

LA RESPUESTA EUROPEA ANTE LA MIGRACIÓN Y EL REFUGIO: EL PAPEL DE LA ACCIÓN EXTERIOR

**Elena Valenciano
Diputada al Parlamento Europeo
Vicepresidenta del Grupo de la Alianza
Progresista de Socialistas y Demócratas**

1.- Un déficit histórico

Tradicionalmente, y durante demasiado tiempo, las respuestas políticas que la Unión Europea ha diseñado en los ámbitos de la migración y el asilo han sido objeto del control prácticamente exclusivo de los ministros de Interior y de Justicia. La propia presencia dominante del término ‘inmigración’ en nuestro lenguaje, frente a un uso muy reducido de su hiperónimo ‘migración’, denota a las claras cuál es el punto de vista de partida. No es que este uso sea incorrecto para describir lo que hoy sucede en Europa, pero ciertamente no ayuda a fijar la idea de que estamos ante un fenómeno de naturaleza claramente global, ni tampoco contribuye a situar en su justo lugar la magnitud que éste muestra en Europa frente a lo que sucede en otras partes del mundo.

Ha sido a raíz de las mal llamadas ‘crisis de refugiados’ y ‘crisis migratoria’ vividas en estos últimos años -y que abordaremos a continuación- cuando la UE y los gobiernos de sus Estados miembros, forzados por una realidad que les desbordaba, se han visto en la necesidad de abrir el enfoque de seguridad interna y han empezado a desarrollar una imprescindible dimensión externa para la política migratoria. Así es como, desde hace escasamente un año, podemos hablar de un enfoque más integral de las migraciones -en el que los aspectos internos y externos se encuentran fuertemente relacionados- y como el Parlamento Europeo venía reclamando a través de un amplio consenso político (Parlamento Europeo, 2016). ¿Cómo podemos ser mínimamente eficaces en la gestión de los desplazamientos de personas hacia Europa, cuando el origen y la causa se encuentran más allá de nuestras fronteras, sin abrir el prisma de la política exterior?

No ha sido en todo caso un avance exento de resistencias. Además de la falta inicial de un enfoque más integrado, el otro elemento que ha caracterizado la respuesta en Europa al aumento de llegadas de refugiados o inmigrantes y al drama humano que se extendía por nuestro propio territorio, ha sido una incomprensible y exasperante lentitud e ineficacia en la reacción. Cuando ésta ha llegado, a menudo a golpe de tragedias o de fotografías impresionantes -como la del niño Aylan, muerto en una playa de Turquía- que dieron la vuelta al mundo, la respuesta ha sido siempre provisional e insuficiente. La tónica general se ha caracterizado por el diseño de respuestas ‘ad hoc’, carentes de un enfoque estratégico y sostenible, que debía avistar el largo plazo y cumplir dignamente con el respeto a nuestros principios, valores y obligaciones.

La frecuente confusión de conceptos al hablar de inmigrantes o refugiados -que se ha dado y continúa dándose en todos los niveles políticos y mediáticos a veces forma interesada- no ha ayudado tampoco a la claridad de nuestra respuesta ni al cumplimiento de nuestros compromisos legales. Tan peligrosa es la no distinción entre

refugiados e inmigrantes económicos como la deshumanización con la que se abordan las decisiones para esta segunda categoría de personas.

Esta confusión tiene que ver con la propia evolución del fenómeno de los desplazamientos en estos años. Así, la gestión política ha ido basculando de una primera fase en la que primaba la respuesta frente a la llegada de refugiados -principalmente a través de Grecia y la ruta de los Balcanes- a una segunda fase en la que ha cobrado un peso netamente dominante la componente migratoria y la gestión de la llegada de los llamados “irregulares” -principalmente por la vía del Mediterráneo central- desde África, verdadero caballo de batalla político y el reto principal que la Unión debe ser capaz de gestionar en el largo plazo.

