los migrantes y no generarían alarma social entre la ciudadanía. Permitirían evitar el drama humano que se vive cada día en el Mediterráneo y que tan buenos réditos está dando a los actores implicados, bien sea en forma de apoyo electoral, bien en forma de ganancias económicas. Aunque se trata de medidas menos vistosas, permitirían a la UE y a sus Estados Miembros comenzar a dar pasos en la transformación de una política de migración y asilo que pase de la contención y la reacción a la acción y la toma de iniciativa por parte de la UE como actor global, pero también de los Estados Miembros como garantes de los valores que, supuestamente, les distinguen de otros: respeto de los derechos humanos, cumplimiento del estado de derecho y salvaguardia de la democracia.

Sin embargo, el posicionamiento en relación con la aprobación del Pacto Global de Migraciones por parte de los Estados Miembros dibuja un mapa poco optimista sobre la cuestión de la migración y el asilo. Hungría, la República Checa y Polonia se unieron a Estados Unidos e Israel en su negativa, mientras que Austria, Bulgaria, Italia, Letonia, Rumanía y Eslovaquia optaron por la abstención. Un total de 9 estados europeos mostraron su rechazo frontal hacia el intento de poner en marcha un sistema de gobernanza multilateral de la movilidad humana.

La gestión del refugio representa un síntoma de la crisis política por la que atraviesa la UE. El debate sobre las cuotas fue, sin duda, uno de los detonantes de una crisis política agravada por el auge de posiciones euroescépticas y populistas desde el estallido de la crisis económica y del euro, con Grecia, España, Italia, Irlanda y Portugal en el centro.

Si con la crisis de la deuda la ruptura no fue tan brusca, probablemente porque la mayoría de los países de Visegrado no son miembros de la zona euro, la fractura como consecuencia de la mala gestión de las herramientas presentes en los Tratados

generó un terremoto institucional y político sin precedentes. La unificación de criterios y posición elevada por los países de Visegrado en relación con la aplicación del principio de solidaridad entre los Estados Miembros, con el argumento de que éste representa un ataque directo contra su soberanía, además de una amenaza a su seguridad, frente a aquellos Estados que apelan al cumplimiento de ese principio como elemento esencial de la construcción europea, dejó abierta la caja de Pandora del destino de la UE. Hay quien dice que la UE avanza sobre sus crisis. Sobre la crisis migratoria del 2015 y 2016 no se ha avanzado demasiado

### 3. Las nuevas propuestas en materia migratoria

Desde la publicación por parte de la Comisión Europea de la Agenda de Migración (2015), los Estados Miembros han esquivado la puesta en marcha de una verdadera solución para la gestión de los flujos. Los acuerdos que han conseguido sacar adelante se sostienen exclusivamente sobre la concepción de la migración como un fenómeno que afecta a la seguridad de las sociedades de acogida. Este enfoque obvia otras cuestiones esenciales tales como la gestión ordenada de los flujos o las políticas de integración de enfoque holístico e inclusivo. De este modo, el foco se sitúa en sólo uno de los componentes de la política migratoria: el control de fronteras y la persecución de la irregularidad. La idea que subyace a esto es la de frenar los flujos de migrantes y refugiados con dirección a la UE. Esta idea se está articulando sobre varios ejes: la externalización y la securitización fronteriza y la criminalización de la ayuda. Las herramientas que se han utilizado para poner esta idea en marcha se centran en el diálogo con los países de origen y tránsito (de salida) a través de incentivos vinculados a la cooperación al desarrollo.

Una vez pasado el momento álgido de la crisis humanitaria de 2015, han sido varias las propuestas y los planes que se han puesto encima de la mesa. Algunas de ellas llegaron a proponer la compra de una isla en el Mediterráneo a la que llevar a los migrantes; la aplicación del modelo australiano de reclusión de los migrantes; el incremento de la ayuda a los países emisores, o, simplemente, echar una mano tal y como ha hecho Alemania. Este tipo de opciones no hacen sino mostrar cuánta desconfianza provocan los actuales mecanismos de gestión entre los Estados Miembros. Así, ante el dilema de la gestión de las fronteras en el seno de la UE, se han propuesto distintos enfoques que han ido acompañados de sus respectivos planes de aplicación. Hasta la fecha, sin embargo, todos y cada uno de ellos han estado lejos de aproximarse al fenómeno de la movilidad humana como un hecho inevitable en el contexto de la globalización. Las distintas ideas que se han planteado han optado por ofrecer respuestas parciales que, en el caso de ponerse en marcha, no sólo no resolverán el problema de la gestión de las personas en movimiento, sino que alimentarán discursos anti-inmigración y populistas, puesto que no solucionan en ningún caso la cuestión prioritaria: el gobierno de la movilidad.

En este contexto, los planes que se han ido poniendo sobre la mesa realizan una aproximación que huye de la complejidad del fenómeno migratorio y simplifican las opciones de las que dispone Bruselas para poder llegar a un acuerdo entre los socios. Así, los tres modelos de actuación que han sido planteados hasta la fecha trabajan sobre un único eje operativo, el del control de fronteras.

#### **3.1. El modelo australiano/las plataformas de desembarco regionales**

La primera propuesta articulada para la gestión de flujos migratorios por parte de la UE es aquella que encontraría su principal inspiración en el denominado "modelo australiano" de control de los flujos. Este modelo se sostiene sobre la base de frenar

en seco cualquier intento de llegada al territorio australiano a través del internamiento en territorios de terceros Estados de las personas que lo intentasen. En el caso australiano, estas personas serían internadas en Nauru (Papua Nueva Guinea) en campos de refugiados, gestionados por dicho estado y financiados por Australia. Este sería el modelo en el que se ha fijado el gobierno italiano con la idea de abrir “centros de procesamiento regional” de las personas migrantes en territorio libio. Este modelo reposa sobre la externalización y la cooperación con terceros países (Ferrero-Turrión, 2019). En 2015, el Parlamento Europeo rechazó una propuesta en este sentido (Parlamento Europeo, 2015).

Si bien el modelo podría asemejarse a los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIES), el procedimiento a seguir sería el de los actuales *Hotspots* situados en Italia, Grecia y Hungría, donde se clasifica a las personas según sean potenciales receptores de protección internacional o migrantes económicos. En el primer caso, se procedería a tramitar la solicitud de asilo. En el segundo, se procedería a la expulsión (si es que existen acuerdos bilaterales de repatriación). También está por ver quién realizará la gestión de estas personas, ¿los Ministerios del Interior, de Justicia, o alguna institución creada *ad hoc*?

Los pros de este modelo son claros: la reducción casi inmediata de la llegada de migrantes y refugiados a territorio italiano y europeo, y réditos políticos automáticos. En cuanto a los contras, se trata de una vulneración flagrante del derecho internacional en el caso de las personas refugiadas, y de los derechos humanos básicos en todos los casos. Se trata, en definitiva, de un proceso de externalización fronteriza. Esta opción sería la favorita de países como la República Checa, Hungría, Polonia y Austria, que no dudaron en ponerla encima de la mesa para su discusión en el Consejo de junio de 2018 (Consejo de la Unión Europea, 2018)

### **3.2. El “Plan Sánchez”**

El “Plan Sánchez” fue una propuesta lanzada por European Stability Initiative (2018) y promovida entre altos cargos de la administración española. Este *think tank* también fue el que elaboró la propuesta que sirvió de base para la firma de la Declaración de intenciones con Turquía, en vigor desde el año 2016 (COM, 2016). El planteamiento en este caso es más garantista que el modelo australiano, ya que su propuesta radica en que los centros de acogida de migrantes se sitúen en territorio europeo. Esta propuesta se sostiene sobre la creación de una coalición de Estados europeos liderada por Francia, España y Alemania, que operaría sobre tres herramientas esenciales para su funcionamiento: la creación de centros de reconocimiento e identificación en territorio europeo; una política de comunicación e información en los países africanos de los criterios de acceso legal y repatriación de sus ciudadanos; y el compromiso de los Estados de la coalición de reacomodar a aquellas personas que requieran de protección internacional.

Quizás la principal virtud de este planteamiento fuese el intento de proveer de una solución operativa e inmediata (o relativamente inmediata) a la cuestión del control de los flujos. Se trataba de una alternativa sostenida sobre la buena voluntad de los Estados europeos y africanos que entrasen a formar parte de este marco de actuación. Su punto de partida, de cara a las elecciones europeas de mayo de 2019,

era que frente a las cada vez más poderosas y populares propuestas de la extrema derecha en Europa era imprescindible poner en marcha medidas que impidieran que las poblaciones viesan a estas fuerzas políticas como las únicas capaces de frenar los flujos migratorios. Por esta razón, la propuesta se vertebra sobre la gestión efectiva y humana del proceso migratorio, dejando de lado lo que denomina "cuestiones accesorias" respecto a las que en la actualidad es imposible alcanzar un acuerdo, como la reforma de los reglamentos de Dublín o la discusión sobre la obligatoriedad de las cuotas. De acuerdo con el texto, el foco debería estar en cómo evitar las salidas irregulares, cómo conseguir repatriaciones rápidas y cómo acelerar la gestión de los expedientes de asilo.

Como crítica a la propuesta, en cambio, pueden listarse varias cuestiones que se manifestarían en distintos planos. Una de ellas sería el mantener la hipótesis de la posibilidad de devoluciones rápidas sobre la base de una supuesta experiencia exitosa derivada de la Declaración de intenciones firmada con Turquía en 2016. Lo cierto es que el marco de análisis sobre el que opera el "Plan Sánchez" se basa en la utilización de la migración y el asilo como instrumentos de determinadas fuerzas políticas. En este sentido, minusvalora la vulneración de derechos como el principio de no-devolución recogido en el Derecho Internacional, en los Convenios de Ginebra y en el Estatuto de Nueva York. En definitiva, opera sobre un planteamiento que asume las tesis de las fuerzas extremistas y anti-inmigración que muestran el fenómeno migratorio como una amenaza para las sociedades occidentales y, por tanto, justifican que haya que retener y aislar a los migrantes en centros específicos donde determinar su naturaleza e intenciones al llegar a Europa. Este enfoque lo único que consigue es reforzar precisamente el argumento de la percepción del migrante como una amenaza para las sociedades receptoras.

Por otro lado, y en un plano más operativo, esta propuesta partía de la base de la colaboración garantizada por parte de los Estados involucrados. Es más, confía en que determinados Estados querrán formar parte de este grupo. En el caso de España, resulta significativo que no se tuvieran en cuenta las estructuras institucionales de gestión de asilo que contaban, en el momento de presentación de la propuesta, con un retraso acumulado de más de 40.000 expedientes, o que no se estimase la potencial tasa de rechazo por parte de la población en relación con la implantación en el sur de España de los Centros de Reconocimiento e Identificación. A pesar de que la propuesta se hizo en la primavera de 2018, los resultados de las elecciones andaluzas de diciembre de 2018 no revelaron una actitud positiva hacia el planteamiento, sino más bien lo contrario. En cuanto a otro de los puntos que incluía esta propuesta se encontraba la firma de acuerdos bilaterales que incluyeran la concesión de becas de estudios, así como la puesta en marcha de contingentes de migración legal. Tampoco en esta ocasión se realizó un estudio previo a la propuesta sobre las experiencias puestas en marcha por España, como por ejemplo el Plan África de 2006. En definitiva, estamos ante un plan que denota un amplio desconocimiento del contexto y de las políticas migratorias españolas, lo que le llevó a partir de apriorismos no contrastados y, por tanto, a conclusiones erróneas.

Quizás la principal virtud de esta propuesta sea el papel esencial y protagonista que brinda a la administración local en el gobierno de la movilidad humana. El planteamiento entiende que los ayuntamientos, como la administración más cercana a la población y más comprometida con el mantenimiento de la cohesión social, deben

desempeñar un rol fundamental en la gestión migratoria. En este sentido, las competencias y los recursos que adquieran las administraciones locales resultan esenciales para realizar una buena gestión de la diversidad.

### **3.3. La apuesta por el intergubernamentalismo y las cooperaciones reforzadas**

Ante los reiterados fracasos para llegar a acuerdos sostenibles en el marco del Consejo Europeo, y la permanencia de la emergencia humanitaria en el Mediterráneo, varios países han optado por intentar llegar a acuerdos de carácter intergubernamental, tomando como base las cooperaciones reforzadas utilizadas en otras políticas sectoriales como la PESCO.

Así, en el verano de 2019, en una reunión celebrada en París liderada por el presidente francés Emmanuel Macron, se debatió un documento franco-alemán donde se proponía un mecanismo temporal de repartición de refugiados y migrantes sostenido sobre el principio de solidaridad, y que se aplicaría de manera automática entre aquellos que estuvieran de acuerdo hasta final de año. Si bien en primera instancia contaba con el apoyo de 14 Estados Miembros, sólo 8 participaron de manera activa (Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Croacia y Lituania, junto con Francia y Alemania) y finalmente sólo seis llegarían a un acuerdo, Alemania, Francia, Italia y Malta, en presencia de la Presidencia Finlandesa y de la Comisión Europea (JointDeclaration, 2019). España todavía no se ha pronunciado al respecto. Entre los ejes vectores de este acuerdo se encuentran el diseño de un mecanismo de solidaridad temporal predecible y eficiente que asegure la dignidad de las personas; solicitar la participación de otros Estados del espacio Schengen; el diseño de mecanismos conjuntos de repatriación rápida (voluntaria o no) de aquellas personas que no tuvieran derecho al asilo, así como un sistema de reubicación rápido para aquellos susceptibles de solicitarlo; la provisión de asistencia financiera, técnica y operativa por parte de la UE; continuar con el proceso de reforma del Sistema Europeo de Asilo, incluyendo los Reglamentos de Dublín; reforzar la cooperación con los países de origen y tránsito de la migración irregular y de las redes de contrabando de personas e incentivar los retornos al tiempo que se refuercen los mecanismos de supervisión aérea del Mediterráneo, así como la cooperación con organizaciones internacionales como ACNUR y OIM.

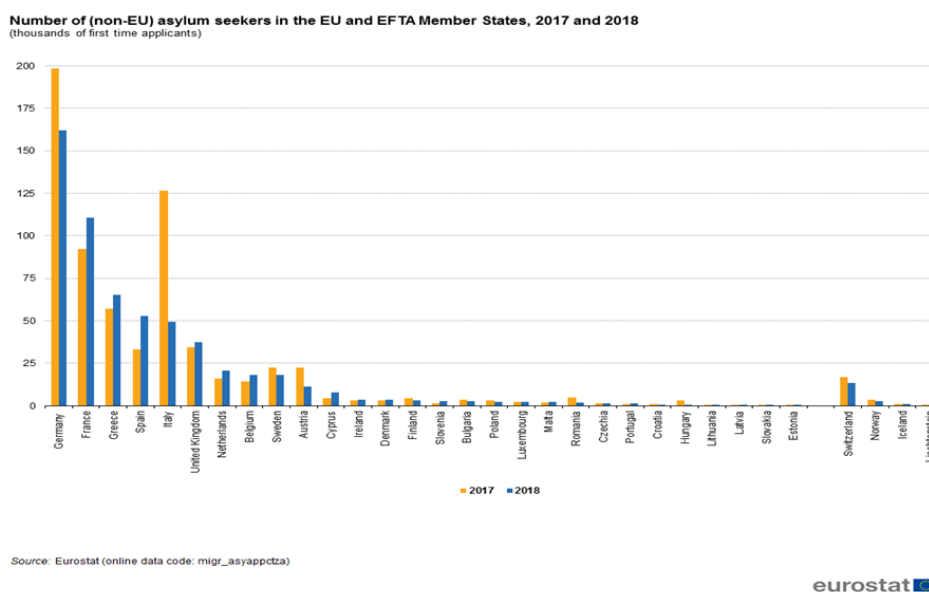
Por el momento, este mecanismo sólo se pondría en marcha en el Mediterráneo Central. Los puntos de partida de este proyecto piloto no hacen sino continuar con la política securitaria promovida desde 2011, alentando una mayor cooperación con las autoridades libias de manera que se facilite el acceso de la OIM a las personas en tránsito para proceder a su repatriación desde Libia a sus países de origen. Esta propuesta habla de rescate y puertos de recepción rotatorios, así como de cooperación con las autoridades y la Guardia Costera libia. Con esta iniciativa se proseguiría *de facto* con la estrategia externalizadora de la UE, aunque con una variante: en este caso, la externalización se realizaría a través de organizaciones internacionales.

## 4. España, ¿qué rumbo tomar?

### 4.1 El asilo en España, un poco de contexto

Tradicionalmente, España nunca se consideró un país de asilo. Las políticas de migración durante el periodo 2000-2010 se centraron en los migrantes económicos, y los servicios dedicados a los refugiados estaban mal dotados. La resolución de los archivos de asilo se alargaba una media de dos años, un plazo mayor que el de otros países de la UE (como Alemania, donde los recursos se resuelven en tres meses), bajo el supuesto de que España no era un país de asilo sino de recepción neta de flujos migratorios económicos. Las cifras de solicitudes de asilo han sido tradicionalmente muy bajas en relación con los países del entorno europeo (Fig 4) y sólo se han comenzado a equiparar, aunque muy tímidamente, a partir del año 2017 (Fig 5) cuando se produjo un incremento significativo de las mismas como consecuencia principalmente de la llegada de ciudadanos venezolanos. (Fig. 6). En 2019 España ya se había convertido en el cuarto país de Europa con 54.065 solicitudes de asilo, 74% más que el año anterior. O lo que es lo mismo el 8% del total de las solicitudes presentadas en los países de la UE, y por encima de Italia (53.500) o Suecia (21.502) (Anuario CEAR, 2019)

