

CONSTRUIR UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO COMÚN ¿MISIÓN IMPOSIBLE?

BUILDING A COMMON IMMIGRATION AND ASYLUM POLICY, MISSION IMPOSSIBLE?

Ruth Ferrero-Turrión
Profesora de Ciencia Política en la UCM
rferrero@ucm.es

Fecha recepción artículo: 22/11/2021 • Fecha aprobación artículo: 24/01/2022

RESUMEN

Han transcurrido más de veinte años desde que en el Consejo Europeo de Tampere de 1999 se pusiera en marcha el proyecto de construcción de una política de inmigración y asilo común. El principal objetivo era formular una política pública que fuera equilibrada y que permitiera la gestión de la inmigración legal, así como controlar los flujos migratorios irregulares a partes iguales. Además, todo ello estaría regido por el principio de solidaridad y la equidad en el reparto de la carga entre los Estados Miembros (EEMM). Los ejes sobre los que esta política debía construirse eran 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.

Aunque estas fueron las bases iniciales sobre las que se comenzó a construir, la evolución que ha seguido la política migratoria europea muestra asimetrías en la profundización entre los distintos pilares. Parte del contenido incorporado en Tampere ha quedado diluido en un magma de reproches y tensiones entre los gobiernos que ha impedido el avance en la dirección que marcaba la hoja de ruta original. La identificación de la migración como un fenómeno que constituía una amenaza para la sociedad de acogida ha marcado tanto



el marco discursivo como la política europea. De este modo, la política migratoria ha pasado a engrosar el bloque de asuntos vinculados con la seguridad dejando de lado otras cuestiones imprescindibles para que, efectivamente, sea posible la construcción de una verdadera política de inmigración y asilo.

Palabras clave: Fronteras, Unión Europea, Política de asilo, Política migratoria, Externalización, Securitización

ABSTRACT

More than twenty years have passed since the 1999 Tampere European Council launched the project to build a common immigration and asylum policy. The main objective was to formulate a public policy that was balanced and that allowed the management of legal immigration, as well as controlling irregular migratory flows in equal parts. Furthermore, all of this would be governed by the principle of solidarity and equity in burden-sharing among the Member States. The axes on which this policy should be built were 1) the need for a global approach in cooperation with countries of origin and transit; 2) the development of a common European asylum system; 3) the importance of ensuring fair treatment for third-country nationals residing in the EU; and 4) effective management of migration flows. Although these were the initial bases on which it began to be built, the evolution that European migration policy has followed shows asymmetries in the deepening between the different pillars. Part of the content incorporated in Tampere has been diluted in a magma of reproaches and tensions between governments that has impeded progress in the direction set by the original roadmap. The identification of migration as a phenomenon that constituted a threat to host societies has shaped both the discursive framework and European politics. In this way, immigration policy has become part of the block of issues related to security, leaving aside other issues that are essential for the construction of a true immigration and asylum policy to be effectively possible.

Keywords: Borders, European Union, Asylum policy, Migration policy, Externalization, Securitization

Ruth Ferrero-Turrión, es profesora de Ciencia Política en la UCM e Investigadora Asociada en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM). Ha sido Premio de Investigación en Estudios Europeos de la Fundación Europea e Iberoamericana de Yuste en 2019.

Es doctora internacional en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Posee un MPhil en Estudios de Europa del Este (UNED), licenciatura en Ciencias Políticas y Sociología por las universidades Complutense y Newcastle upon Tyne, un Postgrado en Ciencia Política y Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, así como un Diploma de Especialización en Unión Europea otorgado por la Escuela Diplomática. Es miembro del Grupo de Investigación Complutense GEMI de Migraciones Internacionales.



1. INTRODUCCIÓN

Las migraciones se encuentran desde hace décadas en el punto de partida de las agendas políticas globales. En el caso de la UE han sido las sucesivas crisis humanitarias desatadas tras contextos de conflicto regionales las que han puesto esta cuestión como algo prioritario a abordar.

