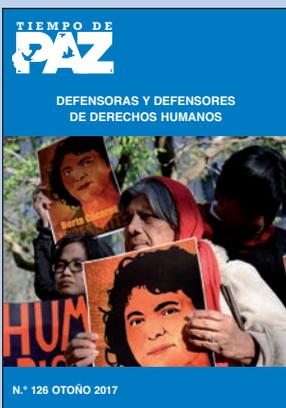
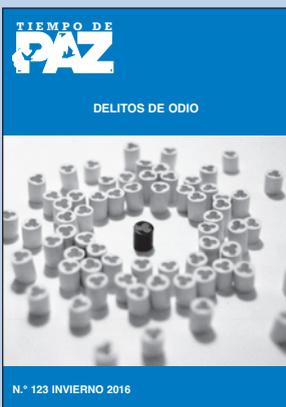


LAS MIGRACIONES Y EL DESARROLLO





Tiempo de Paz es una publicación monográfica de análisis e investigación publicada por el **Movimiento por la Paz**.

Trata temas relacionados con cooperación, desarrollo y **conflictos internacionales**, entre otros, abordados por reconocidos **especialistas** en la materia.

La revista tiene una periodicidad **trimestral**. En la primavera de 2011 se publicó su número 100.

¡Suscríbete ya!

www.mpdl.org
mpdl@mpdl.org

Editorial	3
I. LAS MIGRACIONES Y EL DESARROLLO	
Migraciones y desarrollo, una compleja vinculación	6
Manuel Lorenzo	
Sobre migraciones y refugio: de los conceptos y de su marco normativo en el escenario internacional	17
Gemma Pinyol-Jiménez	
Los acuerdos de la UE sobre emigración, refugio y asilo	26
Santiago Mendioroz	
Migraciones irregulares y desarrollo	37
Carmen Pérez González	
¿Derecho a la movilidad o derecho a tener derechos?	45
Félix Vacas Fernández	
El Fondo Fiduciario para África: ¿una herramienta de desarrollo, seguridad o gestión de migraciones?	54
Giulia da Ponte	
La inconcebible respuesta ante el desafío de los movimientos humanos	62
Estrella Galán y Núria Díaz	
Obligaciones en materia de rescate en el mar y responsabilidad internacional.	
El caso de la playa del Tarajal	70
J. Daniel Oliva Martínez	
Salvamento en el mar	80
Manuel Blanco	
Securitización de las migraciones y externalización de fronteras en España y la Unión Europea: ¿es eficaz y lícito el modelo español?	87
Ángel González Navas	
La inclusión de jóvenes refugiados en Alemania. ¿Qué necesitan los jóvenes para establecerse y hacer uso de su potencial?	98
Irina Bohn y Alejandro Rada	
La inmigración y su contribución a la sociedad civil española y el desarrollo	106
Joan Lacomba y Mourad Aboussi	
Migraciones en Marruecos: estrategia para un proyecto social	119
Rachid Badouli	
Entrevista	127
Cristina Álvarez Merino	

II. AGENDA DEL MOVIMIENTO POR LA PAZ

129

III. BIBLIOGRAFÍA

Revista de Revistas

138

Alex Iván Arévalo Salinas

Tiempo de Paz no se hace responsable de las opiniones expresadas por los autores.



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.



Foto portada:
Pixabay

Revista trimestral. Presidenta: Francisca Sauquillo, Presidenta del Movimiento por la Paz –MPDL–. **Director:** Carlos Fernández Liesa. **Redactora-Jefe:** Teresa Rodríguez de Lecea. **Secretario de Redacción:** Gabriel Rosón.

Consejo de Redacción: Vicente Baeza, Carmen Calvo, Henar Corbí, José Luis Fernández Rioja, Fernando Galindo, Emilio Ginés, Enrique Gomáriz, Marta Iglesias, Vicent Martínez Guzmán, Tshimpanga Matala, Emilio Menéndez del Valle, Ana M^a Ruiz Tagle, Margarita Sáenz-Díez, Enrique Sánchez, Jaume Segura, José Angel Sotillo, Rafael Tuñón.