**FIGURA 5.** Número de Solicitantes de Asilo en la UE y la EFTA entre 2017 y 2018



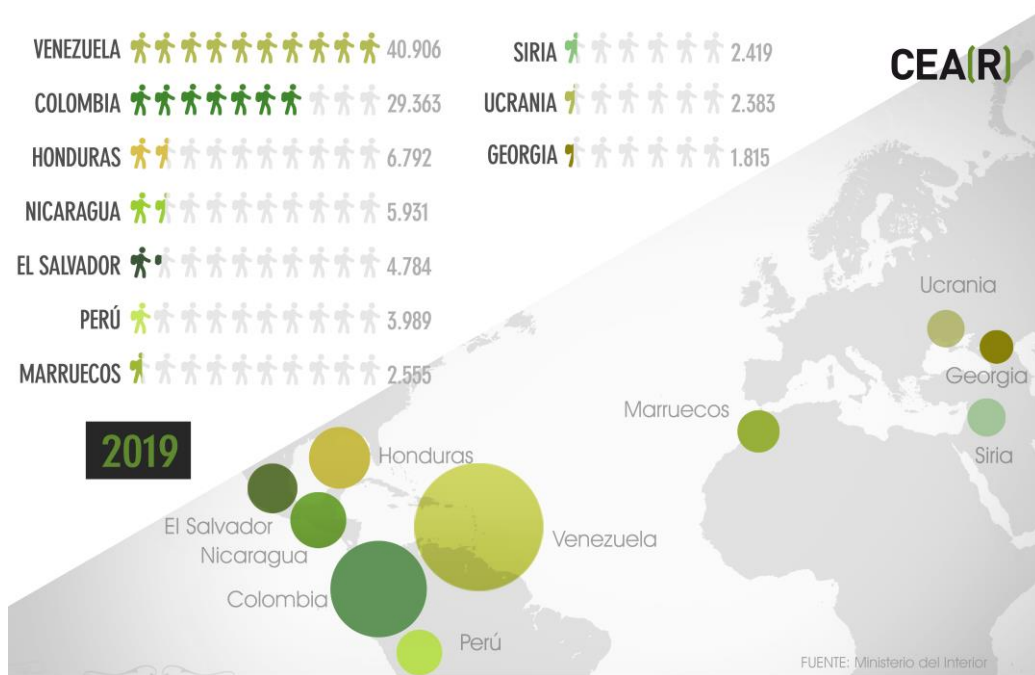
Fuente: Eurostat

**FIGURA 6.** Número de solicitudes de asilo presentadas en España



Fuente: Ministerio del Interior

**FIGURA 7.** Solicitantes de asilo en España por nacionalidad

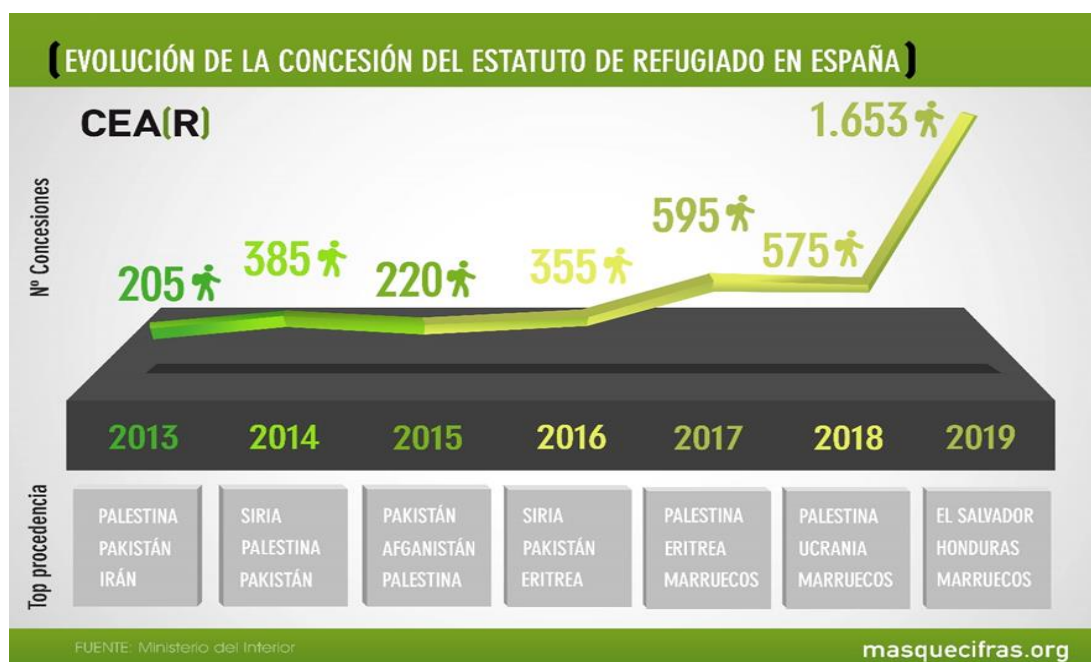


Fuente: CEAR

La posición del Gobierno liderado por Mariano Rajoy en los primeros momentos de la crisis humanitaria consistió en mantener la dinámica previa. Esta dinámica combinaba una escasa recepción de solicitudes de asilo y una aún menor de resoluciones favorables (Fig. 7). Las razones de la escasa recepción de solicitudes durante décadas se debían al poco compromiso de España con el asilo (Anuario CEAR, 2015) que incluía una gran complejidad de acceso a los procedimientos que, además,

se profundizaba con una extraordinaria lentitud en la resolución de los expedientes y una tasa muy baja de resoluciones favorables.

**FIGURA 8.** Evolución concesión del Estatuto Refugiado en España (2013-2019)



Fuente: CEAR

En el contexto del debate de 2015 sobre la adopción del sistema de cuotas propuesto por la Comisión (Fig. 2), España siguió la posición alemana y no se opuso a la opción de la obligatoriedad de las cuotas frente a la petición de algunos estados que preferían que la distribución de reubicados y reasentados tuviera un carácter voluntario. El caballo de batalla de la posición española en aquel momento fue en torno a los criterios diseñados por la Comisión, en el marco de la Agenda Europea de Migración, para la redistribución de 40.000 personas procedentes de Italia y Grecia hacia otros EEMM y en el transcurso de dos años, siguiendo lo previsto en el art. 78 apartado 3 del TFUE.(COM, 2015b). Según la distribución inicial a España le hubiera correspondido la acogida de 4.288 reubicaciones sirios y eritreos procedentes de Italia y Grecia, y 1.549 reasentamientos desde países no comunitarios, el Ministerio del Interior dijo que sólo se aceptarían 1.300 reubicaciones (El Diario, 2015).

Finalmente, se consiguió alcanzar un acuerdo en el que cuatro serían los criterios de reparto: el tamaño de la población (10%); el PIB (10%); el número medio de solicitudes de asilo espontáneas y el número de refugiados reasentados por millón de habitantes entre 2010-2014 (10%); por último, la tasa de desempleo (10%) (COM, 2015c). Entonces la cifra de personas afectada fue de 160.000. El gobierno español se comprometió a acoger a 17.337 personas, de los cuales 15.888 reubicaciones y el resto reasentamientos. A fecha de 29 de julio de 2019, España había reubicado un total de 1.359 personas, 235 desde Italia y 1.124 desde Grecia.

En cuanto al reasentamiento, de los 1449 comprometidos, 1.424 se encontraban en España en esa fecha, procedentes de Líbano y Turquía (Congreso Diputados 2019)

Durante el primer semestre de 2018, el gobierno español no sólo había incumplido el acuerdo, sino que reclamaba "más solidaridad europea". En esta ocasión, España jugó un papel más enérgico en la desviación de los flujos hacia las rutas del Mediterráneo occidental. En contraste con su actitud no proactiva de 2015, en 2018 la postura de España se vio plasmada en una declaración conjunta entre Italia, España, Chipre, Malta y Grecia. En este documento, se creó un "frente sur" contra el V4 que operaba a principios de 2015 a nivel del Consejo de la UE. Sus reclamos apuntaban a una mayor solidaridad de los países no fronterizos, en forma de una revisión de las Regulaciones de Dublín y de un mayor número de asignaciones "voluntarias". Algunas de sus exigencias se referían al tiempo en que un país es responsable de los solicitantes de asilo, que pasaría de 10 a 2 años, o a una mayor distribución de la carga entre los Estados Miembros. El Consejo de la UE de junio de 2018, bajo la Presidencia búlgara, fracasó en este punto: se decretó que la reforma del bloqueo de los Reglamentos de Dublín y la UE se mantendría en espera hasta que finalizara el proceso de salida de Reino Unido de la UE.

#### **4.2. Del *Aquarius* a la sentencia del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo**

La llegada del gobierno de Pedro Sánchez, en virtud del proceso constitucionalmente previsto de moción de censura, generó expectativas en torno a un potencial cambio de rumbo en la aproximación española hacia la política migratoria, tal y como había sucedido durante el gobierno de José Luis Rodríguez-Zapatero. En junio de 2018, este gobierno decidió ofrecer la ciudad de Valencia como puerto seguro para las 630 personas migrantes a bordo del *Aquarius*, tras más de una semana de espera en el mar. Este gesto fue interpretado como un hecho simbólico, que incluso podría suponer un cambio de rumbo en la política migratoria europea.

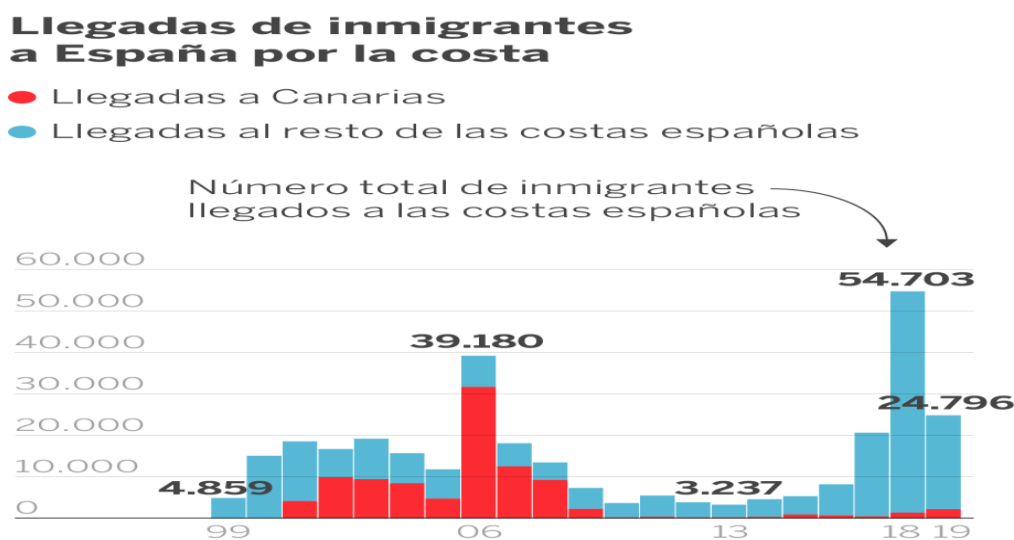
Para el gobierno de Pedro Sánchez, este gesto pretendió ser el que diera la pauta al cambio de orientación política frente al gobierno del PP. Algo similar a lo que había sucedido durante el gobierno de Rodríguez Zapatero con la retirada de las tropas de Iraq. Acción simbólica o no, este golpe de timón hizo reaccionar a parte de la clase política, inactiva hasta entonces: hasta once comunidades autónomas, independientemente de su signo político, ofrecieron plazas para la acogida. En Europa, la Comisión, pero también el gobierno francés, felicitaron la iniciativa y se ofrecieron a colaborar y a intentar lanzar alguna propuesta que introdujera políticas proactivas en el marco del Consejo Europeo. Es importante recordar que en aquel momento estaba encima de la mesa la propuesta de Dinamarca y Austria para abrir campos en territorio europeo a los que enviar a migrantes inexpulsables.

Sin embargo, la situación de interinidad del gobierno socialista durante más de un año llevó a la parálisis tanto interna como europea. Así, la gestión y coordinación con las Comunidades Autónomas de las plazas de acogida para las personas que llegaban por vía del asilo y el refugio se ha mantenido bajo mínimos y con una falta evidente

de voluntad política. Tampoco el papel de España en el marco europeo ha destacado especialmente, quedando fuera de algunas de las propuestas e iniciativas que se han intentado poner en marcha.

De hecho, una de las principales preocupaciones durante los años 2018 y 2019 fue el incremento de las llegadas de migrantes procedentes del continente africano a través de las fronteras españolas (Fig.8). El cierre de los accesos a través de las rutas del Mediterráneo Central y Oriental provocó un desvío de los flujos hacia la frontera más occidental. El malestar del gobierno español se hizo evidente en su no participación en la propuesta francesa del verano de 2019, cuando el gobierno, entonces en funciones, decidió quedarse al margen al no estar incluido el Mediterráneo occidental como área de operaciones, incluso cuando era evidente el descenso de las llegadas por vía marítima. Este hecho resulta paradójico, especialmente a la luz de los datos publicados por FRONTEX, que en 2019 contabilizó 24.000 personas, un 58% menos que en 2018. También se redujo el número de llegadas a través del Mediterráneo central en un 41%. La única ruta en la que repuntó el número de llegadas fue la del Mediterráneo oriental, que incrementó un 46% el número de llegadas, 82.000 personas procedentes de Afganistán y Siria, fundamentalmente.

**FIGURA 9.** Llegadas de inmigrantes a España por la costa



*Fuente: Ministerio del Interior / El País*

La conformación del gobierno de coalición en enero de 2020 no ha cambiado, por el momento, las dinámicas previas. Conviven, al igual que en gobiernos anteriores, dos almas en el seno del Consejo de Ministros. La que se vincula al Ministerio del Interior, orientada al control fronterizo y al riesgo de seguridad que suponen los flujos migratorios; y la que se asocia con el acceso a los mercados de trabajo por vías de acceso legal, hasta ahora vinculada al Ministerio de Trabajo y los Servicios de Empleo Públicos. Así, si el Ministro del Interior, Fernando Grande Marlaska, ha centrado su

preocupación en frenar a la inmigración irregular, reforzando, modernizando e invirtiendo en políticas de seguridad (Comparecencia en el Congreso de los Diputados, 17 de febrero 2020); el de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá, apuntó la reapertura y modificación de las vías de acceso legales al mercado de trabajo como el recurso imprescindible para hacer frente al reto demográfico y la sostenibilidad de las pensiones (Comparecencia en el Congreso de los Diputados, 27 de febrero 2020). A falta de un mayor periodo de análisis, lo que se observa por el momento es que la vía orientada al control fronterizo es la que va ganando una mayor presencia mediática.

Así, las noticias que llegan desde el Ministerio del Interior en relación con la preparación de la nueva Ley de Asilo apuntan a que se prevé un texto más duro que el anterior de 2009. Parece que se pretende limitar el acceso al asilo en los centros de internamiento, además de ampliar los motivos de denegación de solicitudes, endureciendo aún más los requisitos que exige la UE. A esta propuesta normativa, habría que añadir como un plus que reforzaría la deriva del gobierno en materia migratoria la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo de febrero de 2020, que avalaba las devoluciones en caliente acontecidas en 2014. El Tribunal declaró que España no violó la prohibición de realizar expulsiones colectivas de la Convención Europea de Derechos Humanos, ni el artículo 13 sobre el derecho a un recurso efectivo. De esta forma, se daba la razón al gobierno frente a juristas, organizaciones y defensores de derechos humanos que habían mantenido lo contrario. A pesar de que el PSOE en su momento se había posicionado contrario a la devolución de los dos subsaharianos afectados, ya en el gobierno, sin embargo, aceptó la resolución del tribunal, hablando incluso de "migración violenta", según declaraciones realizadas por el ministro Marlaska en este sentido.

Poco queda de la declaración de intenciones de hace casi dos años, cuando aquellos que, optimistas, pensaron que el nuevo gobierno en España impulsaría un cambio de rumbo en las políticas de inmigración y asilo de la UE. Lejos de modificar la tendencia general europea de abordar la cuestión migratoria como un reto de seguridad e, incluso, como una amenaza, el gobierno ha mantenido estos mismos parámetros.

# Conclusiones y recomendaciones

## CONCLUSIONES

La tendencia seguida en la construcción de la política migratoria se ha sostenido sobre cuatro pilares esenciales que se han ido reproduciendo en todos los niveles de la gestión, tanto en el ámbito de los Estados, como en el de la Unión Europea (De Lucas, 2017). En primer lugar, especialmente en los países del sur de Europa, y más concretamente en España, la negación de la existencia misma de los refugiados a través del concepto de solicitantes de asilo, su cuestionamiento y las demoras interminables en la resolución de los expedientes, que en momentos de pocas solicitudes tenían un efecto disuasorio para los peticionarios.

En segundo lugar, una construcción perversa del migrante/refugiado como amenaza para las sociedades receptoras, de la mano de la normalización de un discurso articulado sobre la seguridad y la defensa, tal y como se ha podido observar en los distintos Consejos Europeos o Consejos de Justicia e Interior en los que se ha discutido sobre el fenómeno migratorio. En todos y cada uno de ellos, las medidas a adoptar siempre han estado alineadas con cuestiones vinculadas a la gestión de la migración como una amenaza.

En tercer lugar, la normalización en relación con los procesos de externalización de la política migratoria, utilizada como política de control policial y de orden público, y expuesta ante la opinión como la única posible. Incluso se ha llegado a proponer, en algún momento, la militarización de las fronteras a través de despliegues de fuerzas de la OTAN en el Mediterráneo, algo inaudito para un fenómeno que está demostrado no se puede detener mediante el levantamiento de muros, independientemente del tipo que sean.

Finalmente, el vaciamiento del contenido de políticas como el asilo y el refugio o de la protección de los Derechos Humanos, parte indisoluble de nuestros estados de derecho. Esto ha facilitado que las sociedades europeas no entren a cuestionar ni ética, ni moralmente, las acciones que sus gobiernos han implementado en relación con las personas que intentan llegar a la "supuesta isla de derechos" que representa la UE.

El principal objetivo de cualquier política pública debería ser su eficacia y su eficiencia. En el caso de las políticas de gestión de la movilidad humana, estos principios también deberían ser válidos. La ausencia de un consenso en torno a cuál ha de ser el objetivo de las políticas migratorias es quizás el principal obstáculo al que se

enfrentan los Estados Miembros y la UE en su conjunto. Las distintas visiones sobre el objetivo de esta política hacen que sea complicado llegar a un acuerdo sobre cómo abordarla y a través de qué herramientas.

Aquellos que consideran la movilidad humana como una amenaza a la seguridad de las sociedades occidentales y se oponen a la diversidad, proponen políticas de freno a los flujos migratorios, sean cuales sean los motivos de la movilidad. Desde esta perspectiva, lo esencial es evitar las llegadas a territorio europeo. Este objetivo se alcanzaría a través del control fronterizo, de su externalización, de su securitización y de la criminalización de la ayuda. Para estos, la migración implica una ruptura identitaria que manifiestan a través de discursos esencialistas, pero también una competencia por los recursos escasos que provee un Estado social cada vez más mermado. La concreción de sus propuestas hace que sean más comprensibles y atractivos para una ciudadanía en una situación de postcrisis económica en la que florecen toda clase de estigmatizaciones.

En este contexto es muy complicado que se pueda abordar la cuestión migratoria desde el enfoque integral que necesita. La realidad ha demostrado cómo la política migratoria realmente existente en la UE se sostiene únicamente sobre el refuerzo del control fronterizo, cuando no sobre su externalización hacia países vecinos. Esta aproximación ha hecho que las políticas migratorias se hayan convertido en uno de los ejes principales de las políticas de seguridad europeas que presentan la movilidad humana como una amenaza para nuestras sociedades. Y, de hecho, es esta aproximación la que alimenta aquellos discursos que muchos dicen intentan combatir.

La política de inmigración no se construye de manera aislada al resto de políticas públicas. Es, de hecho, una política esencial para determinar el modelo de Unión Europea que se quiere construir. Por consiguiente, una aproximación comprensiva de la misma es esencial para el buen funcionamiento de nuestras sociedades. Resulta necesario recuperar un concepto de política migratoria poliédrica y transversal que ponga en el foco a los ciudadanos y la salvaguarda de sus derechos frente a la aproximación que dibuja la migración como una amenaza para nuestras sociedades y contra la que, por lo tanto, tenemos que combatir.

La externalización, la criminalización y la militarización de las fronteras no solo no acaban con la migración, sino que, además, la convierten en una cuestión política utilizada con fines utilitarios. Es fundamental, por tanto, trabajar desde una perspectiva de derechos humanos que permita una aproximación integral a la cuestión migratoria, abarcando origen, tránsito y destino de las personas en movimiento, y evitando así la adopción de medidas coyunturales. Entre otras cuestiones, es imprescindible coordinar políticas comunes en el marco europeo con el objetivo de obtener una política coherente que solucione problemas en lugar de generarlos. Y todo ello teniendo siempre muy presentes las experiencias y prácticas del pasado, para no adoptar medidas que no han dado los resultados esperados en la gestión de unos flujos ordenados, pero en las que nuestros gobiernos parecen reincidir una y otra vez.