Pervive en gran medida la idea de que diseñamos respuestas para una crisis, ya sea de refugiados o de migrantes, y ésta es una aproximación falsa, errónea y peligrosa. La migración no debe ser un problema sin solución, ni una carga para los más débiles, ni es desde luego una crisis... es un fenómeno humano ancestral, necesario y natural que ha hecho ser al mundo lo que hoy es y que ha sucedido a lo largo de toda la historia de la humanidad. No se *lucha*, por tanto, contra la inmigración. La inmigración se gestiona, se ordena, se regula... y para ello, lejos de reacciones cortoplacistas o definidas por intereses electorales, lo que necesitamos son políticas estructurales.

Por eso es importante que, cuando se critica -con razón- la ‘respuesta europea’ a lo largo de este periodo, se distribuya bien el peso de la responsabilidad, siendo claramente los gobiernos de los Estados miembros -y muy especialmente un pequeño grupo de ellos- quienes merecen ser el foco de nuestra censura. El tránsito de esta Unión Europea por la sucesión de crisis -éstas sí- financiera, económica y social de la última década nos ha llevado a una dinámica mucho más intergubernamental en la que el Consejo ha ganado mucho peso frente a las instituciones más netamente europeístas. También en la gestión migratoria y de refugiados se ha visto este peso dominante del Consejo,

secuestrado a menudo por la visión minoritaria y extremista del conocido como Grupo de Visegrado (Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia).

Por eso deben valorarse también en su justa medida los esfuerzos de la Comisión y de la Alta Representante Federica Mogherini al frente de la diplomacia europea para tratar de avanzar, a pesar de las dificultades, en una acción más coordinada, más europeísta -tanto en método como en espíritu- y más estructurada, en particular en el ámbito de la política exterior. Sin embargo, y como trataremos a continuación, no siempre los pasos dados han ido en la buena dirección ni los resultados han sido los esperados.

2.- La acción exterior: una Europa de dos caras

Es a partir de otoño de 2015, en pleno auge de la llegada de refugiados desde Turquía a las islas griegas, cuando la Comisión empieza a dar los primeros pasos en la puesta en marcha de iniciativas en el campo de la acción exterior. A una primera comunicación de la Comisión en septiembre de ese año titulada “Abordar la crisis de los refugiados en Europa: el papel de la acción exterior de la UE” (Comisión Europea, 2016), y en cierto modo improvisada por la presión del momento, pronto le seguirán otras iniciativas que -como mencionábamos antes- irán ampliando el enfoque hasta que sea la migración (irregular) el elemento claramente predominante en el diseño de las acciones posteriores.

Así, en noviembre de 2015 se celebra la Cumbre de La Valeta entre líderes de la UE y del continente africano, que pretende relanzar nuestras relaciones en torno a la migración -prioridad, todo sea dicho, mucho más europea que africana-. En ella se establece el Fondo Fiduciario de Emergencia para África, dotado hasta el momento con casi 3.000 millones de euros de fondos europeos -y una pequeña aportación por parte de los gobiernos europeos de 375 millones-

dirigidos a remediar las causas de fondo de la inestabilidad, los desplazamientos forzados y la inmigración irregular en el continente. Poco después, en junio de 2016 se lanzará el denominado Nuevo Marco de Asociación, firmado en un primer momento con 5 países piloto (Malí, Níger, Nigeria, Senegal y Etiopía) y hoy extendido con supuesto éxito a otros países del norte de África y Asia, y por el cual se establecen los llamados '*migration compacts*': acuerdos pactados a medida que aspiran de forma pragmática a sacar el máximo partido a nuestra acción exterior situando de nuevo la migración como eje vertebrador. Como hito más reciente en esta intensa hoja de ruta, destaca el establecimiento a finales de 2017 de un ambicioso Plan de Inversiones Exteriores, una versión para África del conocido como 'Plan Juncker', y que con una contribución de fondos europeos de 4.100 millones de euros, aspira a movilizar de algún modo hasta 44.000 millones de euros del sector privado para proyectos que generen oportunidades de desarrollo económico y social.