Colaboradores: Francisco Aldecoa, Celestino del Arenal, Mariano Calle, Elena Flores, Javier García Fernández, Emilio Gilolmo, José Manuel Gómez Mancebo, Manuel Guedán, Juan Gutiérrez, María Ángeles Herrero, Nacho López Cano, Araceli Mangas, Manuel Martín Parra, José Molina, Isabel Muñoz, Manuel Núñez Encabo, Manuel Ortuño, M.^a Antonia Ozaeta, Manuel Pérez González, Manuel Pérez Ledesma, Manuel de la Rocha, Marisa Rodríguez, Felipe Sahagún, Antonio Santesmasas, Félix Sautié, Fernando Savater, Manuel Simón, Pablo Sullivan, Fernando Valenzuela, Carlos Alonso Zaldívar.

Editor: Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad. **Redacción y Administración:** C/ Martos, 15. 28053 Madrid. Tel.: 91 429 76 44. Fax: 91 429 73 73. E-Mail: mpdl@mpdl.org. **Composición, fotomecánica e impresión:** Celia del Bosque. **Depósito Legal:** M-1062-1984. **ISSN:** 0212-8926

Este número de la Revista **Tiempo de Paz** aborda un tema de plena actualidad, desgraciadamente: la cuestión de las migraciones. Y lo hace desde nuevas y viejas perspectivas. Hace relativamente poco tiempo esta misma revista abordó la crisis de los refugiados en su número 119, tema que es complementario, pero distinto, aunque lógicamente haya elementos comunes, que se entrelazan. Ahora, las migraciones se abordan desde una perspectiva más amplia, viendo nuevos problemas que se plantean en la sociedad actual.

Se parte de la constatación de que las migraciones o desplazamientos de población son un fenómeno que se ha dado a lo largo de la historia, en todas las sociedades. Ahora se dan por cuestiones como el deseo de buscar una mejora de las condiciones de vida económica y social, de huir de la pobreza y la desigualdad, de la falta de libertad, de las consecuencias del cambio climático, o buscando un entorno de respeto a la identidad y a la orientación sexual, entre otros muchos factores.

Frente a este fenómeno tan clásico como señala Manuel Lorenzo, del MPDL, que ha organizado la coordinación de este número –lo que le agradecemos muy especialmente– la respuesta sigue siendo, en una perspectiva general, coyuntural y no global.

Los migrantes al final acaban formando parte de la sociedad de acogida, y se convierten en un nuevo componente de la misma, como analizan Joan Lacomba y M Aboussi, ambos expertos en trabajo social de las Universidades de Valencia y Granada, o como analiza igualmente Alejandro Rada, en su artículo sobre los inmigrantes en los países de acogida. Son muchas las políticas que estos países deberían impulsar para que el fenómeno migratorio fuese entendido, concebido y aprovechado como una ventaja y no como un problema. Pero hay que saber abordar el fenómeno. Cierto que no es sencillo, pero es que depende de los valores y de las políticas con que se afronte, habiendo un espacio para la esperanza si se aborda con los mejores estándares.

Una primera cuestión, necesaria, tiene que ser profundizar en las nociones y conceptos aplicables al fenómeno migratorio, para lo cual es conveniente la lectura de la intervención de Gemma Pinyol-Jiménez, que expone las diferentes posiciones de las Naciones Unidas, de la Unión Europea y de España y profundiza en conceptos básicos como los de refugiado, migrante o desplazado forzado. Además, indica el marco normativo internacional y plantea la necesidad de mejorar la gobernanza global.