## **RECOMENDACIONES**

### **1. El vínculo entre Migración y Globalización es inseparable**

Es imprescindible la implantación de un cambio discursivo desde la inmigración como amenaza para las sociedades de acogida (lucha por recursos escasos, peligro del estado de bienestar, cuestión identitaria, etc.) hacia la movilidad como un fenómeno intrínseco a la globalización e imprescindible como motor de crecimiento económico. La verdadera amenaza es la ausencia de movilidad, que se materializará a través de recortes en los derechos adquiridos por parte de las sociedades europeas: derechos laborales, derechos políticos, derechos civiles, económicos y sociales se verán afectados.

### **2. El binomio Migración y Seguridad, cambiar el marco**

La incorporación del fenómeno migratorio a las Estrategias de Seguridad Nacional, a pesar de ser un hecho reciente (2003), ha hecho que quede fuera del debate político cualquier propuesta que no encaje en este marco. La lucha contra la inmigración irregular no puede ser combatida sólo desde el simple control fronterizo. Resulta imprescindible poner en marcha una gestión de la movilidad a través de políticas públicas dentro del marco del Estado de Derecho que permitan un acceso ordenado, eficaz y seguro para las personas migrantes.

Uno de los principales problemas con los que se encuentran los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado es cómo actuar en frontera, puesto que no se trata de "enemigos" o personas armadas, sino de civiles indefensos en la mayoría de los casos.

### **3. Distinguir entre la gestión migratoria y la gestión del asilo y el refugio**

Es imprescindible el desbloqueo de los expedientes de asilo sin resolver en el Ministerio del Interior. Parece evidente la necesidad de una mejor dotación de los servicios encargados de tal fin. La resolución de expedientes en un plazo razonable es necesaria en el caso español (de tres a seis meses máximo). Esto evitaría la situación de inseguridad jurídica a la que se ven sometidas las personas a la espera de una tramitación de su caso.

Es preciso cumplir con los compromisos acordados en el plano europeo de las cuotas de reubicación y reasentamiento que debían haberse conseguido en 2017.

Es indispensable la puesta en marcha de concesión de Visados Humanitarios que eviten el riesgo de pérdida de vidas humanas y favorezcan la desarticulación de las mafias, de acuerdo con el resto de los socios europeos. La resolución del Parlamento Europeo del 11 de diciembre avala esta opción.

#### **4. Pragmatismo como alternativa a la inmigratofobia. Migración y Economía**

El cambio de marco discursivo es esencial para romper con discursos populistas del corto plazo. El foco hay que situarlo en el impacto económico que tendría la ausencia de trabajadores extranjeros. Estos trabajadores deberían jugar un doble papel. De un lado, cubrir las necesidades del mercado de trabajo; de otro, ayudar a solventar una cuestión demográfica acuciante y que hace peligrar la sostenibilidad del sistema de pensiones. Por tanto, trabajadores extranjeros en situación regular.

##### *Impactos en el corto plazo*

- Política de los cuidados. No sería sostenible sin la presencia de migrantes.
- Producción agrícola intensiva. Quiebra del modelo económico sostenido sobre el trabajo de los migrantes, especialmente, subsaharianos (contradicción de las elecciones andaluzas).

##### *Impacto en el medio y largo plazo*

- Descenso de la natalidad. Provocaría la incapacidad de sostenimiento de las pensiones.
- Estrategia de comunicación:
  - o Quiebra del modelo productivo de economía basada en servicios.
  - o Ante la ausencia de un modelo alternativo, este modelo económico sólo se sostiene sobre la base de la migración económica.

#### **5. La incoherencia de vincular Migración y Desarrollo**

Las políticas de cooperación al desarrollo, lejos de evitar los efectos salida de las personas migrantes, acentúan los procesos, tal y como han demostrado diversos estudios de la OCDE. Las relaciones con los países de origen y tránsito de las migraciones han de ser percibidas como algo que beneficia a emisores y receptores de migración. Reforzar las vías de acceso legal y seguro desde el multilateralismo es imprescindible para asegurar una buena gobernanza de las migraciones.

# Bibliografía

COMISIÓN EUROPEA (2015<sup>a</sup>), Communication on A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final. Bruselas: Comisión Europea, 13 de mayo.

COMISIÓN EUROPEA (2015<sup>b</sup>) La Comisión Europea Avanza en la Agenda de Migración. Comunicado de Prensa. Bruselas 27 de mayo.

COMISIÓN EUROPEA (2015<sup>c</sup>) Recomendaciones (UE) 2015/914 de la Comisión de 8 de junio de 2015 sobre un programa europeo de reasentamiento. DOCE 13.06.2015.

COMISIÓN EUROPEA (2016), First report on relocation and resettlement. Bruselas, Comisión Europea COM(2016) 165 Final, 16 de marzo.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2016), Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. Bruselas, Consejo de la Unión Europea, comunicado de prensa 144/1

Congreso de los Diputados (2019) Pregunta Escrita (184) Autora: Rodríguez Hernández, Melisa (GCs) Registro 29 de Julio de 2019.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2018), Conclusiones, 28 junio.

CONSEJO EUROPEO (2002) Conclusiones de la Presidencia, Sevilla, 21 y 22 de junio.

De Lucas (2017) "Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica)". Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, CEFD. Num36

El Diario (2015) "Rajoy se resiste a comprometerse a una cifra concreta de refugiados acogidos por España". 4 de septiembre 2015

Escrivá, Jose Luis (2020) Comparecencia del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ante la Comisión de Trabajo del Congreso de los Diputados <http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/3734>

EUROPEAN STABILITY INITIATIVE (2018) The right refugee policy for Europe – (Sanchez Plan). Disponible en <https://www.esiweb.org/rumeliobserver/2018/08/11/outline-of-sanchez-plan-arguments-made-to-policy-makers-in-recent-weeks/> (27/09/2019)

- FERRERO-TURRIÓN, Ruth, "Planes Europeos sobre migración y asilo. Retos para su traslado e implementación a nivel nacional", en El Fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional, Comité Especializado en Inmigración, Presidencia del Gobierno, Madrid, 2019, pp. 267-274
- FERRERO-TURRIÓN, Ruth. "Facing Migration Flows in the EU: The Cases of Spain and the Czech Republic. Different Views, Different Solutions". Think Visegrad (2018) [Ferrero-Turrion\_Facing-Migration-Flows-in-the-EU-The-Cases-of-Spain-and-the-Czech-Republic]
- FERRERO-TURRIÓN, Ruth. "Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados." En Revista de estudios internacionales mediterráneos, 21, 159-176. 2016
- Marlaska-Grande, Fernando (2020) Comparecencia Ministro del Interior ante la Comisión de Interior para la presentación de las líneas generales del Departamento. Ministerio del Interior {  
<http://www.interior.gob.es/documents/10180/1208200/Comparecencia+del+ministro+del+Interior%2C%20Fernando+Grande-Marlaska%2C%20en+la+Comisi%C3%B3n+del+Interior+del+Congreso%2C%20para+informar+sobre+las+l%C3%Adneas+generales+de+la+pol%C3%Aadtica+de+su+Departamento.+17+de+febrero+de+2020/b4b4efdd-b752-4f3a-bf15-82dda125ae98>}
- JOINT DECLARATION OF INTENT ON A CONTROLLED EMERGENCY PROCEDURE- Voluntary commitments by Member States for a Predictable Temporary Solidarity Mechanism. 23 septiembre 2019.
- OCDE (2017) Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264276710-es>
- OECD/ILO (2018), How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies, ILO, Geneva/OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264288737-en>
- PARLAMENTO EUROPEO. Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la transposición del modelo australiano para la gestión de la inmigración. Mara Bizzotto 24.11.2015
- PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma. "Deconstrucción de la Política Europea de Migración" Política Exterior nº187 Enero/Febrero 2019
- Reglamento 2016/1624 de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia de Fronteras y Costas.
- SANAHUJA, J. "La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera" en Mesa, M. (65oord..) Retos inaplazables en el sistema internacional. Madrid. Fundación de Cultura de Paz/CeiPaz. 2016.

# **El «acuerdo UE-Turquía» sobre personas refugiadas: vulneración de derechos, externalización y dependencia**

**Por Marta Pérez Ramírez y Gemma Pinyol-Jiménez**

# Resumen

En marzo de 2016, el Consejo Europeo dio luz verde a un acuerdo *sui generis* entre la Unión Europea (UE) y Turquía para una gestión compartida de los flujos de personas refugiadas que pasaban por territorio turco con el objetivo de entrar en la UE.

Este análisis se propone examinar, desde una perspectiva crítica, la inceptión y desarrollo del denominado 'acuerdo entre la UE y Turquía' (una declaración que se aleja de los cauces reguladores para alcanzar un acuerdo internacional), poniendo especial énfasis en las cuestiones de la vulneración del derecho de asilo, la externalización del control de fronteras y las condiciones de negociación para alcanzar la misma. Además, el texto busca ofrecer un análisis de los resultados de esta declaración tres años después de su entrada en vigor. Finalmente, trata de relacionar los costes humanitarios, políticos y sociales de dicha declaración con los supuestos beneficios de la misma.

Mientras que del contenido de esta declaración pueden extraerse algunas consideraciones de carácter jurídico, político y humanitario que, como mínimo, tensionan el encaje de este 'acuerdo' con el marco de derechos y libertades fundamentales que defiende la UE; de su implementación se derivan ciertas consecuencias, no sólo en términos de (des)protección e (in)seguridad para las personas refugiadas, sino también para la credibilidad del proyecto europeo y su papel en el Mediterráneo y el contexto global.

El objetivo último de este artículo consiste en evidenciar las contradicciones, debilidades y cortoplacismo de la declaración, que no respondió ni responde a la necesidad urgente de gestionar de un modo compartido las deplorables condiciones en las que se encuentran miles de personas que intentan conseguir refugio en los países de la UE. Desde Europa, la respuesta debería ser compartida –'más Europa'– pero, especialmente, garantista y respetuosa con los derechos de las personas y con el derecho internacional y europeo –'mejor Europa'. Cualquier paso que nos lleve hacia otra dirección, como el que supuso el 'acuerdo' alcanzado con Turquía, representará una oportunidad para seguir legitimando políticas nacionales contraproducentes en términos de gestión migratoria y de atención a las personas refugiadas, que, además, podría suponer un retroceso de dimensiones imprevisibles en la construcción del proyecto europeo y de sus principios rectores.

La situación de la movilidad intra y extra europea después del impacto del COVID-19 deja muchas cuestiones abiertas sobre la continuidad y viabilidad de instrumentos como el que se analiza en este texto.

# Introducción

En marzo de 2016, los miembros del Consejo Europeo se reunieron con el primer ministro de Turquía, Ahmet Davutoğlu, en el marco de las conversaciones que Turquía y la UE iniciaron en 2015 para tratar la crisis humanitaria que se vivía en las fronteras de ambos territorios principalmente como consecuencia de la guerra civil siria.

El Plan de Acción conjunto puesto en marcha a finales de 2015 significaba para Turquía facilitar la integración de las personas refugiadas sirias que viviesen en el país: aquellas personas que gozaran de protección internacional temporal podrían acceder al mercado de trabajo. A la vez, implicaba que el país multiplicara sus esfuerzos de control de sus fronteras mediante la inclusión de nuevos requisitos en los visados para la población siria y de otras nacionalidades. Para la UE, por su parte, el Plan de Acción conllevaba destinar 3.000 millones de euros a Turquía para que esta mejorase las condiciones de vida de la población refugiada a través de proyectos concretos, y, en paralelo, avanzar en las negociaciones de liberalización de visados y adhesión con el país otomano.

En este contexto, la declaración UE-Turquía de marzo de 2016 (Consejo Europeo 2016) abría la puerta a una nueva fórmula de colaboración entre ambos actores, mediante la cual Turquía aceptaba el retorno rápido de las personas migrantes que no fueran sujeto de protección internacional y hubieran llegado a Grecia atravesando su territorio, así como a todos los migrantes irregulares interceptados en aguas turcas; y, a cambio, la UE se comprometía a reasentar a personas refugiadas procedentes de Turquía. Si bien desde la lógica de la externalización de la política migratoria esta fórmula no era nueva, su suscripción presentaba un elemento innovador: el marco operativo de los compromisos recíprocos de readmisión (Cherubini 2017). Normalmente, en un acuerdo de readmisión, un Estado debe asumir la responsabilidad de gestionar la readmisión de las personas que guardan cierto vínculo con él. Sin embargo, y con la idea de canalizar la migración irregular hacia un reasentamiento ordenado, la declaración introducía una tasa (parcialmente) fija de readmisiones recíprocas -1:1- esto es, por cada persona siria readmitida en Turquía, otra sería reasentada desde Turquía a un Estado miembro de la UE.

La declaración con Turquía quería ser la respuesta, auspiciada desde un think-tank como el European Stability Initiative, al atolladero que se vivía en la UE desde 2014 en relación con la gestión de la llegada de personas refugiadas al territorio europeo. Este acontecimiento ya reveló las deficiencias estructurales del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), pero los Estados miembro no lograron alcanzar un acuerdo para reformar o reajustar el sistema. El incremento de flujos de personas refugiadas

servió para tensar una situación compleja de por sí, y, ante la incapacidad de alcanzar un acuerdo común (basado en el principio de solidaridad y de reparto de la acogida de personas refugiadas), el objetivo principal que se marcaron los países miembros consistió en reducir los flujos de entrada, tal y como quedó recogido en la "Agenda Europea de Migraciones" (Comisión Europea 2015). Ante la necesidad de responder a una situación que recibió la denominación de "crisis" de refugiados, la revisión del SECA pasó así a un segundo plano. En cualquier caso, si se eligió "crisis" y no otro concepto fue precisamente porque la noción de 'emergencia' aparejada al mismo permitía experimentar con instrumentos que ofrecían soluciones rápidas. No obstante, estas resultaron ser cortoplacistas, y, en muchos casos, erosionaron los principios democráticos y de respeto a los derechos humanos defendidos por la propia UE. De esta forma, instrumentos como la securitización de la gestión de las fronteras, el refuerzo de las fronteras exteriores, la externalización del control migratorio en Estados terceros y la vinculación entre la cooperación al desarrollo y el control de fronteras en los países de origen y tránsito, se convirtieron en prioritarios.

Uno de estos instrumentos fue la declaración UE-Turquía, que convertía *de facto* a Turquía en el 'gendarme europeo' en la gestión de la política de asilo de la UE y de la de sus Estados miembro. A pesar de que la declaración suscitó controversias y contradicciones con respecto a la fórmula y al cumplimiento del derecho europeo e internacional en materia de asilo, el texto se erigió como un modelo a seguir. Ejemplo de ello fueron el lanzamiento del *Migration Partnerships Framework*, que incluye apoyo financiero y logístico a países como Malí, Níger, Jordania y Senegal (2016), la declaración de Malta, que contempla una serie de intervenciones por parte de la UE en Libia (ofreciendo apoyo a las autoridades locales y a otros grupos para reducir el número de personas que se desplazan por el Mediterráneo central) o el acuerdo suscrito con Afganistán (UE 2016). Desde la Comisión Europea, de hecho, la declaración fue vista desde el principio como un éxito, en tanto que supuso, según argumentaba la Comisión, una reducción de los flujos de entrada, así como una herramienta más para el buen funcionamiento de Schengen y el sistema de Dublín (Avramopoulos 2016).

El análisis recogido en el presente documento busca precisamente cuestionar estas visiones de la declaración como medida exitosa y positiva para la gestión del flujo de personas refugiadas que alcanzan el territorio europeo. En marzo de 2020, cuando se cumplen cuatro años de su publicación, parece necesario señalar que los acuerdos 'a la turca' no pueden substituir el requerimiento de avanzar y consolidar un sistema europeo común de asilo que no se ha desarrollado aún plenamente. Las acciones emprendidas en el marco de la declaración con Turquía podrán haber reducido, de modo coyuntural, los flujos migratorios a territorio europeo, pero la sostenibilidad de este sistema es precaria, además de encontrarse muy vinculada a la voluntad turca, tal como se evidenció con las [declaraciones de Erdogan](#) y con la actuación de las fuerzas turcas en la frontera griega en febrero de 2020. Por si fuera poco, el precio en términos de protección de derechos y credibilidad del proyecto europeo ha sido, y es, elevado.

# 1. Un acuerdo que no es tal: contexto y contenidos de una declaración de colaboración

## 1.1. El contexto de la declaración

Cuando comenzaron las denominadas 'Primaveras árabes' en 2011, la UE no prestó suficiente atención a los procesos de cambio que estaban ocurriendo en la vecindad mediterránea. En el caso de Siria, la población civil se convirtió en víctima de la implosión del conflicto en el país a partir de 2012, generando un considerable flujo de desplazados internos, y principalmente personas refugiadas en países vecinos. A partir de 2013, este flujo de personas refugiadas aumentó en términos numéricos, como también lo hicieron su radio de impacto y el número de individuos que intentaban alcanzar el territorio europeo. Sin embargo, no fue hasta que la cantidad de personas que huían del conflicto sirio alcanzó cifras elevadas, y cuando las muertes en las costas europeas empezaron a ocupar los espacios mediáticos, que se entendió que una emergencia humanitaria en el Mediterráneo requería de una respuesta común europea. En 2014, 216.000 personas alcanzaron las costas de Grecia e Italia, mientras la cifra ascendía a más de 1 millón en 2015 (Ferrero-Turrión y Pinyol-Jiménez 2016).

La primera respuesta común europea fue la puesta en marcha de la Operación Tritón (FRONTEX 2016), que buscaba substituir la operación Mare Nostrum de salvamento marítimo lanzada en solitario por Italia en 2013. La Operación Tritón nació con un objetivo distinto al de la pura actividad de salvamento marítimo: la protección de las fronteras europeas, con un presupuesto inicial de 2,9 millones de euros al mes, muy por debajo del esfuerzo unilateral realizado por Italia con la operación Mare Nostrum. A esta iniciativa se sumaron otras destinadas a luchar contra las redes de traficantes, como la Operación Sophia EUNAVFOR MED. Así pues, el objetivo definido por los Estados miembro consistió en reducir ¿paulatinamente? el número de personas refugiadas que alcanzaban su territorio. Para ello, la colaboración con los países vecinos se convirtió en una prioridad esencial.

Consecuentemente, en marzo de 2016, la UE y Turquía alcanzaron un acuerdo para la gestión de los flujos de personas refugiadas que llegaban a los Estados de la UE a través de Turquía. No obstante, a pesar de su nombre, este texto no se trataba de un acuerdo en sentido estricto y por consiguiente, jurídicamente vinculante, puesto que, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cualquier acuerdo internacional alcanzado con un país tercero requiere del consentimiento del Parlamento Europeo (artículos 207 y 218 del Tratado de Funcionamiento de la UE). El llamado "acuerdo con Turquía" es, de hecho, una declaración de cooperación firmada por el Consejo de

la UE y el gobierno turco sobre la base de un tratado bilateral de readmisión ya existente entre Grecia y el país vecino.

## **1.2. Los contenidos de la declaración**

En cuanto a los contenidos de la declaración, estos quedaron expuestos con claridad: en base a la misma, Turquía se comprometía a aceptar el retorno rápido de aquellas personas que habían llegado a Grecia pasando por su territorio y que no requerían de protección internacional. A cambio, la UE se comprometía a apoyar económicamente a Turquía para atender a estas personas, así como a retomar las negociaciones para la liberalización de visados y la adhesión de Turquía a la UE. Las personas refugiadas se convertían, así, en moneda de cambio de una negociación internacional, lo que si bien no suponía una novedad histórica (Greenhill 2016), representaba una práctica sin precedentes para la UE desde su constitución.