Es bien sabido que la Unión Europea se ha construido sobre la base de crisis sucesivas y de reformas y contrarreformas de los tratados que hicieran viable una gobernanza europea solvente. Sin embargo, quizás sea durante el periodo que va desde el fracaso del Tratado Constitucional en 2005 hasta el momento actual, el periodo en el que la institucionalidad europea haya tenido que lidiar con más crisis al mismo tiempo. La aprobación del Tratado de Lisboa en 2007 fue el reconocimiento de un fracaso y el intento de rescate de un proyecto federalizante que había quedado herido de muerte tras el rechazo francés y holandés. La incorporación de los Estados de la Europa central y oriental al ámbito comunitario, por mor de su volumen en número de países y problemas asociados a una transición complicada, no facilitaban tampoco el avance.

Tras Lisboa, o mejor, en paralelo, durante el último trimestre de 2007 se comenzaron a notar los efectos de la crisis de la zona euro, un factor clave que ayuda a entender la política migratoria de 2007 al 2014. La crisis económica global golpeaba de manera sustantiva a todos los Estados Miembros, pero especialmente a los países del sur de Europa, especialmente España y Grecia, y en menor medida a Portugal. Llegaron los rescates de distinta naturaleza, llegaron las políticas denominadas de “austeridad”, dejando profundas heridas en las sociedades afectadas y generando índices de desigualdad social desconocidos en el viejo continente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Los estados del bienestar hacían aguas y con ellas arrastraban una paz social que se había mantenido de milagrosamente durante más de 30 años. Y llegaron Tahir, el 15M, Occupy Wall Street y otros muchos movimientos ciudadanos que pedían regeneración democrática.

En la vecindad de la UE han sido años de fuertes convulsiones políticas y sociales. El Maidan y el fin de la cooperación con Rusia en la frontera oriental. Las mal llamadas primaveras árabes desde Túnez a Siria, pasando por Libia y Egipto en la frontera sur y la llegada de las personas huyendo de los conflictos. Estos conflictos en el este y en el sur de las fronteras comunitarias ponían en cuestión la gestión que de la vecindad se estaba realizando desde Bruselas y desde las capitales europeas.

Y en este contexto en el que la gran ausente fue la lectura estratégica y geopolítica de lo que estaba sucediendo tanto en el ámbito interno como en la dimensión exterior, la UE se encontró con ingentes cantidades de personas aguardando la entrada al oasis de los derechos representados por la bandera azul con 12 estrellas amarillas. La crisis humanitaria llegaba a Europa en 2015 tras un largo y tortuoso recorrido que se había iniciado allá por el 2011 y había atravesado países como Líbano, Jordania, Libia, Turquía ante la mirada impasible y la inacción de Bruselas y sus líderes.

Tras la pausa (parcial) en la movilidad humana provocada por la la pandemia del COVID-19 (OCDE, 2021) cuando la migración hacia países de la OCDE se redujo en un 30%, el porcentaje más bajo desde el año 2003, la UE, en 2021, tiene sobre la mesa una nueva crisis humanitaria con la vista puesta, esta vez, en Afganistán.



2. LA POLÍTICA DE MIGRACIÓN Y ASILO DE LA UE, UNA POLÍTICA EN TRANSICIÓN

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 “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 textos políticos en materia de política migratoria y de asilo común, la cuestión que se plantea es: ¿cuáles son las causas para que la política migratoria y de asilo común no se haya hecho efectiva por parte de los EEMM? 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 de éste 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 son abordadas como amenaza para las sociedades occidentales. Si bien existen en el marco de la UE políticas públicas de gestión migratoria, lo cierto es que desde la crisis de 2008 las posibilidades de entrada por parte de ciudadanos de países terceros se han visto cada vez más restringidas, especialmente aquellas vinculadas al acceso al mercado de trabajo. 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 transversal a todas las políticas públicas. Uno de los ejemplos más gráficos son los contenidos del Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo aprobado en otoño de 2020.