En segundo lugar, en este número de la revista se pone de relieve cómo la respuesta de los sujetos internacionales no suele estar a la altura del desafío. Estrella Galán y Nuria Díaz, de la Comisión española de Ayuda al Refugiado (CEAR), profundizan en las deficiencias de la respuesta: “La inconcebible respuesta ante el desafío de los movimientos humanos” lleva por título su ponencia, de manera muy clara. Evidencian en ella cómo la Comunidad Internacional, la Unión Europea y España no están respondiendo adecuadamente, ni en la Agenda 2030 sobre los Objetivos de desarrollo sostenible aparece la cuestión. Por lo demás, se centran en analizar cómo España y la Unión Europea han realizado políticas con objeto de desplazar la frontera a los países vecinos, mediante acuerdos de la UE con Turquía (2016) y Libia (2016), entre otros. Finalmente, realizan una propuesta para abordar el tema desde una perspectiva más adecuada, basada en el valor de la solidaridad y el respeto de los derechos humanos.

El modelo español también se ha visto impregnado de la filosofía de securitización, como indica Ángel González, vocal de la coordinadora de ONG de desarrollo de España, que estudia cómo las migraciones son fundamentalmente vistas como una amenaza a la seguridad, lo que tiene como consecuencia una política de externalización de fronteras y determinados usos de la ayuda oficial al desarrollo, AOD.

Otras especialistas abordan cuestiones jurídicas relacionadas desde una perspectiva más normativa, y contribuyen a aclarar el Derecho internacional aplicable. Así el profesor Félix Vacas o la profesora Carmen Pérez González, ambos profesores de Derecho internacional de la Universidad Carlos III de Madrid, centran el debate en torno, el primero, a si existe un derecho humano a la movilidad. Como reconoce este autor, no existe, dada la perspectiva estatalista o westfaliana del Derecho internacional, por lo que aborda los movimientos de población desde el enfoque de la relación entre las migraciones y el Derecho internacional de los derechos humanos. Por su parte, la profesora Pérez González, antigua asesora del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, analiza una cuestión normalmente invisible –los inmigrantes irregulares– desde una doble faz. De un lado, sobre su contribución al desarrollo de los países de origen, mediante las remesas; y de otro, de las políticas para evitar su salida porque tienen efectos negativos en el desarrollo, paradójicamente. De ahí que haya una estrecha relación entre migración y desarrollo.

El número también analiza la respuesta de la Unión Europea, en ponencias como la de Santiago Mendioroz o Giulia del Ponte, de Concord Italia, que examina el nuevo instrumento de desarrollo denominado Fondo Fiduciario para África, que desde 2015 busca responder al reto de la inmigración irregular, vertido hacia el control y la externalización de fronteras.

La inmigración irregular está produciendo en la frontera europea un reguero de muertes de personas que fallecen en condiciones inhumanas en el mar, tras haber realizado un periplo igualmente inhumano. Su memoria y su recuerdo debería hacer repensar estas políticas porque evidencian el egoísmo y la falta de sensibilidad de los países ricos por las personas vulnerables,

además de que tampoco constituye para esa Europa fortaleza un signo de inteligencia en una sociedad progresivamente envejecida que debería atraer talento y juventud y, en todo caso, hacer de la necesidad virtud, aprovechando la regeneración y la fuerza motriz de esos grupos migrantes que lo que buscan, en la mayoría de los casos, es contribuir con su trabajo a mejorar sus vidas y la de sus familias.

Por ello, **Tiempo de Paz** también pretende rescatar la memoria de los migrantes que sufren y de aquellos que no pudieron ser rescatados en el mar, dedicando varias ponencias a este fenómeno. En primer lugar la del profesor Daniel Oliva Martínez, Subdirector del Máster en acción solidaria e inclusión social de la UC3M, que presenta una reflexión sobre las obligaciones que tienen los Estados en el rescate en el mar y analiza el caso de la playa del Tarajal, bien conocido, desde el enfoque jurídico internacional. En una ponencia complementaria Manuel Blanco, Vicepresidente de la ONG Proem-AID, nos cuenta su experiencia. Tanto él como otros dos compañeros de su Organización no gubernamental son bomberos que fueron a rescatar y a salvar vidas a Lesbos, en la frontera entre Grecia y Turquía. Lo hicieron sin ningún beneficio económico, más aún a costa de su peculio, y por ello fueron detenidos y acusados de graves crímenes, que van a ser juzgados en mayo de 2018 en Grecia.