Los 9 puntos de la declaración se referían con mayor detalle al objetivo explícito de reducir el número de llegadas de personas refugiadas a las costas de la UE. En primer lugar, se acordaba que, a partir del 20 de marzo de 2016, todos los nuevos migrantes irregulares que llegaran a las islas griegas pasando por Turquía serían devueltos a ese país. En este punto, la declaración, a pesar de señalar la necesidad de actuar de conformidad con el derecho internacional y europeo y prohibir las expulsiones colectivas, introducía derivadas de carácter dudoso, especialmente en términos de viabilidad. Es cierto que la declaración final, a diferencia de la primera propuesta que aparecía el 8 de marzo, ya no incluía la expresión “un retorno exhaustivo, de gran magnitud y por la vía acelerada”:

*“Los migrantes que lleguen a las islas griegas serán debidamente registrados y las autoridades griegas tramitarán toda solicitud de asilo individualmente, de acuerdo con la Directiva sobre procedimientos de asilo, en cooperación con el ACNUR. Los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud se haya considerado infundada o inadmisibles de conformidad con la citada Directiva serán retornados a Turquía”.*  
(Consejo Europeo 2016)

Sin embargo, en términos reales, las dificultades técnicas de promover un estudio particular de cada solicitante y, a la vez, retornar con celeridad a aquellas personas cuya solicitud se considere infundada, son evidentes. O bien se examinan con atención las solicitudes de asilo, y aquellas que sean rechazadas permiten iniciar un retorno al país de entrada (ya reglamentado en la normativa europea), o bien se facilita el retorno generalizado y con inmediatez de las personas, sin tiempo para examinar cada solicitud individualmente, lo que vulnera el sistema de protección internacional.

El punto 2 de la declaración, por su parte, apuntaba el compromiso asumido por la UE de reasentar a una persona refugiada siria desde Turquía a un Estado miembro

por cada persona siria devuelta desde las islas griegas. Este mecanismo, denominado 1:1, no sólo requería la colaboración de ACNUR y su coordinación con los gobiernos turco y griego, sino también que el resto de los países de la UE cumpliera su compromiso de reasentamiento alcanzado en julio de 2015, y que ofrecía 18.000 plazas para personas refugiadas. La ampliación de plazas requería un acuerdo voluntario por parte de cada país, con un máximo de 54.000 personas en total. La contribución europea, en este sentido, nacía ya limitada en términos de espacio de acogida (cifras), pero, además, especialmente débil por la falta de compromiso y cumplimiento de los Estados miembro. De hecho, la Comisión aceptó que el número de plazas de reasentamiento fuera completado con el número de plazas de reubicación de personas sirias que ya habían ofrecido los Estados miembro en el marco del 'acuerdo' con Turquía, lo que en términos reales suponía reducir las cifras de reasentamiento brindadas.

En tercer lugar, se acordaba que Turquía tomaría las medidas necesarias para evitar nuevas vías marítimas o terrestres de entrada irregular hacia la UE. De hecho, se encargaba a Turquía que se responsabilizara de una parte de la seguridad de las fronteras europeas, externalizando así el control de estas a un país tercero. En este sentido, la declaración venía a subrayar la convicción de los Estados miembros de que lo que sucedía en las fronteras marítimas no era una crisis humanitaria, sino un problema derivado del "modelo de actividad de los traficantes" (Consejo Europeo 2016). Sin embargo, el hecho de que las mafias se hayan beneficiado de la tragedia de las personas que intentan alcanzar las costas europeas no significa que la causa principal de este desplazamiento forzado no sea la persistencia de la violencia y la guerra en sus territorios de origen. Centrar la atención en la primera derivada y no en la segunda es una solución cortoplacista que no evitará la (re)apertura de otras rutas alternativas mientras existan factores de expulsión en origen.

En cuarto lugar, se apuntaba la posibilidad de establecer un régimen voluntario de admisión humanitaria en los Estados miembro de la UE, siempre y cuando se hubiese reducido el flujo desde Turquía. La declaración también hablaba de intensificar las medidas contra los traficantes de personas, así como de la necesidad de mejorar la colaboración en la protección de las fronteras en el Mar Egeo.

En quinto lugar, se acordaba acelerar la hoja de ruta de la liberalización de visados para los nacionales turcos que quisiesen acceder a territorio de la UE.

En sexto lugar, la declaración establecía la compensación a Turquía para apoyar los proyectos destinados a las personas en situación de protección temporal. Un primer desembolso de 3.000 millones de euros del Mecanismo para Refugiados se asignó a Turquía, con la posibilidad de movilizar 3.000 millones de euros adicionales para finales de 2018.

Los puntos séptimo y octavo, por su parte, hacían referencia a los trabajos relativos a la mejora de la Unión Aduanera y al compromiso de continuar avanzando en el proceso de adhesión de Turquía a la UE.

Finalmente, el noveno punto ponía el énfasis en la colaboración entre la UE y sus Estados miembro con Turquía en cualquier iniciativa destinada a mejorar las

condiciones humanitarias en el interior de Siria, especialmente en las zonas fronterizas con Turquía.

El marco propositivo de la declaración buscaba, por lo tanto, establecer un equilibrio entre las demandas que los países de la UE le hacían a Turquía (básicamente control de fronteras y acogida de las personas retornadas) y las ofertas que le proponían al país (principalmente apoyo económico y avances en las negociaciones en materia de visados y aduanas).

En el punto siguiente se analizarán los resultados de esta declaración que consiguió convertirse con cierta celeridad en un 'acuerdo' de cara a los medios de comunicación y la opinión pública.

## 2. Del éxito (parcial) en el corto plazo a los riesgos en el largo plazo

Tal y como se explicaba en el apartado anterior, la declaración UE-Turquía buscaba, principalmente, disminuir la entrada de personas refugiadas a la UE, especialmente reduciendo el número de personas refugiadas procedentes de Siria que alcanzaban el territorio europeo a través de Turquía. Los 9 puntos de la declaración giraban en torno al cumplimiento de estos objetivos, por lo que merece la pena examinar hasta qué punto se alcanzaron los resultados esperados. De hecho, desde la entrada en funcionamiento de los mecanismos recogidos en la declaración, el mensaje de éxito de Bruselas<sup>43</sup> se fundamenta especialmente en el descenso de las entradas irregulares desde Turquía hacia Europa, así como en un número menor de pérdidas humanas en el Mediterráneo (objetivo no contemplado en la declaración). Bruselas también se enorgullece de la total adjudicación de los 6.000 millones de euros a través del Fondo para los Refugiados en Turquía. Pero ¿son estos 'logros' suficientes para considerar que la declaración ha sido exitosa? La respuesta es no. Veamos por qué.

### 2.1. El descenso (engañoso) de las entradas

Es cierto que la media diaria de entradas irregulares desde Turquía a las islas del Mar Egeo, 1.773<sup>44</sup> en el periodo del 1 de enero al 20 de marzo de 2016, cayó a 83 desde la activación de la declaración. Este descenso, no obstante, responde a causas múltiples, pudiéndose identificar ya la tendencia a la baja con anterioridad a la entrada en vigor de la declaración. El primer factor fue el cierre de la ruta de los Balcanes de noviembre de 2015 a marzo de 2016. En segundo lugar, la declaración se acordó en invierno, cuando menos personas se arriesgan al peligroso viaje por mar (Spijkerboer 2016). Asimismo, y por el propio desarrollo del conflicto, un gran número de personas ya habían comenzado el exilio sirio cuando se introdujo la declaración (van Liempt et al. 2017: 8). Finalmente, la sobresaturación del sistema de asilo griego y su incapacidad de dar respuesta a las solicitudes existentes también

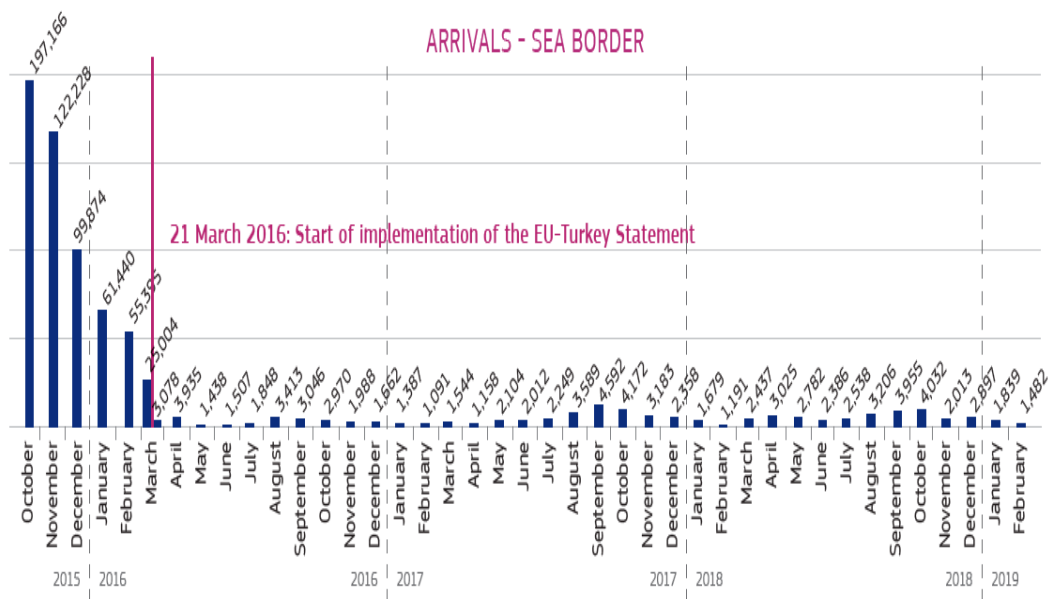
---

<sup>43</sup> La Comisión Europea ha elaborado siete informes sobre el progreso en la implementación de la Declaración – el último data de septiembre de 2017. Posteriormente ha elaborado dos informes sobre el estado de la Agenda Europea de Migración (donde la información en torno a la declaración es más escasa) y una serie de *Factsheets* donde se resumen los principales resultados desde la perspectiva comunitaria.

<sup>44</sup> Según la Comisión Europea, en enero entraron 61.440 personas, en febrero, 55.395 y 25.004 hasta el 20 de marzo. La media diaria es, por lo tanto, de 1.772,98. Véase: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318\\_eu-turkey-three-years-on\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf)

parecería haber desincentivado el flujo de personas que llegaban a la UE por Grecia y preferían buscar vías alternativas (Walter-Franke 2018: 3).

**FIGURA 1.** Llegadas irregulares de personas migrantes a las islas griegas



Fuente: Comisión Europea 2019

Además del descenso de las entradas irregulares por el Egeo, la Comisión Europea (Comisión Europea 2018) también hace hincapié en la reducción sustancial de pérdidas de vidas humanas en el mar. No obstante, si bien es cierto que el número absoluto de muertes se ha reducido, la tasa de mortalidad relativa (muertes en proporción a las personas que intentan cruzar) aumentó de un 1,4% en 2016 a un 2% en 2017 (van Liempt et al. 2017: 8).

**FIGURA 2.** Número de muertes al mes en la ruta del Mediterráneo oriental



Fuente: Missing Migrants Project

## 2.2. Las devoluciones a Turquía: limitadas y controvertidas

Entrando en materia de la declaración, la readmisión de las personas llegadas a Grecia desde Turquía se cifra en 2.000 personas (377 de nacionalidad siria y 1.623 de otras nacionalidades), según datos del Ministerio del Interior turco (Gobierno de Turquía 2019), y en 1.908 personas, según el último informe de la Comisión Europea (Comisión Europea 2019a). Recordemos que el número de retornos estaba vinculado al número de personas reasentadas de Turquía a Grecia en el marco del compromiso recíproco de readmisión 1:1. Por su lado, los reasentamientos de solicitantes de asilo de origen sirio a 18 Estados miembro se cifran en más de 25.000 desde abril de 2016, según datos de la Comisión Europea (2019a) y del Ministerio del Interior turco (Gobierno de Turquía 2019). Por lo tanto, esto deja la (des)proporción en torno a 1:66: por cada persona siria retornada de Grecia a Turquía, 66 personas refugiadas sirias han sido reasentadas desde Turquía a un país de la UE.

Tras los primeros retornos en abril de 2016 -448 personas-, se observó una fuerte disminución (Ulusoy y Battjes 2017). La Comisión (2016a: 5) atribuye este descenso a la escasez de recursos en Grecia, materializada en largos procedimientos de asilo (con atrasos acumulados de las solicitudes de asilo de segunda instancia en las islas) y la insuficiente capacidad de identificación y detención previa al retorno. La prohibición de salir de las islas también tuvo un fuerte impacto al dejar 'atrapadas' a las personas refugiadas, ejerciendo así una mayor presión sobre los *hotspots* y el sistema de asilo heleno (Amnistía Internacional 2017: 11-12). Esta presión, además, se acentuó por la llegada continua de personas a las islas - en una mayor proporción a los retornos<sup>45</sup>. En este contexto, los *hotspots* se convirtieron en centros de detención donde las personas, incluyendo menores, familias y personas vulnerables, continúan hacinadas y viviendo en condiciones precarias e inhumanas. En palabras de Walter Frank (2018: 3), el mecanismo de intercambio 1:1 "en lugar de transformar los incentivos se convirtió en un poderoso elemento disuasorio al crear una prolongada crisis humanitaria en las islas griegas".

La declaración establece, además, que los retornos se harán "de acuerdo con los estándares internacionales y respetando el principio de no devolución". Sin embargo, la medida en la que este objetivo se ha cumplido parece dudosa. La declaración, por ejemplo, ha supuesto que Turquía sea considerado un "país seguro", lo que contradice la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJEU) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que abogan por la verificación de seguridad en cada examen de solicitud de asilo. Además, no son pocas las organizaciones no gubernamentales que señalan la vulneración de derechos en Turquía (véase por ejemplo Amnistía Internacional 2018), país que, por si fuera poco, no reconoce íntegramente la Convención de Ginebra. En su ratificación de la Convención de Ginebra de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados, Turquía se acogió a una de las limitaciones que la misma contemplaba: limitar geográficamente su ámbito de aplicación a los acontecimientos producidos en Europa (lo que se conoce como la limitación geográfica). Es cierto que la legislación turca permite acoger, hoy

---

<sup>45</sup> Según datos de ACNUR, en 2016 llegaron por mar 173.450 personas, 29.718 en 2017, 32.494 en 2018 y 59.591 en 2019, lo que suma un total de 295.253 personas. Véase: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>

por hoy, a personas refugiadas sin importar su origen, pero la existencia de esta limitación geográfica supone entender que los compromisos de Turquía con el derecho internacional están limitados y que su compromiso de protección permanente con las personas refugiadas no-europeas no puede garantizarse.

Además, y una vez realizado el retorno, ¿qué sucede con las personas retornadas a Turquía? En primer lugar, habría que diferenciar si las personas son de nacionalidad siria o no, pues han estado sujetas a diferentes procedimientos en virtud de sus 'estatutos'. Las personas sirias son beneficiarias del régimen de protección temporal—si bien existe un margen de discrecionalidad por parte de la administración turca<sup>46</sup>. Este estatuto es menos garantista que el estatuto de refugiado, un aspecto que queda reflejado en las dificultades diarias a las que se enfrentan las personas sirias en su acceso al mercado laboral, a la vivienda y al sistema público de salud, pero también en el ejercicio de su libertad de movimiento.

Las personas de nacionalidad siria son retornadas en avión y alojadas en el campamento de estancia temporal de Düzüen la provincia de Osmaniye. Este alojamiento, sin embargo, se ha convertido *de facto* en un campamento de detención. Diferentes estudios (Consejo de Europa 2016, Ulusoy y Battjes 2017) confirman las pésimas condiciones del campamento: las personas refugiadas no tienen permitido salir del campo por su propia voluntad y se les niega regularmente la comunicación con cualquier persona de fuera del campo, donde ni siquiera el ACNUR tiene un acceso libre. Esta detención administrativa de personas que se encuentran bajo el régimen de protección temporal no descansa sobre ningún fundamento jurídico, y se normaliza una situación anómala como lo es este limbo jurídico en el que ni se atienden sus solicitudes ni existen perspectivas para su devolución al país de origen o tránsito.

En una situación todavía más precaria se encuentran las personas con una nacionalidad distinta a la siria, al ser consideradas preliminarmente como migrantes irregulares. Tras su traslado en barco, son detenidas tan pronto llegan a Turquía, y las autoridades inician inmediatamente los procedimientos de deportación a sus respectivos países de origen. Por lo tanto, resulta prácticamente imposible que presenten una solicitud de protección internacional mientras están en los centros de expulsión, a pesar de las garantías procesales de la ley<sup>47</sup>. Y así lo demuestran las cifras: hasta septiembre de 2017, del total de personas retornadas desde Grecia, 831 personas han sido retornadas a sus países de origen desde Turquía y 57 solicitaron asilo (se han concedido 2 estatutos, 9 han sido denegados y 7 desestimados) (Comisión Europea 2017: 5).

Por si fuera poco, existen barreras a la hora de solicitar asilo. Una de ellas es el conjunto de restricciones al acceso de información, tal y como critican distintas voces (Amnistía Internacional 2017, Human RightsWatch, 2016 o el Consejo de Europa 2016). Las personas no solo no reciben ninguna información sobre sus derechos a su

---

<sup>46</sup> El 5 de abril de 2016, Turquía modificó el Reglamento de Protección Temporal 2016/8722 e incluyó una cláusula que dictaba que los nacionales sirios que retornan desde Grecia "podrían" tener el estatus de protección a su llegada. Véase: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey/cessation-temporary-protection>

<sup>47</sup> Ley de Extranjería y Protección Internacional turca (Artículos 68 y 70). Véase: <https://www.refworld.org/docid/5747fb7a4.html>

llegada al centro, sino que a menudo se deniega el acceso a los representantes del ACNUR y a las ONG que podrían asesorarles (Consejo de Europa 2016: 8). Asimismo, la investigación de Ulusoy y Battjes (2017: 20) y Jill Alpes et al. (2017: 4) desvela que algunas personas fueron obligadas a firmar documentos -en un idioma diferente al suyo- donde indicaban que no querían solicitar asilo en Turquía y que querían volver a su país voluntariamente. Otro problema habitual observado fue que el personal de los centros proporcionaba información errónea o desalentaba a las personas a solicitar protección internacional.