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 EEMM 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.

3. 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 tal y como sucede con el acuerdo entre los EEMM de la UE y Turquía, éste ya no es garantía de nada. Esto es, el derecho a poder presentar una solicitud de asilo en frontera, según dicho acuerdo, quedaría anulado (Consejo Europeo, 2016).

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.

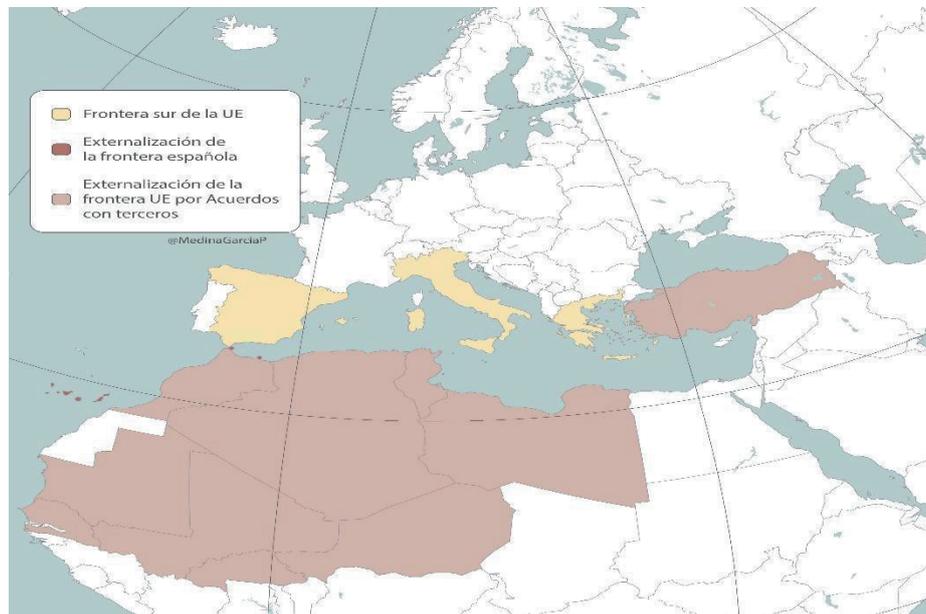
Es posible observar, por lo tanto, un retroceso frente a la puesta en marcha de otros tipos de enfoques en relación con la migración. Tradicionalmente, la UE había puesto en marcha políticas en materia de inmigración hacia terceros países vinculadas estrictamente al control de las salidas desde sus países 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 la Presidencia Española de 2002 (Consejo, 2002). El resultado de la votación en el Consejo fue de rechazo.

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; OIT, 2018).

4. LAS POLÍTICAS, DE LA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN AL PACTO EUROPEO DE MIGRACIONES

Como se ha comentado anteriormente, es importante contar con unas premisas previas para comprender hasta dónde puede llegar la acción de la UE en el ámbito de la política de migración y asilo. La primera es tener presente que esta política no es competencia de la UE, sino que la decisión última en la materia corresponde a los gobiernos de los Estados Miembros. Como hemos mencionado, la política de migración y asilo se encuentra todavía en construcción y la arquitectura sobre la que se han ido poniendo los pilares esenciales que la guían, especialmente en los últimos tiempos, es su securitización a través de la externalización de la gestión, la militarización de las fronteras y la criminalización de la ayuda tal y como queda reflejado en el siguiente mapa (Fig.4),