Este suceso ejemplifica el fenómeno de criminalización de la ayuda humanitaria. Vaya todo el apoyo y solidaridad de la revista **Tiempo de Paz** con los cooperantes y voluntarios que, como Manuel Blanco se han metido en problemas por estar en la primera línea de defensa de los valores europeos comunes. Al fin y al cabo el Tratado fundacional de la Unión Europea indica que la misma se basa en los valores de democracia, Estado de derecho y derechos humanos. En ocasiones estos valores hay que recordarlos para tomar conciencia de los límites que la Unión Europea y sus Estados miembros no deberían cruzar, pues constituyen una línea roja que afecta a la esencia misma del fundamento de Europa.

Migraciones y desarrollo, una compleja vinculación

MANUEL LORENZO VILLAR

Responsable Delegación Ciudad Real
Movimiento por la Paz –MPDL–

Resumen

Los flujos migratorios siguen creciendo hasta el punto que en la actualidad más personas que nunca viven un país distinto de aquel donde nacieron y el número de migrantes crece a un ritmo más rápido que el de la población mundial; así, unos 65 millones de personas están desplazadas por la fuerza, entre ellas más de 21 millones de refugiados, 3 millones de solicitantes de asilo y más de 40 millones de desplazados internos. Ante esta realidad, las reacciones de la comunidad internacional han sido de carácter coyuntural y como respuesta a hechos y crisis puntuales que se han materializado a través de acciones de ayuda humanitaria y, especialmente adoptando todo tipo de medidas en materia de seguridad dirigidas a reforzar el control de las fronteras para frenar los flujos migratorios. Sin embargo, hasta ahora, no se han llevado a cabo iniciativas que puedan abordar de una forma global las causas así como las consecuencias negativas y los efectos positivos que acompañan a las migraciones.

Palabras clave: migración, ayuda humanitaria, seguridad, control de fronteras.

Abstract

Migratory flows continue increasing, more people than ever live in a different country from their home country and the figures of migrants grow faster than those of the world population. Around 65 million people are forced migrants, among them, more than 21 million are refugees, 3 million are asylum seekers and more than 40 million internally displaced.

Facing this reality, reactions from the International Community have been conjunctural by responding to punctual facts and crises through humanitarian aid actions and adopting all kind of measures in terms of security to reinforce border control and slow down migratory flows. However, so far there were not initiatives to tackle as a whole both the causes and negative consequences and positive effects linked with migration.

Key words: Migration, Humanitarian Aid, security, border control.

Las situaciones de violencia como consecuencia de conflictos armados, los efectos del cambio climático así como las crisis económicas y sociales generan un aumento de los niveles de pobreza, de inseguridad alimentaria y una creciente desigualdad, reduciendo las expectativas de millones de personas a tener una vida digna. Del mismo modo, en este escenario estamos siendo testigos de innumerables situaciones en las que los derechos fundamentales de las personas migrantes están siendo vulnerados y miles de personas están perdiendo sus vidas.¹ Además, aquellos que consiguen su objetivo, también deben enfrentarse a un creciente rechazo en las denominadas sociedades de acogida como consecuencia de un emergente auge de discursos anti-inmigración auspiciados por formaciones políticas de extrema derecha, incluso promovidos y fomentados por responsables y dirigentes políticos.