**FIGURA 3.** Refugiados sirios que han sido reasentados a Estados miembro de la UE y migrantes irregulares que han ido retornados a Turquía en el marco de la declaración

IRREGULAR MIGRANTS RETURNED TO TURKEY WITHIN THE SCOPE OF THE OF EU-TURKEY STATEMENT			
NATIONALITY	TOTAL	NATIONALITY	TOTAL
GRAND TOTAL	2.000	GRAND TOTAL	2.000
PAKISTAN	735	LEBANON	6
SYRIA	377	TUNISIA	6
ALGERIA	194	IVORY	5
AFGHANISTAN	126	SIERRA LEONE	5
IRAQ	116	HAITI	4
BANGLADESH	105	FINANCIAL	4
MOROCCO	58	DOMINICAN	3
IRANIAN	54	INDIA	3
EGYPT	32	CONGO	2
DEMOCRATIC CONGO	28	YYEMEN	2
NIGERIA	23	JORDAN	2
CAMEROON	20	BURKINA FASO	1
SRI LANKA	17	GAMBIA	1
PALESTINE	17	COMOROS	1
NEPAL	12	NIGER	1
GUINEA	10	SUDAN	1
MYANMAR	9	UZBEKISTAN	1
GHANA	9	TOGO	1
SENEGAL	8	ZIMBABWE	1

STATISTICAL DATA RELATED TO SYRIAN REFUGEE WHO LEFT COUNTRY IN THE SCOPE OF ONE TO ONE POLICY	
COUNTRY	TOTAL
GENERAL TOTAL	25.209
GERMANY	8.832
FRANCE	4.496
NETHERLANDS	4.337
FINLAND	1.918
SWEDEN	1.910
BELGIUM	1.301
SPAIN	747
ITALY	396
CROATIA	250
PORTUGAL	229
AUSTRIA	213
LUXEMBOURG	206
LITHUANIA	102
BULGARIA	85
ESTONIA	59
LATVIA	46
SLOVENIA	34

*Fuente: DG de Gestión de Migraciones, Ministerio del Interior turco.  
Elaboración propia*

### **2.3. 'Recompensar' la externalización del control migratorio**

Finalmente, la declaración ofrecía una serie de contrapartidas a Ankara que incluían apoyo económico para políticas de integración, la reactivación del proceso de adhesión y la anulación de la exigencia del visado.

La Comisión Europea señala como indicador de éxito el desembolso de los 6.000 millones de euros del Fondo para las personas Refugiadas en Turquía<sup>48</sup> para proyectos de asistencia humanitaria, educación, salud, infraestructura municipal y apoyo socioeconómico. Sin embargo, no existe una evaluación de los resultados de los proyectos implementados, lo que dificulta poder concluir si este mecanismo financiero ha sido verdaderamente exitoso y suficiente, o no.

Una vez analizados los diferentes objetivos de la declaración, es importante resaltar una serie de consecuencias que se derivan de su implementación. Consecuencias que, si bien no son resultado directo de la misma, no por ello son menos esperadas.

<sup>48</sup> En enero de 2020 se habían comprometido todos los fondos operativos: 4.300 millones de euros ya habían sido invertidos y otros 2.700 millones de euros. Véase: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit\\_factsheet.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf)

### 3. Inconsistencias y debilidades de una declaración disfuncional

Tal y como se aprecia en el apartado anterior, el llamado acuerdo entre la UE y Turquía no ha cumplido con todos sus objetivos, lo que ha producido consecuencias costosas tanto para las personas refugiadas, como también para Bruselas.

Si bien es cierto que los intentos de entrada por vía marítima se han reducido, no queda claro que este fenómeno sea consecuencia directa de la declaración. Más allá del descenso de entradas, el texto ha tenido mayores repercusiones, como el impacto negativo en la credibilidad de la UE, en particular en lo referente a su compromiso con los derechos humanos y su eficacia en la gestión. Así, la declaración ha dejado a la UE en una situación de debilidad ante Turquía, cuyo presidente se ha permitido 'amenazar' a los Estados miembro usando a la población refugiada como arma. Esta amenaza, de hecho, se materializó el pasado 28 de febrero, cuando Recep Tayyip Erdogan decidió incumplir la declaración firmada en 2016 y reabrir la frontera con Grecia y empujar a más de [2.000 migrantes](#) para que intentasen cruzarla. Con la utilización de la población refugiada como herramienta política, Turquía pretendía presionar a la UE con el fin de obtener más recursos para la atención a las personas refugiadas, conseguir avances en la exención de visados para la ciudadanía turca y situarse del lado de Turquía en el conflicto sirio. Esta militarización (*weaponization*) de las personas refugiadas no es nueva (Greenhill 2016), pero evidencia las contradicciones a las que la UE se ve obligada a hacer frente al haber confiado parte de la gestión de su seguridad territorial a manos externas con intereses contrapuestos.

En términos de garantías de derechos, por su parte, resulta importante apuntar que la declaración asume que Turquía es un país seguro para las personas refugiadas. Sin embargo, esta definición genera dudas por la limitación geográfica a la que se acoge en su adhesión a la Convención de Ginebra de 1951, y por el número de personas de origen turco que han solicitado protección internacional tras el golpe de Estado de 2016<sup>49</sup>, que ha aumentado.

De igual modo, cuando la declaración habla de retorno inmediato, y a su vez del requerimiento de un examen individual de cada solicitud, esta cae en una contradicción importante, que se agrava además si se piensa que las dificultades de la población refugiada en los *hotspots* de Grecia venían derivadas de la lentitud y falta de capacidad de respuesta del gobierno griego ante las solicitudes. No era creíble pensar que el sistema de asilo griego, definido por ACNUR como un 'caos de

---

<sup>49</sup> Según datos de Eurostat, el número de solicitudes pasó de 4.980 en 2015 a 11.055 en 2016 y 23.050 en 2018. Véase: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>

gestión' (ACNUR 2016), sobresaturado e infradotado, fuera capaz de analizar de manera individualizada las solicitudes de asilo presentadas para determinar con rapidez su validez o inconsistencia. Dado que la propia declaración señala que los procedimientos deben hacerse de conformidad con los parámetros que se recogen en el sistema internacional de protección de derechos (examen individual de la solicitud), la inmediatez no puede ser norma.

La declaración, además, ha servido para ahondar en la erosión del derecho internacional de asilo. Con la misma, los países de la UE renuncian en parte a su obligación internacional de, como mínimo, atender las peticiones de protección internacional que reciben. Y lo hacen evitando que estas solicitudes lleguen a sus territorios. Se apuesta, así, por una especie de *neo-refoulement*, que, sin devolver a las personas que solicitan refugio a sus países de origen (lo que está expresamente prohibido por la Convención de Ginebra de 1951), las obliga a malvivir en un país tercero por un tiempo indeterminado en situaciones que pueden vulnerar sus derechos y libertades fundamentales, y sobre las que no se puede intervenir porque forman parte de la acción soberana de ese otro Estado.

Otra debilidad de la declaración reside en lo que la misma no contempla. La declaración no ofrece opciones legales y seguras para la entrada de personas necesitadas de protección internacional. Esta insuficiencia ha incrementado la peligrosidad de las rutas migratorias al aumentar principalmente el uso de rutas alternativas, como la ruta del Mediterráneo Central e incluso la vía 'terrestre' entre Turquía y Grecia. Si bien la mayoría de las llegadas a Grecia en 2017 fueron colectivas y a través del mar, los movimientos por tierra se incrementaron en un 50% respecto a 2016 (CEAR 2019). La ruta del Mediterráneo Central desde el norte de África a Italia se ha convertido, desde el cierre de las fronteras en los Balcanes y la declaración UE-Turquía, en el principal punto de entrada a Europa, y en una de las rutas más mortíferas del mundo, tanto en términos de muertos en el Mediterráneo (Missing Migrants VVAA) como en vulneraciones y violaciones sistemáticas de derechos en territorio libio (ACNUR 2018).

Otra consecuencia (no prevista) de la declaración ha sido el endurecimiento del proceso de protección internacional en Grecia. Desde abril de 2016, las llegadas se acogen a la nueva Ley de Asilo griega, que prevé la revisión de todas las solicitudes de asilo a través de un procedimiento simplificado y acelerado, con el objetivo de que el proceso completo no exceda los 15 días. Un criterio para determinar la admisión a trámite de una solicitud es si la persona solicitante ha entrado desde un tercer país seguro – como es el caso de Turquía, lo que implica que prácticamente todas las solicitudes presentadas en la frontera pueden ser rechazadas sin ser examinadas, y por lo tanto estas personas pueden ser devueltas a Turquía. No se ha avanzado, en cambio, en la mejora de las condiciones del sistema de acogida griego.

De hecho, ante la tensión desatada en la frontera greco-turca como consecuencia de la decisión de Erdogan de levantar el control de su frontera con Grecia, el gobierno heleno anunció el pasado marzo que suspendería el derecho a solicitar asilo durante todo ese mes. Asimismo, anunció que devolvería a aquellas personas en situación irregular a sus países de origen con la mayor brevedad posible, por lo que ni siquiera contempló la revisión de las solicitudes de asilo que fuesen llegando a territorio

griego, vulnerando así el derecho a solicitar protección internacional y el principio de no devolución.

Otra derivada de la declaración ha sido los costes que esta ha tenido para la UE en términos de imagen internacional en lo que a defensa de los derechos humanos respecta. La negociación entre Turquía y la UE en el ámbito de las personas refugiadas ha puesto de manifiesto demasiados eufemismos que, de hecho, esconden una preocupante deriva aislacionista de la UE en relación con sus compromisos internacionales en materia de asilo. Por ejemplo, la UE mantuvo inicialmente una posición acrítica respecto a la decisión del gobierno griego de suspender el derecho a solicitar asilo, a pesar de que ACNUR declarase que todos los Estados "deben mantener sistemas para gestionar las solicitudes de asilo de manera ordenada" (ACNUR 2020).

En este sentido, resulta evidente que cuando se habla de gestionar junto con Turquía la situación de las personas refugiadas, lo que se está pidiendo al país vecino realmente es que se haga cargo de las fronteras de la UE, o mejor, que se haga cargo de que a las mismas no lleguen ya más personas en busca de refugio. Esta misma lógica subyace al agradecimiento que el pasado marzo quiso transmitir Ursula Von der Leyen al gobierno griego por ser el "escudo de Europa". La presidenta de la Comisión prefería ver el papel de Grecia como una contribución a la 'seguridad' europea, sin recriminar el uso de cañones de agua, gases lacrimógenos y granadas aturdidoras por parte de las fuerzas de seguridad griegas para impedir la llegada de migrantes a su frontera y, en último término, a Europa. Asimismo, cuando la declaración habla de luchar contra las mafias de traficantes, lo que se quiere decir es luchar contra los flujos de personas que intentan acceder irregularmente a Europa. Este doble lenguaje se da a pesar de que la Convención de Ginebra señale la necesidad de asumir que muchas personas que abandonan su país en busca de protección pueden no estar en posesión de una documentación de viaje en regla. En este sentido, cuando se hace referencia a las devoluciones inmediatas de Grecia a Turquía, el examen individualizado de cada solicitud y la posibilidad de recurso se vulneran, debilitándose con ellos el derecho de asilo.

La declaración refleja, además, el intento de dar respuesta a una situación fronteriza coyuntural, pero no demuestra la voluntad de responder a la crisis humanitaria en su totalidad, ni propone acciones destinadas a detener el flujo de personas refugiadas. La inacción o incapacidad de la UE ante la situación en Siria ha vaciado la lógica europea de abordar "las causas profundas del desplazamiento irregular y forzado en terceros países" (Comisión Europea 2015), puesto que los instrumentos desarrollados no tenían como objetivo la solución del conflicto, sino limitar el acceso de las personas refugiadas sirias a territorio europeo.

Finalmente, la falta de cumplimiento de la declaración ha probado la debilidad y lentitud de los instrumentos europeos a la hora de tomar medidas sancionadoras contra los Estados miembro que no cumplen con los acuerdos unánimemente alcanzados. El TJUE ya dictaminó en 2017 que Hungría y Polonia no podían negarse a cumplir con los acuerdos de reasentamiento, pero el procedimiento de sanción sigue abierto y pendiente de resolución.

En resumen, las contradicciones, debilidades y cortoplacismos de los mecanismos desarrollados han impedido una mejor gestión compartida de la acogida de las personas refugiadas, cronificando las deplorables condiciones en las que se encuentran muchas de ellas –también menores–. Además, se han debilitado los instrumentos y la narrativa de solidaridad entre Estados miembro, y el respeto y protección del derecho internacional y europeo en materia de asilo y protección de derechos humanos en los mismos. La suma de esta falta de buena gestión y vulneración del derecho internacional público han supuesto un riesgo para la credibilidad y funcionamiento del propio proyecto europeo.

## Recomendaciones

1. Desarrollar un sistema de asilo común europeo que permita articular una respuesta común en frontera y una distribución de la acogida de personas. La revisión del SECA, que ha languidecido en la agenda de la Comisión Juncker sin resolverse, no sólo implica reformar el Reglamento de Dublín (Reglamento 604/2013), sino también avanzar en una mirada integral y renovada del sistema europeo común de asilo que permita reforzar la solidaridad entre Estados miembro y sancionar los incumplimientos de una manera más ágil.
2. Evitar la colaboración condicionada que deja en manos de países terceros de débil salud democrática la seguridad europea y la protección de los derechos humanos. En línea con esta segunda recomendación, se ha de revisar el listado de terceros países seguros, asumiendo que este mecanismo debe ser de carácter excepcional y no generalizable, y que, en cualquier caso, no puede contradecir el estudio individual de una solicitud.
3. Articular vías seguras de solicitud de asilo para personas que requieren protección internacional a través de: visados humanitarios o el examen de solicitudes de asilo por parte de consulados y embajadas; el mecanismo europeo de desembarco seguro y el reasentamiento efectivo o la reagrupación familiar. Asimismo, eliminar la exigencia del visado de tránsito para las personas originarias de países en conflicto.
4. Convertir el mecanismo de reasentamiento en una acción común de obligado cumplimiento para los Estados miembro. Un compromiso que no dependa de voluntades políticas y cuyo incumplimiento tenga consecuencias en forma de sanción.
5. Orquestar/Organizar con urgencia una respuesta conjunta en las islas griegas ante el hacinamiento en los campos y el colapso del sistema de asilo, al tiempo que se garantizan los derechos de las personas con necesidad de protección.
6. Reforzar la narrativa de protección de derechos humanos y de protección del derecho de asilo entre los Estados miembro y la ciudadanía europea. Apelar a la responsabilidad, individual y colectiva, para combatir aquellos discursos que estigmatizan y criminalizan tanto al colectivo de personas migrantes y refugiadas como a las entidades que ofrecen ayuda.
7. Supervisar que los Estados miembro cumplan los acuerdos de prohibición de venta de armas a países implicados en conflictos que cometan abusos de derechos humanos, actos de terrorismo o violaciones de derecho internacional humanitario.

# Bibliografía

- ACNUR. 2020. Declaración de ACNUR sobre la situación en la frontera entre Turquía y la Unión Europea. Acceso el 5 de mayo de 2020. <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/3/5e5d31404/declaracion-de-acnur-sobre-la-situacion-en-la-frontera-entre-turquia-y.html>
- ACNUR. 2016. UNHCR on EU-Turkey deal: Asylum safeguards must prevail in implementation. Acceso el 14 de enero de 2020. <https://www.unhcr.org/56ec533e9.html>
- ACNUR. 2018. «Desperate Journeys. January 2017 – March 2018». Acceso el 14 de enero de 2020. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>
- Alpes, Maybritt Jill, Sevda Tunaboylu, Orcun Ulusoy, and Saima Hassan. 2017. «Post-deportation risks under the EU-Turkey Statement: What happens after readmission to Turkey?». Policy Brief 2017/30. European University Institute – Migration Policy Institute. Acceso el 4 de enero de 2020. [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/49005/PB\\_2017\\_30\\_MPC.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/49005/PB_2017_30_MPC.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Amnistía Internacional. 2017. «A Blueprint for Despair: Human Rights Impact of the EU-Turkey Deal». Acceso 10 de enero de 2020. <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2556642017ENGLISH.PDF>
- Amnistía Internacional. 2018. «Annual Report: Turkey 2017/2018». Acceso 10 de enero de 2020. <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/turkey/report-turkey/>
- Avramopoulos, Dimitris. 2016. «Progress made under the European Agenda on Migration». Press Conference on delivering on migration and border management. 28 de septiembre, 2016. Acceso el 9 de enero de 2020. <https://avramopoulos.gr/en/content/remarks-commissioner-avramopoulos-press-conference-delivering-migration-and-border-management-brussels-2892016>
- Cherubini, Francesco. 2017. «The “EU-Turkey Statement” of 18 March 2016: A (Umpteenth?) Celebration of Migration Outsourcing». Studi e ricerche 3: 33-48. Biblioteca della società aperta. Acceso el 9 de enero de 2020. <https://iris.luiss.it/retrieve/handle/11385/176096/56776/Cherubini.pdf>
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). «INFORME 2018: Las personas refugiadas en España y Europa». Acceso 28 de diciembre de 2019. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/06/Informe-CEAR-2018.pdf>

- Consejo de Europa. 2016. «Report of the fact-finding mission to Turkey by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, 30 May – 4 June 2016», 10 August 2016. Acceso el 9 de enero de 2020. <https://www.refworld.org/docid/58de48524.html>
- Ferrero Turrión, Ruth, y Pinyol Jiménez, Gemma. 2016. «La mal llamada "crisis de los refugiados" en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo en la Unión Europea». Documentación Social, La crisis de los refugiados: ¿el naufragio de Europa? 180: 49-69.
- Fröhlich, Christianne. 2017. «A Critical View on Human Mobility in Times of Crisis». Global Policy Volume 8. Supplement 1: 5-11. Acceso el 26 de diciembre de 2019. [https://www.academia.edu/32475703/A\\_Critical\\_View\\_on\\_Human\\_Mobility\\_in\\_Times\\_of\\_Crisis](https://www.academia.edu/32475703/A_Critical_View_on_Human_Mobility_in_Times_of_Crisis)
- Greenhill, Kelly M. 2010. Weapons of mass migration: Forced displacement, coercion, and foreign policy. Cornell University Press.
- Human Rights Watch. 2018. Country Report Turkey. Acceso el 9 de enero de 2020. <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/turkey>
- Missing Migrants. VVAA. «Total of deaths recorded in the Mediterranean». Acceso 8 de enero de 2020. [https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant\\_route%5B%5D=1376](https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1376)
- Paçacı, Seçil. 2019. «Three Yearson: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal». Migration Research Center –Koç University Working Papers 04/2019. Acceso el 12 de enero de 2020. [https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/2019/04/Mirekoc\\_Elitok\\_2019\\_Report\\_ThreeYearsOn-AnEvaluationOfTheEU-TurkeyRefugeeDeal.pdf](https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/2019/04/Mirekoc_Elitok_2019_Report_ThreeYearsOn-AnEvaluationOfTheEU-TurkeyRefugeeDeal.pdf)
- Spijkerboer, Thomas. 2016. «FactCheck: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths? ». Acceso el 9 de enero de 2020. <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu>
- Ulusoy, Orçun y Battjes, Hemme. 2017. «Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement». Migration Law Series 15, University of Amsterdam. Acceso el 9 de enero de 2020. [https://rechten.vu.nl/en/Images/UlusoyBattjes\\_Migration\\_Law\\_Series\\_No\\_15\\_tcm248-861076.pdf](https://rechten.vu.nl/en/Images/UlusoyBattjes_Migration_Law_Series_No_15_tcm248-861076.pdf)
- van Liempt, I. C., Maybritt Jill Alpes, Saima Hassan, Sevda Tunaboğlu, Orcun Ulusoy, and E. B. Zoomers. "Evidence based assessment of migration deals: The case of the EU Turkey Statement." (2017). «Evidence-based assessment of migration deals: the case of the EU-Turkey Statement». Utrecht University, diciembre de 2017. Acceso el 9 de enero de 2020. <https://migratiedeals.sites.uu.nl/wp-content/uploads/sites/273/2017/12/20171221-Final-Report-WOTRO.pdf>

- Walter-Franke, Marie. 2018. «Two Years into the EU-Turkey "deal"- Taking stock», Policy Brief, Kacques Delors Institut. Acceso el 9 de enero de 2020. <http://www.delorsinstitut.de/en/all-publications/two-years-into-the-eu-turkey-deal-taking-stock/>
- Comisión Europea. 2020. «The EU Facility for Refugees in Turkey». Acceso el 9 de enero de 2020 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit\\_factsheet.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf)
- Comisión Europea. 2019a. «Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration», 16 de octubre de 2019. Acceso el 9 de enero de 2020 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016\\_com-2019-481-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf)
- Comisión Europea. 2019b. «Communication on EU Enlargement Policy». Mayo 2019. Acceso el 9 de enero de 2020. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-turkey-report.pdf>
- Comisión Europea. 2019c. «EU-Turkey Statement. Three years on». Marzo 2019. Acceso el 9 de enero de 2020. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318\\_eu-turkey-three-years-on\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf)
- Comisión Europea. 2018. «EU-Turkey Statement. Two years on. Abril 2018». Acceso el 9 de enero de 2020. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314\\_eu-turkey-two-years-on\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf)
- Comisión Europea. 2017. «Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement». Acceso el 9 de enero de 2020 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906\\_seventh\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf)
- Comisión Europea. 2016a. «Third report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement. 28 de septiembre de 2016». Acceso el 9 de enero de 2020. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/migration/com\\_2016\\_634\\_f1\\_other\\_act\\_863309.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/migration/com_2016_634_f1_other_act_863309.pdf)
- Comisión Europea. 2016b. «Fourth report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement. 8 de diciembre de 2016». Acceso el 9 de enero de 2020 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/4th\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_made\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/4th_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf)
- Comisión Europea. 2015. Agenda Europea de Migración.