Si bien hay elementos positivos sobre el papel -como un enfoque a más largo plazo o la importancia del desarrollo como vía para atajar las causas de fondo que hacen que para millones de seres humanos emigrar sea una obligación y no una opción- desde el principio surgen las dudas, en particular en el seno de las fuerzas progresistas en el Parlamento Europeo, reflejadas en un informe específico aprobado en abril de 2017 (Parlamento Europeo, 2017). Estas preocupaciones giran en torno a varios elementos:

- El predominio, a pesar de todo, de la visión cortoplacista de un Consejo que presiona a la Comisión para obtener resultados inmediatos, sea en forma de retornos y readmisiones, sea en el descenso a toda costa de los números de llegadas, dificultando o deteniendo el movimiento de personas lo antes posible en las rutas migratorias. Ese enfoque -a menudo descrito como el de la Europa Fortaleza- no sólo es inviable en la práctica o insostenible, es también difícilmente justificable en lo moral y lo legal. No se pueden establecer barreras lo suficientemente altas para detener a quien está empujado por

la desesperación y no tiene nada que perder. Además, si al hacerlo no se establecen otras vías alternativas -legales, seguras, ordenadas...- sólo estamos incrementando el sufrimiento y obligando a cientos de miles de personas a recurrir a opciones irregulares dominadas por redes de traficantes sin escrúpulos.

- El posible fracaso de todos estos esfuerzos si no se establece una asociación real entre la Unión y los países de tránsito y origen en torno a responsabilidades e intereses compartidos y no a una agenda impuesta por el lado europeo a golpe de talonario o, lo que sería aún peor, por presión coercitiva. La ayuda al desarrollo no puede ser nunca moneda de cambio u objeto de chantaje para conseguir la colaboración de un determinado país en materia de control migratorio o readmisiones.

- La injusticia -e inmoralidad- de una Unión que pretenda externalizar la gestión migratoria y de refugiados a otros países, a cambio de más o menos dinero, escapando así de sus propias responsabilidades, como si las tragedias y las graves violaciones de derechos humanos dejaran de serlo porque ya no sucedan ante nuestros ojos.

- La marginación del Parlamento Europeo en el diseño de la mayor parte de esta batería de acciones en el plano exterior, a menudo a través de atajos y subterfugios, sustrayendo así a la institución que representa directamente la voluntad de la ciudadanía europea su capacidad de control y de decisión.

Ejemplo paradigmático de esa cara más oscura que Europa o, más correctamente, sus gobiernos han mostrado en estos años es el pacto con Turquía, que da razón de ser a todas las preocupaciones antes descritas. Se fraguó en marzo de 2016 de tal forma -una mera declaración de líderes- que no puede recibir el nombre de ‘acuerdo’ ni, por desgracia, es objeto de los mismos mecanismos de control.

Cuestionable desde el punto de vista legal, político y moral, sus resultados son presentados como un gran éxito tanto por el Consejo como por la Comisión, al haber conseguido detener la oleada de refugiados que llegaban a las islas griegas. En los meses anteriores, el número de muertes se había disparado ante el horror de una ciudadanía europea que no alcanzaba a comprender como algo así podía estar sucediendo en las escasas millas que separan las costas europeas y turcas. El no-acuerdo con Turquía consiguió cerrar esa puerta -sin importar que quien, realmente, se quedaba con la llave era el Presidente Erdogan- a cambio de 3.000 millones de euros dirigidos a ayudas para refugiados y el establecimiento de un mecanismo para reasentar refugiados sirios -ninguna otra nacionalidad- en la UE. Hoy las llegadas son poco numerosas, es cierto, pero las islas griegas receptoras siguen desbordadas y en la península varias decenas de miles de personas siguen varadas en un cruel limbo administrativo.

El otro caso, más actual, donde vuelven a surgir con fuerza estas preocupaciones es Libia. Dada la imposibilidad de establecer un acuerdo similar al caso turco por la inexistencia a día de hoy de un Estado libio digno de tal nombre, la Unión ha establecido otros mecanismos de cooperación con el fin de poner remedio al que es hoy origen principal de las llegadas irregulares por mar a Europa. De nuevo hay algunos elementos positivos como el apoyo y coordinación con el ACNUR y la IOM para mejorar la dramática situación de refugiados y migrantes en el país y que han comenzado a ser evacuados para su futuro reasentamiento o retornados de forma voluntaria a sus países de origen. Otros elementos, sin embargo, son muy inquietantes pues vuelven a establecer la prioridad de detener la llegada de personas a Europa relegando a un segundo plano su protección, sus derechos fundamentales y nuestras obligaciones. La Unión se ha volcado, por ejemplo, en el entrenamiento de un nuevo cuerpo de guardacostas libios destinado a controlar -y evitar- la salida de más barcos cargados con migrantes y refugiados -sin que poco o nada se sepa de lo que ocurre con quienes son interceptados y devueltos a tierra-. Al mismo tiempo, se han multiplicado los esfuerzos por hacer prácticamente imposible la