Los flujos migratorios siguen creciendo hasta el punto que en la actualidad más personas que nunca viven un país distinto de aquel donde nacieron, y el número de migrantes crece a un ritmo más rápido que el de la población mundial; así, unos 65 millones de personas están desplazadas por la fuerza, entre ellas más de 21 millones de refugiados, 3 millones de solicitantes de asilo y más de 40 millones de desplazados internos.

Ante esta realidad, las reacciones de la comunidad internacional han sido de carácter coyuntural y como respuesta a hechos y a crisis puntuales que se han materializado a través de acciones de ayuda humanitaria y, especialmente adoptando todo tipo de medidas en materia de seguridad dirigidas a reforzar el control de las fronteras para frenar los flujos migratorios. Sin embargo, hasta ahora, no se han llevado a cabo iniciativas que puedan abordar de una forma global las causas así como las consecuencias negativas y los efectos positivos que acompañan a las migraciones.

Por su parte, aunque las organizaciones de la sociedad civil se movilizan y denuncian con cierta contundencia las continuas vulneraciones de derechos fundamentales y el drama de pérdida de vidas, tampoco acaban de visualizar con claridad cuál es su papel en este escenario tan complejo y multidimensional.

Dada la dimensión e importancia de los movimientos migratorios parece necesario que se aborde de una forma global y que tanto estados como organismos internacionales actúen conjuntamente elaborando políticas y compartiendo responsabilidades de forma equitativa, incorporando a otros actores para que la gestión de los flujos migratorios se lleve a cabo en la medida de lo posible de forma ordenada, segura y respetuosa con los derechos humanos de las personas migrantes, incluyendo un enfoque dirigido a vincularlos con el desarrollo de las sociedades de origen, los países de tránsito y/o destino.

En un documento elaborado por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) se incide en la necesidad de vincular la migración y el desarrollo ya que son *“procesos inseparables*

¹ Según diferentes organismos, sólo en 2017 murieron 3.116 personas tratando de cruzar desde África a Europa.

e interdependientes en un mundo en globalización. La migración no puede ser un sustituto para el desarrollo y el desarrollo no es necesariamente dependiente de la migración, pero cada uno de estos dos procesos puede influir de manera profunda en el otro”.² En ese mismo documento, se señala que el enfoque internacional está cambiando, de los efectos negativos de la migración a “la toma de conciencia del potencial de la migración para contribuir al desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza”.

La importancia de las migraciones en los procesos de desarrollo socioeconómico en los países de origen, tránsito y destino

A pesar de contar con toda una serie de datos y de estadísticas sobre los flujos migratorios (movimientos de personas tanto de carácter regular como irregular, contribución económica a través de envíos de remesas, etc.), contamos con escasa información sobre la contribución efectiva de los migrantes al procesos de desarrollo de sus países de origen, más allá de una perspectiva económica ligada fundamentalmente al envío de remesas. En ese sentido, se observa que las migraciones no están suficientemente integradas en los mecanismos ni en la planificación de las políticas de cooperación al desarrollo. Así, a la hora de establecer vínculos entre migraciones y desarrollo puede comprobarse que no acaban de consolidarse estrategias o planes dirigidos exclusivamente a reforzar todo aquello que conllevan las migraciones y su incidencia e impacto positivo en el desarrollo de las sociedades de origen, tránsito y destino. De este modo, tanto desde el ámbito académico como desde el político es recurrente encontrar documentos e informes en los que se hace referencia a la “*complejidad*” o la “*dificultad*” a la hora de acotar y definir las interacciones existentes.

No obstante, resulta evidente que el interés por las migraciones se ha intensificado fundamentalmente a partir de iniciativas dirigidas a reforzar el control de fronteras y a la seguridad y en mucha menor medida a analizar y a esbozar líneas y planes de trabajo dirigidos a incorporar las dinámicas migratorias en las políticas de cooperación al desarrollo. La máxima expresión de esta tendencia se materializó en el denominado Codesarrollo³, un concepto que generó un amplio debate y que a pesar la elaboración de estrategias y realización de programas durante un periodo determinado fue diluyéndose posteriormente, cayendo en desuso paulatinamente y saliendo de las agendas y de las estrategias de cooperación hasta prácticamente desaparecer.