- Consejo Europeo. 2016. «EU-TurkeyStatement. Acceso el 9 de enero de 2020. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
- FRONTEX 2016. EU Operations in theMediterranean Sea.Acceso el 9 de enero de 2020.[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/factsheets/docs/20161006/eu\\_operations\\_in\\_the\\_mediterranean\\_sea\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/factsheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_en.pdf)
- Gobierno de Turquía. 2019. Estadísticas de retorno. Dirección General de Gestión Migratoria. Ministerio del Interior.Acceso el 9 de enero de 2020.<https://en.goc.gov.tr/return-statistics>
- Office of the United States High Commissioner for Human Rights (OHCHR). 2018. «Reportontheimpactofthestateofemergencyon human rights in Turkey». Acceso el 9 de enero de 2020. [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/2018-03-19\\_Second\\_OHCHR\\_Turkey\\_Report.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/2018-03-19_Second_OHCHR_Turkey_Report.pdf)
- Parlamento Europeo. 2016. «Visa liberalisation for Turkey: EU criterio must be met, sayMEPs». PressReleases 10-05-2016. Acceso el 9 de enero de 2020. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160509IPR26368/visa-liberalisation-for-turkey-eu-criteria-must-be-met-say-meps>
- UE. 2016.«Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU». Acceso el 9 de enero de 2020. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_afghanistan\\_joint\\_way\\_forward\\_on\\_migration\\_issues.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf)

## **EPÍLOGO**

# **Flujos migratorios durante y tras la Covid-19**

**Por Itxaso Domínguez de Olazábal y Ana Raya\***

---

\* Itxaso Domínguez de Olazábal es coordinadora del Panel de Oriente Próximo y Norte de África de la Fundación Alternativas.

Ana Raya es colaboradora del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas.

# Introducción

Al igual que ocurrió en 2015, una crisis (en este caso, el concepto crisis sí que parece apropiado) con profundos efectos en la movilidad a varios niveles ha desviado la atención de una problemática directamente relacionada con la gestión de la movilidad en el Mediterráneo por parte de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembro. La llegada de la crisis de la COVID-19 a Europa hizo que se pasase de hablar de cerrar las fronteras a los refugiados provenientes de Turquía a registrar el cierre de fronteras entre Estados miembro. La pandemia, por una parte, ha arrojado luz sobre lo importantes que son las personas migrantes para nuestras sociedades, así como sobre su situación de vulnerabilidad. Por otra, ha abierto la puerta a discursos populistas nacionalistas que exaltan la soberanía y la amenaza del “otro” y todo lo relacionado con la globalización, homogeneizan la idea de sufrimiento de “todos” y ponen énfasis en el sufrimiento de los “suyos”. En vista del contenido de los textos de este volumen y de las realidades sobre el terreno, nada indica que en un mundo post-COVID-19 dejará de ser necesario seguir reflexionando sobre las necesidades y relevancia de la movilidad humana, aunque la pandemia quizás sí que represente una oportunidad para explicar la necesidad de cambio de paradigma, y de la consecuente adopción de políticas públicas eficientes, sostenibles y humanas, en particular si tenemos en cuenta que la Comisión Europea se encuentra a punto de presentar una propuesta de Pacto de Migración y Asilo.

# 1. Efectos de la crisis de la COVID-19 en la movilidad humana

Una pandemia es un fenómeno con importantes consecuencias demográficas. Una parte importante de estas consecuencias es que las restricciones y los límites de movimiento para luchar contra la expansión de la enfermedad en cuestión afectan inherentemente a la movilidad de las personas y, por ende, a los flujos migratorios. En el caso de la COVID-19, la lógica impone que desde que comenzó la pandemia los flujos migratorios han disminuido con carácter general. Sin embargo, no se han paralizado (Organización Internacional para las Migraciones, 2020a; Abellán, 2020). En Italia, los números iniciales arrojaron datos engañosos: los primeros pasos de la pandemia coincidieron con un temporal que redujo el número de llegadas de migrantes, en lo que algunos interpretaron como una tendencia fija. En el caso de las demandas de asilo reflejadas por EASO, la disminución fue proporcional a las medidas de emergencia adoptadas por los países concernidos (EASO, 2020). La coyuntura de las primeras semanas de la pandemia también fue testigo de excepciones a las tendencias que podríamos considerar naturales, como el incremento de llegadas a las Islas Canarias, o movimientos migratorios inversos de España a Marruecos.

Que sean varios los movimientos que persisten nos recuerda que la pandemia no hace desaparecer, e incluso agrava (como es en particular el caso de las desigualdades económicas, una de las tendencias aceleradas por la situación de emergencia) muchas de las causas que impulsan a la movilidad. El capítulo de Beatriz Mesa en este volumen deja claro cómo la decisión de migrar no resulta sencilla para los implicados en el proceso, y cómo en muchas ocasiones la persona migrante opta por una alternativa de por sí desfavorable ante una situación considerada aún peor. Así, la incertidumbre que caracteriza a la pandemia representa el día a día de la persona migrante. Han sido varias las organizaciones que han recordado cómo para algunos resulta hoy imposible huir de la situación en la que se encuentran, como es por ejemplo el caso del conflicto incesante en Libia (Organización Internacional para las Migraciones, 2020b), donde las condiciones de los migrantes han empeorado peligrosamente estos últimos tiempos, con casos documentados de abusos y detenciones arbitrarias.

La coyuntura de la COVID-19 también habría llevado a que se viera afectada la gestión de estos flujos migratorios, como es el caso en particular de las actividades de salvamento o asistencia a las personas migrantes en el Mediterráneo. La paralización de la movilidad se dio de bruces con la falta de voluntad de varios Estados miembro de la UE. Han sido paradigmáticos los casos de Italia y Malta, que

se negaron a acoger al Alan Kurdi, o han sido acusados de *refoulements*. Algunos consideran que estas acciones pudieron representar una manera de aprovechar las circunstancias derivadas de la pandemia para negar ayuda con fines puramente políticos, en particular el de poner freno al cacareado "efecto llamada". En Italia se firmó un decreto según el cual los puertos italianos no garantizarían los requisitos para ser definidos como lugares seguros. Los pocos barcos que llegaron a Lampedusa, o incluso Sicilia, lo hicieron sin asistencia externa. El gobierno de Malta emitió una declaración similar, alegando que no estaba en condiciones de realizar rescates en el mar o de garantizar un lugar seguro para que las personas desembarcaran. La Comisión Europea rechazó posicionarse al respecto, aunque sí haría pública una comunicación sobre la relevancia del derecho de asilo días después. Al cierre de puertos y retrasos en el desembarco se unieron la presencia reducida de buques de rescate en el Mediterráneo Central, la ruta más peligrosa y mortífera, pero también en el Oriental, e incluso en el Occidental, con lo que esto conllevaba en términos de embarcaciones desaparecidas y de inexactitud de los números de fatalidades. Sin olvidar la paralización de los procedimientos de reubicación, reasentamiento y retorno (European Council on Refugees and Exiles, 2020) o la suspensión generalizada del derecho de asilo en los distintos Estados miembro de la UE; un derecho, no olvidemos, fundamental. A este último respecto y con el fin de poner énfasis en la obligatoriedad del mismo, ACNUR hizo públicas consideraciones jurídicas sobre el acceso al territorio para las personas en necesidad de protección internacional en el contexto de la respuesta frente a la COVID-19 (ACNUR, 2020).

Aunque la desescalada ya perfila sus contornos finales en Europa, todo apunta a que la movilidad transnacional seguirá siendo objeto de restricciones. Éstas afectan y afectarán a todo tipo de migraciones, pero resulta importante distinguir entre tipos de personas migrantes: tal y como se ha esforzado en demostrar este Documento, los hay en situación más vulnerable que otros, como es el caso de las personas refugiadas y los mal llamados "migrantes irregulares". Podrían aumentar los flujos migratorios, en particular estos últimos, precisamente por las propias consecuencias de la COVID-19 en las poblaciones y economías de los países de origen, maltratadas por el menor volumen de remesas, las mayores tasas de desempleo y otros índices socioeconómicos, y la previsiblemente menor cifra de inversión en cooperación al desarrollo. Las economías de destino se habrán visto también severamente dañadas. Si los números de personas migrantes crecen sustancialmente, y en vista de que a las poblaciones ya se les ha convencido de que es posible cerrar las fronteras para protegerlas, la situación se perfila aún más aterradora que en 2015, en particular desde el punto de vista político y narrativo. Sin que esto consiga, no obstante, como no lo han hecho muchas de las medidas adoptadas a lo largo de los últimos años, ni tampoco el virus, frenar la movilidad.

## 2. Los migrantes frente a la pandemia en Europa y España: vulnerabilidad agudizada

La crisis de la COVID-19, por los efectos en la movilidad humana señalados, obligó a centrar nuestra atención en las personas migrantes, y, en particular, en las más vulnerables, es decir, los solicitantes de protección internacional y asilo, refugiados y aquellos denominados "irregulares", aquellos incapaces de acceder a una vía segura y legal para iniciar su viaje. Aunque poco debería importar el origen de estos individuos y familias, un estudio sin parangón de la Fundación porCausa y de la Universidad Carlos III arroja luz sobre las cifras reales de este fenómeno en España, alejadas de las percepciones plasmadas en medios y en el discurso público: la gran mayoría de "irregulares" proviene de América Latina, mientras que los gastos van sobre todo dirigidos a blindar el Mediterráneo (Villarino, 2020).

En Europa, la paralización de los procedimientos de reubicación, reasentamiento y retorno, así como la suspensión generalizada del derecho de asilo en los distintos Estados miembro de la UE, llevaron a que cada vez fueran más las personas que se hacían en campos y asentamientos temporales a las puertas del continente, a la espera de ser atendidas, con la precariedad en términos sanitarios que esto conlleva. El campo griego de Moria, en la isla de Lesbos, fue testigo de la llegada de más de 800 personas migrantes desde que comenzó la pandemia. Este número se sumó a las 20.000 que ya trataban de sobrevivir en el campamento, a pesar de tener una capacidad máxima de 3.000. Este desbordamiento impidió que se adoptaran las medidas de distanciamiento social y de higiene necesarias para contener la propagación del coronavirus, así como acentuó la vulnerabilidad a la que se vieron sometidas estas personas, pues el campo de Moria no cuenta con la infraestructura sanitaria y de alimentación obligatoria para responder a las necesidades y derechos de las personas migrantes que llegan a él; estas no están recibiendo cobertura médica, el suministro de comida es deficitario y sus alojamientos consisten en tiendas de campaña improvisadas. Bajo el pretexto de la COVID-19, además, el gobierno griego restringió la movilidad dentro del campo, autorizando una única salida por semana a una sola persona por familia y con una autorización por escrito. Los servicios de transporte que conectan el campo de Moria con el pueblo más cercano fueron suspendidos. Es decir, las personas migrantes que se encuentran en Moria quedaron *de facto* encerradas en el campo. Estas restricciones a la libertad de movimiento se reprodujeron en el campo de Ritsona, cercano a Atenas, y en el campo de Malasaka, al norte de la ciudad. Las personas migrantes que llegaban a los campos de la frontera croata-bosnia y a Serbia, por su parte, también vivieron una situación muy similar (Sekiné, 2020; Fallon y Grant, 2020).

Todo ello a pesar de que la Comisión Europea adoptó una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo el pasado 16 de marzo que recordaba que “toda restricción en el ámbito del asilo, el retorno y el reasentamiento debe ser proporcionada [...] y debe tomar en consideración el principio de *no devolución* y las obligaciones que impone el Derecho internacional” (Comisión Europea, 2020: 1). Asimismo, afirmaba que todas las solicitudes de protección internacional deben registrarse y tramitarse, incluso si estas acciones son puestas en marcha con cierto retraso. Con esta Comunicación, la Comisión demandaba a los Estados miembro que fuesen flexibles a la hora de garantizar los derechos de las personas solicitantes de asilo. Sin embargo, el grado de cumplimiento de lo dispuesto en este documento quedaba en último término sujeto a discrecionalidad de cada Estado miembro, pues no se trataba de una disposición jurídicamente vinculante.

Es más, aunque algunos Estados miembro sí que tomaron medidas para proteger a las personas migrantes solicitantes de protección internacional y asilo -poniéndose en contacto con ellas, garantizándoles acceso a la sanidad y a otros servicios básicos y liberándoles de los centros de detención cuando sus solicitudes de protección internacional o asilo hubiesen sido denegadas-; lo cierto es que otros Estados miembro suspendieron el derecho de asilo, cancelado todo procedimiento presencial, e incluso paralizado la tramitación de los expedientes que ya estaban en curso antes de la pandemia. Algunos países, como Italia y Malta, llegaron a tildar sus puertos de “no seguros” para no hacerse cargo de los solicitantes de protección internacional y asilo que llegasen durante la crisis de la COVID-19, y otros, como Países Bajos, directamente cerraron sus fronteras a los solicitantes de asilo recién llegados. Otros Estados miembro impusieron medidas de cuarentena en los centros y campos de acogida de solicitantes de asilo, restringiendo al máximo la movilidad de las personas migrantes.

Las distintas medidas adoptadas por algunos Estados miembro en materia de protección internacional y asilo con motivo de la COVID-19, por consiguiente, no respetaron la demanda de la Comisión; violaron el derecho fundamental que tiene cualquier individuo a solicitar asilo, ya sea o bien suspendiendo este derecho, o bien negándose *de facto* al cancelar todo trámite que ya estuviera en curso. Las capitales quisieron justificar estos actos aludiendo a motivos de sanidad pública y seguridad nacional, pero no puede descartarse que sus comportamientos ante los solicitantes de protección internacional y asilo derivaran de un pensamiento de corte racista y populista que se ha valido del “miedo al contagio” para justificar decisiones discriminatorias y lesivas de derechos humanos.

En el caso particular de España, las medidas adoptadas en lo concerniente a la protección internacional y al asilo con motivo de la COVID-19 sí que casaron, aunque parcialmente, con el mensaje de flexibilización lanzado por Bruselas. La Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria emitió el 19 de marzo una Instrucción por la que suspendía temporalmente la obligación de disponer de documentación en vigor para seguir percibiendo las ayudas del Sistema de Acogida, permitía la posibilidad de solicitar acceso al Sistema de Acogida cuando no hubiese sido posible realizar la manifestación de voluntad de solicitar asilo a causa de la pandemia y suspendía el plazo de 15 días para el abandono del sistema de acogida tras la notificación de resolución denegatoria de protección internacional, entre otras medidas (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020). Además,

las expulsiones a terceros países y las transferencias de personas solicitantes de asilo a otros Estados miembros de la UE quedaron detenidas.

No obstante, si bien la Instrucción emitida por la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria permitía solicitar acceso al Sistema de Acogida cuando no hubiese sido posible realizar la manifestación de voluntad de solicitar asilo a causa de la pandemia, la posibilidad de hacerlo de manera presencial fue suspendida. En su lugar, las personas migrantes que quisiesen solicitar protección internacional o asilo debían hacerlo en las entidades de primera acogida, firmando una declaración responsable que recogiese su intención de presentar su solicitud una vez finalizase el estado de alarma. Al quedar canceladas todas las citas en comisaría relacionadas con los procedimientos de protección internacional y asilo, las entidades de primera acogida podían gestionar el trámite de presentación de solicitudes para entrar en la primera fase del sistema de acogida estatal. Sin embargo, el acceso a este sistema ya contaba con lista de espera antes de la pandemia. Es por esto que el levantamiento del estado de alarma debe ir acompañado de un plan ordenado y gradual que evite el colapso en los trámites de Extranjería y agilice la resolución de todas las solicitudes de protección internacional y asilo presentadas durante el estado de alarma. Desde la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) reivindican la importancia de crear un registro que recoja todas estas solicitudes para que puedan ser tramitadas después (Europa Press, 2020).

Como apunta Blanca Garcés (2020), existen, además, otras cuestiones a considerar con respecto a las personas migrantes solicitantes de protección internacional y asilo y el levantamiento del estado de alarma. En primer lugar, qué ocurrirá con la reapertura de fronteras y el número de solicitudes de asilo, pues el estado de alarma ha reducido considerablemente el número de solicitudes registradas, sin significar esto que el número de personas migrantes solicitantes de asilo haya disminuido. En segundo lugar, qué ocurrirá con las personas migrantes solicitantes de asilo cuyas solicitudes hayan sido denegadas durante estos meses de confinamiento y, una vez finalizado el estado de alarma, no puedan acogerse a programas de acogida. Y, en tercer lugar, cómo se (re)organizarán los programas de acogida y el sistema de acogida para evitar que el número de personas migrantes solicitantes de protección internacional y asilo en situación de calle aumente.

La situación de las personas migrantes tanto en situación administrativa regular como irregular en España, por su parte, es más precaria a raíz de la COVID-19. Debido a la rigidez de los procedimientos para solicitar autorizaciones de trabajo que impone la Ley de Extranjería española, así como a la incompatibilidad existente entre los procedimientos para regularizar las situaciones de las personas migrantes y el funcionamiento del mercado de trabajo, una mayoría -pues no todas las personas migrantes viven en condiciones precarias (los llamados 'expatriados', por ejemplo, son una excepción), luego el lugar de origen de la persona migrante tiene mucho que ver con la precariedad de su situación- de las personas migrantes que se encuentran en España se ven obligadas a ocupar trabajos poco cualificados y a aceptar situaciones de temporalidad excesiva, trabajo a tiempo parcial e involuntario, e incluso subempleo. Como consecuencia, sus viviendas son muchas veces pisos pequeños, habitados por encima de su capacidad, o incluso asentamientos improvisados, chabolas, que carecen de agua corriente y electricidad. Tal y como señaló el Relator especial sobre pobreza extrema y derechos humanos de Naciones

Unidas, Philip Alston, el pasado febrero, muchas personas migrantes en situación administrativa irregular viven en España en condiciones que ningún español reconocería como propias de su país (Alston, 2020).