actuación de ONG europeas -entre ellas la española Proactiva Open Arms- que hasta ahora continúan salvando miles de vidas en aguas del Mediterráneo central.

Por todo lo anterior, y en especial a raíz de la lamentable gestión dentro de nuestras propias fronteras del sistema de reparto de refugiados (tras más de dos años de programa, se han producido 33.846 reubicaciones desde Grecia e Italia, menos del 22% de las 160.000 anunciadas inicialmente como compromiso), la imagen y credibilidad de la Unión Europea, que aspira a dar lecciones sin dar en absoluto ejemplo, se ha resentido enormemente en el mundo, con lo que ello conlleva en pérdida de peso y capacidad de influencia.

3.- Hacia una necesaria respuesta global: los Pactos Mundiales

Hay sin embargo un elemento positivo a destacar en la escena internacional en el que la Unión ha jugado un papel relevante. Como mencionaba al inicio, al hablar de migración y refugio estamos hablando de fenómenos globales que requieren, para ser eficaces, de respuestas concertadas por el conjunto de la comunidad internacional. El hecho de que, por primera vez en décadas, Europa conociera de primera mano la realidad del desplazamiento forzoso con la llegada masiva refugiados -algo que se viene produciendo, recordémoslo, en mucha mayor proporción en otras zonas del mundo mucho menos prósperas- ha ayudado al menos a colocar en lo alto de la agenda internacional esta cuestión junto con la migración.

En septiembre de 2016, más de 190 países adoptaron en el seno de Naciones Unidas la Declaración de Nueva York (Asamblea General de Naciones Unidas, 2016) por la que se comprometieron a adoptar dos Pactos Mundiales: uno sobre refugiados, cuya elaboración lidera el ACNUR y que será aprobado en otoño por la Asamblea General de NNUU; y otro más amplio ‘para una migración segura, ordenada y

regular' que se está negociando en un proceso intergubernamental bajo la tarea de cofacilitadores de México y Suiza, y que será adoptado en una conferencia específica en Marruecos en diciembre próximo.

En ambos casos hay mucho que ganar, a pesar de que partimos de una gran desventaja, su condición de pactos no vinculantes, y a pesar también de que Trump -en un nuevo ataque al sistema multilateral- decidiera sacar a EEUU del pacto migratorio. Ambas iniciativas siguen teniendo un potencial tan grande como frágil. Conscientes de la importancia de este momento, el Parlamento Europeo -por iniciativa del grupo socialista- se ha pronunciado recientemente (Parlamento Europeo, 2018) y de forma ampliamente mayoritaria en apoyo de ambos procesos -con la convicción de que tan solo una respuesta global basada en la cooperación, la concertación, la solidaridad y la responsabilidad compartida, podrá ser eficaz, justa y humana- y para reclamar una Unión que actúe unida, con ambición y liderazgo, en las negociaciones en curso. No será tarea fácil pues, de nuevo, la acción - más bien obstrucción- de algunos Estados miembros, en este caso Hungría, está poniendo en riesgo dicha unidad y, por ende, nuestra capacidad de influencia.