Fig. 1. La externalización de las fronteras europeas



Si en el año 2015 se lanzó la Agenda Europea de Migraciones sobre estas bases, en el otoño de 2021 éstas se reforzaron con la presentación de un nuevo documento titulado “Pacto Europeo de Migración y Asilo”. Un documento que ni fue fruto de un pacto, ni tampoco reflejaba la totalidad de las políticas migratorias y de asilo. Así, el documento presentado el 23 de septiembre de 2020 y presentado por la comisaria de Interior, Ylva Johansson, y el vicepresidente, Margaritis Shinas, planteaba la necesidad de alcanzar un equilibrio entre la responsabilidad de la que es acreedora la UE y la solidaridad, uno de los principios rectores del ente comunitario. Se proponía acrecentar la confianza a través de la mejora de los procedimientos que ganarían en eficacia. Se proponían nuevos controles obligatorios previos, que incorporaban también los sanitarios, la puesta en marcha de un procedimiento fronterizo más rápido para el asilo, la mejora de la base de datos EURODAC que cambiaba parcialmente su metodología y restringía aún más los movimientos intracomunitarios no autorizados, y se reforzaban dos instrumentos vinculados a la garantía jurídica y respeto al estado derecho con la puesta en marcha de un mecanismo de supervisión independiente respaldado por la Agencia de los Derechos Fundamentales, el FRONTEX y la nueva Agencia de Asilo de la UE. Además, se insistía en que la evaluación de las solicitudes debía realizarse de manera individual para proteger el acceso efectivo al asilo, el derecho a la libertad, los derechos de los menores y el derecho a la tutela judicial efectiva.

El documento presentado se articula sobre tres ejes bien definidos: la dimensión exterior para reforzar las relaciones con los países de origen y tránsito de las personas migrantes, el control férreo de las fronteras y, quizás lo más original, el refuerzo de la solidaridad entre los Estados Miembros a través de un mecanismo denominado “patrocinio del retorno”. Es decir, la externalización de la gestión migratoria con los países de origen y tránsito aplicando una condicionalidad negativa si no cumplen vinculada a la restricción de la política de visados y la reducción de la ayuda; la militarización de la frontera y la cesión al discurso de aquellos que se niegan a cumplir con un derecho internacional que todos ellos han ratificado pero que no quieren aplicar, la Convención de Ginebra y el Estatuto del Refugiado.



En resumen, la propuesta de la Comisión sigue operando sobre el mismo presupuesto de partida, la visión de la migración como una amenaza a la seguridad a la que hay que “combatir” como tal, es decir, con la securitización fronteriza. Por si esto fuera poco, sorprende ver con qué entereza se plantea que lo que se está proponiendo supone un cambio de paradigma migratorio cuando apenas hay un par de cuestiones técnicas que cambian y el resto de la política sigue igual o, incluso, peor. Se retoman las propuestas realizadas por Eslovaquia en el 2015 y se evita hablar de sanciones por dejar a los migrantes en el mar como ha operado Grecia durante el año 2021.

No es, ni mucho menos, una propuesta holística e integral para gobernar el fenómeno migratorio, es simplemente proponer un documento que evite el bloqueo. Las cuestiones relacionadas con la gestión de la migración económica o con los procesos de integración social se han dejado para más adelante, como si la movilidad humana se pudiera dividir en departamentos estancos. Así, la Comisión vuelve una y otra vez a propuestas anteriores sobre la identificación de los refugiados, la recepción de los solicitantes de asilo, el reasentamiento y el retorno, sin ofrecer soluciones a los bloqueos que ya se encontró en el pasado.

Esta propuesta tiene, por tanto, un doble objetivo. De un lado, poner el énfasis en la expulsión y repatriación a toda costa y, por tanto, asegurando aún más la política de inmigración y asilo. De otro, contentar a los gobiernos de los EEMM que pudieran discrepar de cualquier propuesta más garantista en otros ámbitos de las políticas migratorias en el marco del Consejo Europeo. Hasta la fecha la Comisión había sido la institución que con más tesón había defendido una aproximación a una política migratoria garantista y cuando sus propuestas llegaban al Consejo Europeo eran recortadas.