El establecimiento del estado de alarma agudizó esta situación de precariedad. Para los migrantes en situación administrativa irregular en particular que viven en España, las restricciones de viaje y las medidas de distanciamiento social han significado pérdida de trabajo. Un ejemplo destacado ha sido el de las mujeres migrantes que trabajaban en el servicio doméstico, empujadas a participar en la economía sumergida, y que perdieron su empleo, enfrentadas a una situación en la que no tenían ningún tipo de ingreso y eran excluidas de cualquier ayuda concedida por el Gobierno por su condición de "migrantes irregulares". Una norma que no las tomaba en consideración fue el Real Decreto-ley 11/2020 aprobado por el Gobierno el 31 de marzo, cuyo Artículo 30 prevé un subsidio extraordinario para las trabajadoras del hogar que se hayan visto perjudicadas por la crisis de la COVID-19 y que estén dadas de alta en la Seguridad Social.

Algo similar ha ocurrido en el sector agrario, donde se produjo una caída de la oferta de mano de obra debido a la imposibilidad de muchos jornaleros agrícolas migrantes de viajar a España como consecuencia del cierre de fronteras. Para suplir esta falta de trabajadores, el Real Decreto-ley 13/2020 aprobado por el Gobierno el 7 de abril contemplaba la contratación de trabajadores migrantes cuyos permisos de trabajo concluyesen entre el 14 de marzo y el 30 de junio, y de jóvenes nacionales de terceros países, entre los 18 y 21 años, en situación regular (Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, 2020: 4-5). Esta norma, sin embargo, excluía a las miles de personas migrantes en situación administrativa irregular que trabajan en el sector agrícola: no preveía la posibilidad de que obtuvieran autorizaciones de trabajo temporal, a pesar de ser un colectivo claramente presente y necesario en el campo.

Por otro lado, no hay que olvidar la situación de las personas migrantes en situación administrativa irregular retenidas en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) a la espera de ser expulsadas del territorio español por carecer de autorización para permanecer en él. Según la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, las personas migrantes en situación administrativa irregular podrán quedarse detenidas en los CIEs hasta un máximo de 60 días antes de ser expulsadas, siempre y cuando la posibilidad de expulsión sea realista. Sin embargo, el cierre de fronteras motivado por la COVID-19 ha alterado este funcionamiento. Muchos países de origen de los migrantes, como Marruecos y Argelia, han prohibido la entrada a su territorio de personas que provengan de España, por lo que el Gobierno se vio obligado a suspender los procedimientos de expulsión de personas migrantes en situación administrativa irregular y, en consecuencia, a autorizar la liberación progresiva de las personas retenidas en los CIEs ante la imposibilidad de proceder a su deportación. El pasado 6 de mayo, los siete CIEs que existen en España y el anexo de Tarifa se quedaban vacíos por primera vez desde su creación en 1985 (Martín, 2020), lo que fue aplaudido por la plataforma CIEs NO, que considera que estos centros vulneran profundamente los derechos fundamentales de las personas migrantes y normalizan una política de encierro basada en la detención de las personas migrantes por lo que son y no por lo que hacen.

Algo parecido ha ocurrido con los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla, concebidos como dispositivos de primera acogida de personas migrantes y destinados a conceder servicios y prestaciones sociales básicas a estas personas. Al tratarse de centros que acogen el doble de su capacidad, como el CETI de Melilla, organizaciones como Amnistía Internacional (Amnistía Internacional, 2020) han denunciado la imposibilidad de cumplir con las medidas de distanciamiento social e higiene impuestas por el Gobierno y han pedido el traslado de personas migrantes a la península para descongestionar los CETIs. Hasta la fecha, el Gobierno tan solo ha ordenado el traslado de alrededor de una treintena de personas migrantes.

Por último, existe otro elemento a considerar a la hora de examinar la situación de las personas migrantes, tanto en situación administrativa regular como irregular, en tiempos de COVID-19: la precariedad discursiva a la que se ven sometidas, que no es sino fruto del racismo y la xenofobia. Como quedó patente en la mal llamada crisis de los refugiados en 2015 en Europa, la concepción de la persona migrante como amenaza articula el discurso de partidos políticos populistas que estigmatizan a la persona migrante para obtener rédito político, como señala el capítulo de Ruth Ferrero de este volumen. Estos discursos apelan a la división entre el nosotros y el ellos, entre el nacional y el extranjero, entre el regular y el irregular, para demonizar la figura de la persona migrante y convertirla en un cuerpo extraño a la sociedad que quita el trabajo, colapsa la sanidad, recibe más de lo que aporta y, en tiempos de COVID-19, transmite el virus. Desde que comenzó la pandemia, no han sido pocos los intentos por poner nombre y apellidos al coronavirus. Para Trump, la COVID-19 es un virus chino; para el primer ministro de Hungría, Viktor Orban, es cosa de las personas migrantes iraníes; y para Salvini, de las personas migrantes africanas. En España, la comunidad gitana ha sido acusada de ser causante y responsable de la propagación del virus. La crisis de la COVID-19 ha significado, por tanto, un aumento de discursos racistas y maniqueos que tan solo resultan en una gestión de la migración basada en políticas de control policial y de orden público en lugar de en políticas de integración e inclusión social.

En el caso particular de España, la crisis de la COVID-19 y la situación de estado de alarma y de confinamiento decretada trajeron consigo un aumento de las distintas manifestaciones de racismo institucional y social que ya tenían lugar en la sociedad española antes de la pandemia. Según el informe "Racismo y xenofobia durante el estado de alarma en España", elaborado por la ONG Rights International Spain junto con el Equipo de Implementación del Decenio Internacional para los Afrodescendientes en España, durante el confinamiento se ha producido un aumento de las identificaciones por perfil racial y de las situaciones de arbitrariedad e interpretación extensiva de las normas sancionadoras (Rights International Spain y Equipo de Implementación del Decenio Internacional para los Afrodescendientes en España, 2020: 12).

Las manifestaciones convocadas el 7 de junio -como parte de la oleada de protestas desencadenadas a partir del asesinato de George Floyd a manos de la policía en Estados Unidos- se alzaron precisamente contra el racismo institucional y social que sufren las personas migrantes en España, antes y durante la pandemia. El hecho de que las personas migrantes, tanto en situación administrativa regular como irregular, sean las que más desprotegidas y vulnerables hayan quedado durante la crisis de la

COVID-19 no es fortuito, sino que responde a una dinámica profundamente arraigada en la sociedad española desde que España comenzara a gestionar la migración: la discriminación por nacionalidad. Esta discriminación se traduce en racismo institucional desde el mismo momento en que la propia Ley de Extranjería española es discriminatoria, pues restringe derechos y libertades a aquellas personas migrantes que no tienen "papeles", pero tampoco ofrece vías rápidas, fáciles y accesibles para conseguirlos. El resultado es una criminalización de las personas migrantes por el mero hecho de serlo que alimenta el racismo social y aumenta su vulnerabilidad. A partir de aquí, el incumplimiento del programa de cuotas de reasentamiento y reubicación de refugiados puesto en marcha por Bruselas, los CIEs, las devoluciones en caliente, la violencia policial contra personas migrantes y las identificaciones selectivas, sus precarias condiciones de trabajo, su difícil acceso a recursos sociosanitarios, o el discurso profundamente racista y xenófobo de partidos políticos como VOX, son racismo institucional y racismo social que provocan la inseguridad jurídica y la incertidumbre a la que se ven sometidas las personas migrantes, con la consiguiente vulneración de derechos humanos que esto conlleva.

### **3. Por una regularización urgente de las personas migrantes en situación irregular**

Los efectos de la COVID-19 sobre la vida de las personas migrantes en España no han hecho sino poner de manifiesto una demanda imperativa que ya existía antes de que comenzase la pandemia: el necesario cambio de enfoque que debe operar en la gestión de la cuestión migratoria. Son muchas las voces que piden una regularización urgente y excepcional de las personas migrantes indocumentadas al amparo de la disposición adicional primera del Real Decreto 557/2011 de 20 de abril. Tal es el caso de la petición urgente que realizó CEAR al Gobierno para que fueran regularizadas de manera extraordinaria las personas migrantes ante la pandemia del coronavirus (CEAR, 2020). Los ejemplos a seguir eran, se especificaba, los de Portugal e Italia, cuyos respectivos gobiernos regularizaron a miles de inmigrantes. Es preciso, sin embargo, entender las diferencias entre los contextos. También se puso en marcha una campaña en Twitter #RegularizaciónYa que se mantiene activa, aunque con menor intensidad, en julio de 2020. Unidas Podemos ha propuesto, en el momento de editar este texto, la regularización de aquellos migrantes que hubiesen desempeñado labores esenciales durante el estado de alarma. Algunas acciones han ido más allá y han demandado no simplemente una regularización extraordinaria para personas migrantes que se hayan incorporado a sectores, como el sociosanitario, donde la falta de mano de obra era apremiante, sino una regularización que alivie la vulnerabilidad a la que se ven sometidas estas personas, reconociendo y respetando sus derechos, así como facilitándoles cobertura médica e incluyéndoles en las distintas ayudas que aprobó el Gobierno con motivo de la pandemia, como el ingreso mínimo vital. Con esta regularización extraordinaria, las situaciones de ilegalidad que favorece la irregularidad, además, podrían verse reducidas.

Si es planteada como opción realista, una regularización de las personas migrantes en situación administrativa irregular no habría de pensarse en clave coyuntural ni utilitaria, es decir, como medida excepcional para cubrir puestos de trabajo necesarios en plena crisis de la COVID-19, sino que debería abordarse desde un enfoque de derechos. La regularización, de acometerse, no puede ser entendida como un medio, sino como un fin en sí mismo. Esto es, no se ha de regularizar a las personas migrantes indocumentadas de manera temporal para que estas puedan trabajar y ayudar a la recuperación de la economía española, sino que su regularización ha de ser estructural y pensada desde una óptica de reconocimiento de la persona migrante como un igual. Este reconocimiento entronca directamente con la necesidad de poner fin a toda manifestación de racismo institucional y social,

empezando por el pilar regulador de la legislación migratoria española: la Ley de Extranjería.

No se puede llevar a cabo una regularización estructural, pensada desde una óptica de derechos humanos y reconocimiento de la persona migrante como un igual al nacional, si la propia Ley de Extranjería española no supera el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad. El propio concepto de "extranjería" ya impone al que no es nacional la definición de "extranjero" como categoría que justifica que sus derechos y libertades no sean los mismos que los del nacional. Esta discriminación genera una desigualdad de oportunidades y una inseguridad jurídica de base que se traducen en la criminalización de la persona migrante por el mero hecho de serlo, dando pie a la construcción de discursos racistas y xenófobos que crean y reproducen estereotipos y prejuicios, y presentan a la persona migrante como una amenaza y la responsabilizan de los males de la sociedad –"nos quitan el trabajo", "reciben más de lo que aportan", "colapsan la sanidad pública". Hablamos de un racismo institucional que inevitablemente deriva en racismo social, y esto es lo que en esencia critican y contra lo que se alzan las voces que salieron a manifestarse el 7 de junio por ciudades de toda España; denuncian que sus condiciones laborales sean peores en comparación con las de un nacional español, que su carácter de persona migrante ya predisponga actitudes y comportamientos discriminatorios -las identificaciones selectivas que lleva a cabo la policía-, su invisibilización política, su desigualdad de oportunidades estructural, la inseguridad jurídica a la que se ven sometidos, en definitiva, el racismo institucional y social que viven en España.

Para acabar con ello, se hace imperativo desechar la idea de que la persona migrante debe pasar por la sociedad sin dejar huella, realizar su aportación -económica- y regresar a su país de origen, o buscar otro. Se ha de poner fin al vínculo, profundamente racista y xenófobo, y difundido por discursos populistas, entre persona migrante y erosión de la identidad nacional, pues esto descarta automáticamente cualquier tipo de integración e inclusión social de la persona migrante, y genera un estatus de derechos y libertades mucho más restringido – y, por ende, discriminatorio- que el de los nacionales, los individuos que "sí tienen derecho a permanecer en el país". Bajo esta óptica, no puede ser la propia Ley de Extranjería española la que, con su "rigidez", en palabras del propio ministro Escrivá, fomente la irregularidad administrativa e impida la integración e inclusión social de la persona migrante. En su primera entrevista como Secretaria de Estado de Migraciones, Hana Jalloul afirmó que la Secretaría ya está trabajando en una importante reforma de la Ley de Extranjería (Sánchez, 2020). El tiempo dirá si ésta consigue verdaderamente provocar un cambio en la política migratoria española y hacerla más humana e igualitaria.

La crisis de la COVID-19, por tanto, puede servir de pretexto para justificar una llamada a la regularización, pero esta tan solo puede realizarse en paralelo a una reforma del actual modelo de gestión migratoria, causante de las miles de personas migrantes en situación administrativa irregular sin derechos. Un modelo que ha dado además lugar a lo que PorCausa y Público (2020) denominan 'Industria del Control Migratorio', millones de euros invertidos en una estructura basada en las ideas de securitización y demonización de algunos flujos migratorios. La regularización ha de entenderse así como un primer y necesario paso hacia un modelo de gestión

migratoria más incluyente, accesible, flexible y humano que entienda el movimiento de personas como un fenómeno consustancial al ser humano a lo largo de su Historia.

## 4. Un Nuevo Pacto para la Migración y el Asilo para la UE

Poco más de 20 años después de su concepción y marcada hoy por fuertes dosis de securitización y fragmentación, así como por el auge del principio intergubernamental, la política europea de inmigración y asilo se ha mostrado insuficiente, incluso deficiente, en numerosas dimensiones, en particular en lo que al respeto de derechos fundamentales respecta. Lo hemos podido comprobar gracias a los capítulos de este volumen de, por una parte, Ruth Ferrero y, por otra, Gemma Pinyol y Marta Pérez.

La pandemia de la COVID-19 no ha hecho más que agravar una situación ya de por sí preocupante. Se ha llegado a poner en entredicho una de las piedras fundacionales de la UE, el Espacio Schengen, en vista de que las primeras medidas afectaron a las fronteras internas. Los Estados miembro introdujeron unilateralmente controles sobre sus fronteras internas, acción permitida por la normativa de Schengen, aunque únicamente de manera excepcional. Consciente de la necesidad de coordinación supranacional, la UE decretó el cierre de las fronteras exteriores con el fin de preservar Schengen. La reacción adoptó contornos similares a la de las instituciones europeas ante la "crisis" que representó la llegada de personas refugiadas en 2015. La duda que prevalece es si las fronteras serán reabiertas de forma coordinada, tal y como exigía el Parlamento Europeo el 17 de abril (Parlamento Europeo, 2020<sup>a</sup>), a lo que se sumaría el interrogante de si las medidas de las capitales están siendo utilizadas con fines más allá de los estrictamente sanitarios, en vista de que son varias las amenazas a Schengen -explicitadas en este volumen- que ya existían en Europa antes del estallido del coronavirus.

En lo que respecta a las fronteras exteriores, la coyuntura actual no ha hecho sino poner de manifiesto la deficiente política de asilo de la que se ha dotado la Unión: la ausencia de respuesta sistemática se ha convertido en el patrón, y en el equilibrio entre solidaridad e intereses de los Estados miembro siguen llevándose la palma los segundos. Estos días parece haberse desviado la atención de otro hecho que evidenciaba, aún más, la deficiente política de asilo europea: esto es, el incumplimiento por parte de Turquía del "acuerdo" firmado en 2016, la respuesta griega en términos militares y una posición acrítica de la Unión<sup>50</sup>. La opinión pública parecía apuntar a una acusada crítica contra la gestión europea, que contrastaba con las discusiones virtuales entre Angela Merkel, Emmanuel Macron y Recep Tayyip Erdogan para renovar el pacto con Turquía, y las declaraciones de la primera según

---

<sup>50</sup> Ver capítulo en este Documento de Gemma Pinyol y Marta Pérez.

las cuales el acuerdo seguía en vigor. También pareció pasarse por alto la sentencia reciente en la que el Tribunal de Justicia de la UE dictaminaba que la República Checa, Polonia y Hungría habían violado el Derecho de la UE cuando se negaron a aceptar solicitantes de asilo de Italia y Grecia en septiembre de 2015, tal y como exigía el mecanismo obligatorio de distribución de personas migrantes.

Por otro lado, como ya se ha señalado, se han paralizado casi por completo los procesos de gestión de flujos migratorios (no, sin embargo, los flujos *per se*). Preocupa sobremanera la suspensión del derecho de asilo, esto es, de las tramitaciones de las solicitudes de asilo, pero también la suspensión momentánea de los procesos de reubicación, reasentamiento y retorno en curso<sup>51</sup>. Sólo hace falta echar un vistazo a la situación en el campo de Moria para darse cuenta de cómo la COVID-19 está poniendo en riesgo la salud y el futuro de los migrantes y refugiados. A mediados de abril, la Comisión Europea tuvo que hacer públicas unas directrices para la implementación de las regulaciones de la UE en materia de asilo, en las que exhortaba a los Estados miembro a continuar registrando las solicitudes de asilo y a tratar a los solicitantes del mismo "con dignidad".

La pandemia llegó cuando los interlocutores esperaban la propuesta de un nuevo Pacto para la Migración y el Asilo al que se comprometió la Comisión Von der Leyen. El nuevo Pacto estaría en principio destinado a representar un importante paso en comunitarizar y frenar la creciente informalización de la política a la que se habrían acostumbrado Bruselas y el resto de capitales. El texto tendría por vocación plantear un cambio en el enfoque y narrativa europeos hacia la migración: de la seguridad nacional a la seguridad humana, con unos antecedentes complicados representados por el escándalo en torno a la creación de una cartera para "proteger" el modo de vida europeo: en palabras de Ursula Von der Leyen en su Declaración de apertura en julio de 2019, "la Unión Europea necesita humanidad en sus fronteras [...] preservar el derecho de asilo y mejorar la situación de los refugiados. [...] Necesitamos empatía y una acción decidida" (Von der Leyen, 2019). Las últimas noticias, sin embargo, apuntan a un punto de partida en el que reinaría el compromiso mínimo y el mantenimiento del *statu quo* (De Miguel, 2020).

Como se ha explicado en el capítulo de Ruth Ferrero, el campo en el que existe mayor acuerdo es el del control de la frontera exterior. Parece que hay consenso en torno a la necesidad de mecanismos de limitación de llegadas (mediante Frontex, pero no sólo), en particular en lo que respecta a las devoluciones/retorno de las personas migrantes; esto a pesar de las probadas violaciones de derechos humanos que estas acciones conllevan, tanto en el retorno como en la llegada a los países de origen. Quedaría pendiente, y nada apunta a que existe un acuerdo, la reforma bloqueada del Sistema Europeo Común de Asilo, así como la reforma de Dublín, uno de los *dossiers* más delicados, en particular en lo que se refiere a la asignación de responsabilidad (obligatoria o no) hacia los solicitantes de asilo entre los Estados miembro. El Parlamento Europeo se pronunció recientemente sobre el contenido del futuro Pacto, y aprobó una propuesta de reforma del Reglamento de Dublín en noviembre de 2017 (Parlamento Europeo, 2020b; Achilli, 2018).

---

<sup>51</sup> No es menos cierto que algunos países han introducido medidas para ayudar a los migrantes y solicitantes de asilo, como extensiones de visa y permisos de residencia temporal para permitirles el acceso a los servicios de salud.