Sería muy importante que ambos textos, que supondrán la expresión de un compromiso común de todos los Estados firmantes:

- Sitúen claramente a las personas y a la defensa de sus derechos fundamentales -con independencia de su estatus legal, de si son migrantes o refugiados- en el centro de nuestra acción, recordando la obligación de los Estados con la protección internacional;

- Aborden la situación de los más vulnerables, con compromisos específicos para la protección de los menores (entre ellos el fin de la detención infantil) o el impulso a una perspectiva de género renovada que involucre plenamente a las mujeres en el diseño de políticas migratorias y de refugio;

- Recojan compromisos claros para la apertura de más vías legales y seguras tanto para refugiados como para inmigrantes - desde la reunificación familiar a los visados humanitarios-, contribuyendo así a reducir el recurso a las vías irregulares y a los graves peligros y sufrimientos que éstas suelen conllevar, y sin olvidar la necesidad de más esfuerzos -en particular de la UE y otros países desarrollados- en materia de reasentamiento;

- O establezcan mecanismos de seguimiento -con objetivos e indicadores concretos- que ayuden a asegurar el mayor grado de cumplimiento posible de todos los compromisos recogidos y para evitar que algunos Estados puedan

4.- El futuro en juego

Son todas ellas exigencias aplicables tanto al proceso de los pactos mundiales como a la acción de la propia Unión Europea en sus políticas internas y externas. Si conseguimos avanzar en cualquiera de esos dos ámbitos -multilateral o europeo- conseguiremos avances en el otro. Basta con observar las tendencias demográficas y respectivas situaciones económicas y sociales tanto en Europa como en África para concluir la importancia de dar con las políticas acertadas.

El reto principal continúa siendo el mismo: conseguir establecer un nuevo marco de discurso sobre la migración, un marco que podamos además compartir entre países de origen, tránsito y destino. Si los pactos mundiales contribuyen tan sólo a ello, será ya un logro inmenso. Los fenómenos migratorios no pueden ser entendidos como una amenaza. Necesitamos una narrativa positiva, que haga justicia con la migración porque, gestionada adecuadamente, está demostrado que es ampliamente beneficiosa para todos -tanto las sociedades de acogida como las de origen-. Por desgracia, son muy pocas aún las fuerzas en el espacio político europeo que se atrevan a liderar este mensaje, que sean francas con la ciudadanía y afirmen con claridad que la sociedad

europea simplemente necesita y necesitará de la inmigración para su propia continuidad.

Si no conseguimos cambiar este marco discursivo estaremos perdiendo la batalla frente a quienes siembran el discurso del odio y defienden posiciones extremas por pura convicción -porque son xenófobos populistas- o quienes lo amparan por intoxicación política y se ponen de perfil -por tener miedo a perder unas elecciones-. Una ola antiinmigración se está levantando por todo el continente y si no le ponemos remedio nos pasará por encima y se llevará por delante lo que hasta entonces creíamos que era inamovible.

La migración ya ha estado en el centro de las últimas elecciones nacionales celebradas en el continente y lo estará, con toda seguridad, en las próximas elecciones europeas de mayo de 2019. No podemos ceder ante la peor versión de la política, aquella que se alimenta de infundir el miedo en nuestras sociedades en base a prejuicios y falsedades. Debemos contestarla con políticas sólidas y realistas que en absoluto tienen por qué estar en contra de nuestros valores y compromisos. De cómo gestionen la cuestión migratoria gobiernos y fuerzas políticas en Europa depende en buena parte la continuidad del proyecto europeo tal y como lo hemos conocido hasta ahora. Seamos valientes porque todo, absolutamente todo, está en juego.

Referencias

- Asamblea General de Naciones Unidas. (2016, Septiembre 19). Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes. *A/RES/71/1*.

- Comisión Europea. (2016, Septiembre 9). Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: Abordar la crisis de los refugiados en Europa: el papel de la acción exterior de la UE. *JOIN(2015) 40*.

- Parlamento Europeo. (12 de Abril de 2016). Resolución sobre la Situación en el mar Mediterráneo y necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración. *P8_TA(2016)0102 (Informe Metsola / Kyenge)*.

- Parlamento Europeo. (2017, Abril 5). Resolución sobre la gestión de los flujos de migrantes y refugiados: el papel de la acción exterior de la Unión. *P8_TA(2017)0124 (Informe Valenciano / Díaz de Mera)*.

- Parlamento Europeo. (2018, Abril 18). Resolución sobre los avances con respecto al pacto mundial de las Naciones Unidas para una migración segura, ordenada y regular y al pacto mundial de las Naciones Unidas sobre los refugiados . *P8_TA(2018)0118*.