5. NUEVAS CRISIS CON FOCO EN EL MEDITERRÁNEO Y LA WEAPONIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN.

5.1. LA CRISIS EN LA FRONTERA GRIEGA (FEBRERO 2021) Y LA CRISIS DE CEUTA (MAYO 2021)

Los acontecimientos de la frontera entre Ceuta y Marruecos de mayo de 2021 trajeron a la primera línea informativa la frontera sur de la UE. Su análisis debe realizarse desde una óptica multidimensional que incorpora cuestiones de tipo geopolítico, de percepción de amenaza y de utilización de la demografía (en este caso de la inmigración) como arma política para alcanzar objetivos también políticos. Nada de todo esto es nuevo. De hecho, una parte importante de las crisis se sostienen sobre esos tres ejes: territorio, geopolítica, miedo.

En este caso, además, la utilización de la migración como elemento de presión en las relaciones bilaterales entre España y Marruecos es un fenómeno recurrente en el tiempo y en contextos muy diferentes desde el comienzo del proceso de descolonización. Quizás el hecho diferencial, en esta ocasión, haya sido el volumen de personas que han atravesado la frontera en un corto espacio de tiempo.

Desde esta perspectiva a varios niveles, es imprescindible tener en cuenta el tipo de relaciones bilaterales que existen entre Marruecos y distintos actores internacionales. Vayamos con los europeos. Francia ha sido el gran paraguas bajo el que Rabat siempre ha encontrado refugio, mientras que España, como consecuencia de su vecindad, es la que siempre, movida por la necesidad y la responsabilidad ante potenciales amenazas,



se ha visto motivada a ser la voz de Marruecos ante la UE. Por otro lado, la alianza estratégica entre EEUU y Marruecos tampoco es nueva, si bien durante los últimos meses ha adquirido una mayor relevancia ante el creciente interés geopolítico de Washington en la región. En pago a esta alianza en diciembre de 2020 la administración Trump se saltaba la cortesía diplomática y declaraba su reconocimiento a la soberanía de Marruecos sobre el Sahara.

A partir de ese momento, Rabat ha puesto en marcha una presión diplomática de una asertividad sin precedentes. Primero con el bloqueo del diálogo con Alemania, ahora con la apertura de las fronteras en Ceuta. Y todo ello, no se equivoquen, con el objetivo de presionar a estos dos países en particular y a la UE en su conjunto, para modificar sus posiciones en relación con el conflicto del Sahara Occidental, ante la previsión de una sentencia no muy favorable a sus intereses que se espera emita el Tribunal de Justicia UE y que afecta a los acuerdos de Asociación y pesca firmados en 2019 entre Bruselas y Rabat, lo que deslegitimaría al gobierno marroquí para negociar con mercancías saharauis. Esto junto con las tensiones que resurgieron en el Sahara occidental en noviembre y diciembre pasados, donde, por cierto, también Rabat jugó la baza de la migración hacia Canarias, son los principales elementos que explican esta maniobra política del gobierno marroquí. Por tanto, la atención médica ofrecida por el gobierno al líder saharauí Ghali no es más que una simple excusa para elevar el tono de la presión hacia España.

Pasemos ahora al análisis del siguiente nivel, el miedo. La política de vecindad europea y la política migratoria tanto de la UE como de los Estados Miembros se ha construido desde hace 30 años sobre la base de la vinculación de la migración con la seguridad. Esto es, la gobernanza migratoria europea se sostiene sobre la idea de la construcción de una zona *buffer* en torno a Europa que permita mantener unos niveles de estabilidad y seguridad frente a potenciales amenazas, siendo una de ellas la cuestión migratoria. Este hecho es algo sobre lo que, sorprendentemente, todos los Estados Miembros coinciden. No hay fisuras, no hay dudas. Construyamos una política migratoria que nos proteja, luego ya veremos. Y para construirla es necesario el apoyo de los países de la vecindad. Pero para convencerles de que la securitización y la externalización de las fronteras les beneficia, hay que ofrecer algo a cambio. Acuerdos de Asociación preferentes, fondos destinados a cubrir los gastos del control fronterizo, fondos de cooperación al desarrollo, y, más recientemente, los fondos para ayudar a paliar los efectos de la pandemia son algunos de los privilegios ofrecidos desde Bruselas para “convencer” a países como Marruecos, Turquía o Libia de las virtudes del plan.