El nuevo Pacto para la Migración y el Asilo debería representar una especie de Tampere 2.0, recuperando el espíritu del mismo, y, con él, los cuatro puntos básicos sobre los que sustentan las políticas de inmigración y asilo de la UE acordados por el Consejo Europeo de Tampere de 1999. El primero sería la gestión eficaz de los flujos migratorios, el único punto al que se ha dado verdadera preeminencia hasta ahora. Sería sin embargo necesario terminar, en este sentido, con el actual enfoque de securitización, esto es, con las políticas de disuasión, contención, control policial y orden público, y, en último término, con la externalización de fronteras, y reflexionar sobre alternativas genuinamente sostenibles. Desde los propios inicios de articulación de la política europea en el marco de un "espacio de libertad, seguridad y justicia", han sido vinculados seguridad y migración proveniente del exterior del espacio europeo. El sufrimiento humano en las fronteras exteriores de la UE es, no sólo percibido, sino presentado, como un daño colateral necesario para mantener las políticas de disuasión. Los facilitadores de estas acciones de securitización se convierten en parte del problema. Es a este respecto que cobra relevancia particular el ámbito discursivo: al contrario de lo que ocurrió en la frontera greco-turca el mes de marzo, se ha de poner énfasis en la importancia de los datos reales y no legitimar discursos de crisis basados en informaciones no probadas para aterrorizar a la población.

Otro pilar de Tampere sería el desarrollo de un sistema europeo común de asilo. En vista de la suspensión por la pandemia, que se añade a retrasos anteriores, se haría más necesario que nunca hacer valer el derecho de asilo por encima de las detenciones y las devoluciones. Así, el objetivo consiste en cumplir con las normas de la UE en materia de asilo, implementadas de manera segura y accesible (lo que también incluye actuar cuando el derecho es violado), más que apostar por una reforma legislativa *en puridad*. Los intentos de alcanzar las costas europeas huyendo de situaciones de conflicto no son ilegales, ni deberían ser tratados como tales. El acceso al procedimiento de asilo para todos y el principio de no devolución es y debe seguir siendo la piedra angular de un sistema de asilo justo y eficiente en la UE. No es negociable y exige garantías a varios niveles. Se hace así imperativo poner mayor énfasis en la eficiencia y en impedir retrasos, si hace falta, con mayores fondos y a pesar de las reticencias de algunos Estados miembro. Un avance recomendable sería desvincular la determinación de la necesidad de protección del procedimiento de asilo *per se*. La ambición última, seguramente irrealizable en la actualidad, sería tener en cuenta las preferencias de los demandantes de asilo, cuya agencia se ve hoy erosionada en toda negociación sobre la política común.

Tampere también reposaría sobre la necesidad de trato justo -garantizar la protección de derechos y la igualdad de trato- a las personas nacionales de terceros países residentes en la UE. A este respecto se presenta una de las recomendaciones más espinosas: un mecanismo que establezca medidas de solidaridad que funcionen y asegure el reparto de responsabilidades entre los Estados miembro. La "opción menos mala" parecería de momento la propuesta alemana de solidaridad obligatoria flexible según la cual todos los Estados aportarían, pero no necesariamente aceptando que las personas migrantes sean enviadas a su territorio, sino por otros medios. Se trata de una fórmula que en un primer momento presentaría las mismas desventajas que el esquema voluntario, salvo si se consiguiera garantizar que el sistema funcionase, tanto ahora como en futuras "crisis". Para ello, se haría necesario

el compromiso regular, no condicional, además de *enforceable*, de todos. Así, la solidaridad no es sólo material, sino que también obliga a prestar atención a la importancia de la coordinación, y de que la UE y sus Estados miembro puedan reaccionar de manera sistemática ante futuras emergencias para evitar retrasos de meses, e incluso años. En íntima relación con el último punto, los reasentamientos deberían priorizar a los niños y otros seres humanos vulnerables, así como el derecho de reunificación familiar y las posibilidades de residencia de larga duración.

Por último, Tampere también se orientaría a la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito, en este caso en Norte de África y resto del Mediterráneo y África Subsahariana. En este caso, la prioridad consistiría en poner fin a la actual externalización con efectos perniciosos, con el problema que esto conllevaría en términos de coordinar con un ámbito también profundamente afectado por el principio intergubernamental, como es la política exterior. Tal y como arrojan los casos de Turquía y Libia, la prioridad no debería ser la externalización, sino la co-gestión y la co-responsabilidad, en línea con la ambición de crear relaciones horizontales con los países, pero también con sus pueblos. Ésta es incompatible con la condicionalidad actual, no en pos del respeto del derecho internacional, sino todo lo contrario; o con permitir que algunos países se aprovechen de la amenaza de la no readmisión para que no se tengan en cuenta sus violaciones de derechos humanos, fenómenos que ocurre en el ámbito de la movilidad, pero también en otros. Una recomendación crucial apunta a favorecer la creación de vías seguras y legales para la movilidad, de instrumentos que faciliten la entrada regular de personas extranjeras en el territorio europeo, en ámbitos relacionados con la dimensión laboral, pero también con otros como la educación. Sin olvidar, por otra parte, el necesario debate en torno a los conceptos de solidaridad y cooperación al desarrollo que obliga a prestar atención a las causas de los flujos migratorios: la UE debería, así, apoyar soluciones a largo plazo, identificar oportunidades para fortalecer las capacidades de construcción de la paz, así como el buen gobierno, y tomar la iniciativa en la búsqueda de soluciones políticas para el desplazamiento. El debate debería asimismo incluir consideraciones como que la ayuda humanitaria no tiene que ir solo dirigida a los países de origen, además de que no está probado que un mayor volumen de ayuda derive en dígitos menores de flujos migratorios.

Es importante recordar asimismo que durante la pandemia algunas autoridades regionales y locales han mostrado un gran compromiso, implementando numerosas iniciativas a su nivel, por lo que es necesario no sólo reconocer, sino prever su rol sobre el terreno, siguiendo el principio de subsidiariedad. Teniendo en cuenta que la COVID-19 puede representar la primera de numerosas emergencias sanitarias, sería importante asimismo contemplar mecanismos que tengan en cuenta las lecciones aprendidas de esta pandemia para prever la creación de estrategias necesarias en un futuro; y vincular los ámbitos migratorio y sanitario -ambos, en última instancia, transnacionales- a nivel de Estados miembro y europeo.

Sin embargo, y a pesar de la ambición inicial que parecía inspirar los primeros pasos de la propuesta, todo indica a que la Comisión podría optar por que el texto no sólo ponga énfasis en las medidas de control en la frontera y en el lenguaje de securitización, sino que además se conforme con compromisos diluidos sobre reparto de responsabilidades. En este sentido, es necesario recordar cómo la pandemia también ha desviado la atención e indignación de parte del público, hace unas pocas

semanas centradas en la situación de personas refugiadas y migrantes en el Mediterráneo, hoy en la situación en el interior de sus fronteras.

Las negociaciones del Pacto estarán sin duda teñidas del eterno dilema del delicado equilibrio entre lógica supranacional y soberanía nacional: tiene que ser aceptado -y realísticamente cumplido- por los Estados miembro, y al mismo tiempo solucionar varias de las insuficiencias del sistema actual. No hace falta más que evaluar el comportamiento de Italia y Malta frente al Alan Kurdi en plena pandemia, y lo que podría ser definido como complacencia por parte de la UE, o antes de eso la reacción de varios Estados miembro cuando Turquía abrió sus fronteras para darse cuenta de que cualquier postura maximalista podría conducir a una mayor erosión de confianza, a lo que se une el peligro de que pesos y contrapesos en el seno de la UE -referentes a otros asuntos, que subrayan las dinámicas Norte/Sur, Este/Oeste- influyan en las negociaciones.

## Conclusiones

La movilidad es un fenómeno consustancial al ser humano y, como tal, puede verse reducida el tiempo que dure la crisis de la COVID-19, pero en ningún caso desaparecerá, como tampoco lo harán las causas que motivan los flujos migratorios. Como señala el capítulo de Beatriz Mesa de este volumen, las personas migrantes pueden tomar la decisión de iniciar una trayectoria migratoria por razones socio-económicas, demográficas, medioambientales o conflictuales, razones todas ellas que seguirán existiendo y motivando movimientos migratorios a pesar de la pandemia.

En este sentido, la crisis de la COVID-19, más allá de su carácter “inesperado” y disruptivo, no ha traído consigo nuevas realidades, sino que ha arrojado luz y puesto el énfasis sobre tendencias en el ámbito de la movilidad humana ya preexistentes que no se han visto sino aceleradas y consolidadas por la pandemia. En primer lugar, la situación de precariedad –material y discursiva- que viven la mayoría de personas migrantes, en particular, las más vulnerables, como consecuencia de un racismo institucional y social. En España, las medidas de distanciamiento social y restricción de la libertad de movimiento han provocado que gran parte de las personas migrantes en situación administrativa irregular pierdan su empleo, con el agravante de que la falta de documentación les impide beneficiarse de las ayudas aprobadas por el Gobierno. Las personas migrantes en situación regular, por su parte, también han visto un deterioro de su situación socioeconómica debido a las frágiles condiciones laborales que se ven obligados a aceptar -temporalidad excesiva, trabajo a tiempo parcial e involuntario, e incluso subempleo. A nivel europeo, los Estados miembro de la UE han suspendido temporalmente los procedimientos de reubicación, reasentamiento y retorno y el derecho de asilo, precarizando aún más las condiciones de vida de miles de personas que se hacían en campos a las afueras de Europa esperando a ser atendidas.

La segunda tendencia que se ha visto acelerada por la COVID-19 es una necesidad de abordar la cuestión de la regularización de las personas migrantes. Una regularización, no obstante, que al ser planteada no debería interpretarse en clave utilitaria, es decir, alegando que la falta de mano de obra actual en determinados sectores así lo exige, sino en clave humana y social. La persona migrante, en contra de lo que prediquen discursos maniqueos y demonizadores, no es un diferente, ni mucho menos una amenaza, sino un igual que ha de ser tratado como tal, y esto pasa por un reconocimiento, en primerísimo lugar, del migrante como persona, para que después puedan ser así reconocidos sus derechos y libertades fundamentales como tal.

La inseguridad jurídica y la incertidumbre a la que se ven sometidas las personas migrantes revelan un fenómeno preexistente a la COVID-19: la deficiente gestión de los flujos migratorios. Este volumen se centra en el Mediterráneo como uno de los principales ejemplos de desatención a los derechos humanos en aras de salvaguardar los intereses del Norte Global. La COVID-19 ha confirmado la existencia de una política europea de inmigración y asilo basada en marcos de securitización y permeada por el principio intergubernamental, como se ha explicado en el capítulo de Ruth Ferrero. Hasta ahora, esta política ha girado en torno a los conceptos de disuasión, contención, control policial, orden público y externalización de fronteras, asumiendo que la persona migrante es una amenaza al estilo de vida europeo y que, en consecuencia, debe ser tratada como tal. Este enfoque se traduce en último término en sufrimiento humano e injusticia, pues los derechos de las personas migrantes se ven en muchas ocasiones vulnerados en pos de la seguridad nacional. El capítulo de Gemma Pinyol y Marta Pérez de este volumen expone desde una perspectiva crítica cómo el “acuerdo” alcanzado entre la UE y Turquía en 2016 responde precisamente al enfoque securitario y a la externalización de fronteras que caracterizan a la política europea de inmigración y asilo, pues se trató de un “acuerdo” diseñado para que Turquía frenase -a través del endurecimiento del control de fronteras y de la inclusión de nuevos requisitos en los visados para la población siria y de otras nacionalidades- los flujos migratorios que llegaban a Europa a través del país otomano. Es por este tipo de acuerdos y de políticas que urge una profunda revisión de la política europea de inmigración y asilo, necesidad que el impacto de la COVID-19 sobre los flujos migratorios no ha hecho sino acentuar.

La propuesta de un Nuevo Pacto para la Migración y el Asilo planteada por la Comisión Von der Leyen podría encaminarse hacia una dirección de cambio, pero solo en la medida en que logre superar el eterno dilema existente entre soberanía nacional y proyecto supranacional que tanto daño causa a la credibilidad de la UE como proyecto de integración. La respuesta de los distintos Estados miembro ante la pandemia ha confirmado el peso que todavía sigue teniendo la soberanía nacional en el imaginario de los países europeos, cuestionándose así algunos de los pilares fundamentales del proyecto europeo, como la libre circulación y la defensa de los derechos humanos.

Se hace imperativo, en definitiva, con y sin COVID-19, que los gobiernos europeos en general y el Gobierno español en particular replanteen el actual modelo de gestión de los flujos migratorios y adopten políticas públicas multidimensionales que tengan en cuenta las distintas aristas afectadas por la movilidad humana. Este tipo de reflexión y reconsideración se vuelve cuanto más importante y necesario si pensamos que la movilidad es un fenómeno inherente a la naturaleza misma de los seres humanos, y que no desaparecerá como consecuencia de esta pandemia o de las dinámicas de desglobalización que también se han intensificado con la crisis sanitaria. Por esta razón, los gobiernos y las distintas instituciones encargadas de regular la migración no deben dejar de gestionar la movilidad humana con vistas al futuro, pero también han de hacerlo con vistas al presente y al pasado, para entender que todos somos susceptibles de protagonizar este fenómeno. La pandemia del coronavirus bien podría representar una oportunidad para cambiar la narrativa y hacerla girar en torno al ser humano, no su identidad.

# Bibliografía

- Abellán, L. (2020): "Las llegadas irregulares a la Unión Europea se desploman por el coronavirus", El País, 12 de mayo. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2020-05-12/las-llegadas-irregulares-a-la-union-europea-se-desploman-por-el-coronavirus.html>
- Achilli, L. (2018): "Why are we not reforming the Dublin Regulation yet?", Euractiv, 25 de octubre. Disponible en <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/why-are-we-not-reforming-the-dublin-regulation-yet/>
- ACNUR, (2020): Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response. Disponible en <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html>
- Alston, P. (2020): Statement by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, on his visit to Spain, 27 January-7 February 2020. Disponible en <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25524&LangID=E>
- Amnistía Internacional, (2020): CETI de Melilla: Traslado Urgente, ¡YA! Disponible en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/hacinados-y-sin-proteccion-amnistia-internacional-recaba-testimonios-y-fotos-sobre-la-situacion-en-e/>
- CEAR, (2020): Petición urgente al Gobierno para que regularice a las personas migrantes ante la epidemia del coronavirus. Disponible en <https://www.cear.es/firma-regularizacion-migrantes/>
- Comisión Europea, (2020): COVID-19: Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento. Disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=ES)
- De Miguel, B. (2020): "La UE impulsa un pacto migratorio basado en el blindaje de fronteras y la expulsión de irregulares", El País, 22 de junio. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2020-06-21/la-ue-impulsa-un-pacto-migratorio-basado-en-el-blindaje-de-fronteras-y-la-expulsion-de-irregulares.html>

- EASO, (2020): EASO Special Report: Asylum Trends and COVID-19. Disponible en <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-special-report-asylum-covid.pdf>
- Europa Press, (2020): "¿Qué sucede con el derecho de asilo en España durante la pandemia del COVID-19?", Europa Press, 2 de mayo. Disponible en <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-sucede-derecho-asilo-espana-pandemia-covid-19-20200502120238.html>
- European Council on Refugees and Exiles, (2020): COVID-19 measures related to asylum and migration across Europe. Disponible en <https://www.ecre.org/information-sheet-5-may-2020-covid-19-measures-related-to-asylum-and-migration-across-europe/>
- Fallon, K. y H. Grant, (2020): "Lesbos coronavirus case sparks fears for refugee camp", The Guardian, 11 de marzo. Disponible en <https://www.theguardian.com/global-development/2020/mar/11/lesbos-coronavirus-case-sparks-fears-for-refugee-camp-moria>
- Garcés, B. (2020): "El asilo confinado", CIDOB, opinión 627, junio 2020. Disponible en [https://www.cidob.org/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion\\_cidob/2020/el\\_asilo\\_confinado#.XuIT0jgUtI.twitter](https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2020/el_asilo_confinado#.XuIT0jgUtI.twitter)
- Martín, M. (2020): "Las restricciones por el coronavirus paralizan las expulsiones de inmigrantes", El País, 19 de marzo. Disponible en <https://elpais.com/espana/2020-03-19/las-restricciones-por-el-coronavirus-paralizan-las-expulsiones-de-inmigrantes.html>
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, (2020): Instrucción DGIAH 2020/03/20 por la que se aprueban instrucciones para la gestión del sistema de acogida de protección internacional y de las subvenciones que lo financian, ante la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19. Disponible en <http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/downloadFile.do?tipo=documento&id=3.754&idContenido=3.650>
- Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, (2020): Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4332>
- Organización Internacional para las Migraciones, (2020a): Mobility Impacts COVID-19. Disponible en <https://migration.iom.int/>
- Organización Internacional para las Migraciones, (2020b): IOM Lybia Monthly Update, 1-30 April 2020. Disponible en <https://www.iom.int/sitreps/libya-iom-libya-update-1-30-april-2020>
- Parlamento Europeo, (2020a): European Parliament Resolution of 17 April 2020 on EU coordinated action to combat the COVID-19 pandemic and its consequences. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_EN.html)

- Parlamento Europeo, (2020b): Asylum and Migration Pact: MEPs push for legal and safe avenues. Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200430IPR78208/asylum-and-migration-pact-meps-push-for-legal-and-safe-avenues>
- PorCausa y Publico (2020): El control migratorio en España: una oscura industria de más de 660 millones en cinco años. Disponible en <https://temas.publico.es/control-migracion-oscurο-negocio/2020/07/01/el-control-migratorio-en-espana-una-oscura-industria-de-mas-de-660-millones-en-cinco-anos/>
- Rights International Spain y Equipo de Implementación del Decenio Internacional para los Afrodescendientes en España, (2020): Racismo y xenofobia durante el estado de alarma en España. Disponible en <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/d0b782ac0452e9052241b17a646df19ad4edf12c.pdf>
- Sánchez, G. (2020): "Hana Jalloul, secretaria de Estado de Migraciones: "La política migratoria puede cambiar y la vamos a cambiar", eldiario.es, 12 de junio. Disponible en [https://www.eldiario.es/desalambre/politica-migratoria-puede-cambiar-vamos\\_0\\_1037297253.html](https://www.eldiario.es/desalambre/politica-migratoria-puede-cambiar-vamos_0_1037297253.html)
- Sekiné, C. (2020): "Migrantes y refugiados desamparados a las puertas de Europa", El Salto, 9 de abril. Disponible en <https://www.elsaltodiario.com/coronavirus/migrantes-y-refugiados-desamparados-a-las-puertas-de-europa>
- Villarino, A. (2020): Casi el 80% de los 'sinpapeles' llegan ya de América y menos de un 10% proceden de África. Disponible en [https://www.elconfidencial.com/espana/2020-06-25/inmigracion-irregular-espana-datos\\_2653811/](https://www.elconfidencial.com/espana/2020-06-25/inmigracion-irregular-espana-datos_2653811/)
- Von Der Leyen, U. (2019): Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Versión pronunciada. 16 de julio de 2019. Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf)



FUNDACIÓN  
**alternativss**

Don Ramón de la Cruz, 39 – 1º izda (28001) Madrid

Tel. 91 319 98 60 – Fax 91 319 22 98

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