El problema viene cuando estos países no cumplen con su parte del trato. Cuando optan por utilizar las herramientas que se les han dado en beneficio propio poniendo en marcha ofertas que la UE no podrá rechazar. Así, lo mismo que ha sucedido en Ceuta, sucedió en marzo de 2020 en la frontera greco-turca. Entonces la reacción de la Comisión fue la de considerar a Grecia el escudo de contención de Europa. Ahora el discurso es más sofisticado, pero la política sigue siendo la misma. La excusa, siempre igual, no es posible llegar a un acuerdo entre los 27 Estados Miembros que abandone la miopía con la que se aborda el fenómeno migratorio. La realidad es que no existe ni un solo gobierno de la UE que quiera efectivamente diseñar una política migratoria europea que apueste por la defensa de los derechos fundamentales de las personas migrantes, es decir, un enfoque orientado a la seguridad humana que combata la explotación y que favorezca la visibilidad de estas personas. Esto no querría decir la apertura descontrolada de las fronteras, sino una gestión de los flujos que otorgue la dignidad a las personas en movimiento.

La última dimensión es la que tiene que ver con los niveles de responsabilidad, en este caso de España en relación con las personas que logran atravesar la frontera. La política migratoria actual lo único que consigue es favorecer los discursos del odio, la criminalización de los migrantes y el miedo de las poblaciones ante una amenaza que ha sido construida por las élites políticas y económicas dominantes. Y una buena prueba de ello es la constatación de las continuas vulneraciones de derechos que se llevan ejerciendo dentro del territorio



español y europeo contra las personas migrantes. La vulneración del estado de derecho se encuentra a la orden del día. Los rechazos y devoluciones en frontera quiebran las sentencias del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo y la del Tribunal Constitucional español, ambas del año 2020, además del Derecho Internacional que garantiza el derecho a la no devolución. En las fronteras de Ceuta no se están ofreciendo ni los procedimientos ni las garantías a los que la ley obliga y, por tanto, vulnerando cuestiones esenciales tales como la tutela judicial efectiva o el derecho a la solicitud de asilo y refugio. Esto es una buena muestra de cómo el discurso de la derecha extrema y el nativismo han calado de manera transversal en todo el espectro ideológico.

6. 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, y continúan estando, alienadas, de manera cada vez más acentuada, 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.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMISIÓN EUROPEA (2015a), Communication on A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final. Bruselas: Comisión Europea, 13 de mayo.
- COMISIÓN EUROPEA (2015b) La Comisión Europea Avanza en la Agenda de Migración. Comunicado de Prensa. Bruselas 27 de mayo.
- COMISIÓN EUROPEA (2015c) 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
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2018), Conclusiones, 28 junio.
- CONSEJO EUROPEO (2002) Conclusiones de la Presidencia, Sevilla, 21 y 22 de junio.
- DE LUCAS, Javier, (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
- FERRERO-TURRIÓN, Ruth, (2019) “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. (2018) “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. (2016) “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
- JOINT DECLARATION OF INTENT ON A CONTROLLED EMERGENCY PROCEDURE (2019) Voluntary commitments by Member States for a Predictable Temporary Solidarity Mechanism. 23 septiembre 2019.
- OCDE (2021) International Migration Outlook 2021, Recuperado en <https://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm>
- 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. (2015) 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. (2019) “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. (2016) “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera” en Mesa, M. (coord.) Retos inaplazables en el sistema internacional. Madrid. Fundación de Cultura de Paz/CeiPaz. 2016.