² Migración y Desarrollo. OIM. http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v2/V2S03_CM.pdf

³ Se suele atribuir la idea de codesarrollo al politólogo francés Sami Naïr que en 1997 publicó el Informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo en relación con los flujos migratorios, por encargo de la Misión Interministerial sobre Migración y Codesarrollo del Gobierno francés. La definición de partida fue la siguiente: “*Se trata de una propuesta para integrar inmigración y desarrollo de forma que ambos países, el de envío y el de acogida, puedan beneficiarse de los flujos migratorios. Es decir, es una forma de relación consensuada entre dos países de forma que el aporte de los inmigrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de envío*”

Si llevamos a cabo una revisión de las grandes estrategias de desarrollo a nivel mundial podemos comprobar que, si bien las migraciones están presentes en determinados documentos y cumbres internacionales, no llega plasmarse posteriormente en acciones concretas. En ese sentido, la Asamblea de Naciones Unidas llevó a cabo la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo⁴ (1 de octubre de 2013) en la cual se reconoce que la *“migración internacional es una realidad pluridimensional que incide sobremanera en el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino”*, que debe abordarse integrando el desarrollo a las dimensiones social, económica y ambiental y el respeto de los derechos humanos. En ese mismo documento, se indica que la cooperación internacional es necesaria para hacer frente a los desafíos de la migración irregular con el fin de que ésta sea segura, ordenada y garantice el respeto por los derechos humanos. Del mismo modo, se señala que, teniendo en cuenta que más de la mitad de los migrantes internacionales son mujeres y niñas es necesario prestar una especial atención a su situación de vulnerabilidad así como a la de las trabajadoras migrantes. Finalmente, se incide en la necesidad de profundizar en la interacción entre los gobiernos y la sociedad civil para encontrar respuestas a los desafíos y oportunidades que plantea la migración internacional.

Dada la importancia de la cuestión migratoria podemos comprobar cómo ha estado presente con cierta relevancia en el ámbito de Naciones Unidas, tanto en la Agenda 2030 como en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, posteriormente, en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Refugiados y Migrantes celebrada a propuesta del Secretario General de Naciones Unidas para acordar un Pacto Mundial para una migración segura, regular y ordenada.⁵

En lo que se refiere a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por la Asamblea General el 15 de agosto de 2015, se incluye una referencia explícita a la cuestión migratoria aunque posteriormente no se ve reflejada de forma fehaciente en los objetivos con excepción de alguna mención en relación a los derechos de trabajadores y la reducción de costes de remesas.

De este modo, en la Declaración se reconoce *“la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino, que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humano a los migrantes,*

⁴ <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/L.5>

⁵ El 19 de septiembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), adoptó una serie de compromisos para mejorar la protección de los refugiados y migrantes en el marco de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes. El 2 de diciembre 2017, Estados Unidos anunció su retirada del Pacto Mundial de la ONU sobre Migración y Refugiados. Según declaró su embajadora ante la ONU *“las decisiones sobre políticas de inmigración deben ser tomadas por los estadounidenses y sólo por los estadounidenses. Nosotros decidiremos la mejor forma de controlar nuestras fronteras y quién recibirá autorización para entrar en nuestro país”*.

sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo. Subrayamos que los migrantes tienen derecho a regresar a su país de nacionalidad y recordamos que los Estados deben velar por que se reciba adecuadamente a los nacionales que regresen a su país.”

Paralelamente, en los Objetivos incorporan elementos dirigidos a abordar el fenómeno migratorio. Así, en el Objetivo 8, dirigido a *“Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”* se incluye una referencia a los trabajadores migrantes: *“8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”*.

Por otro lado, en el Objetivo 10, dirigido a *“Reducir la desigualdad en y entre los países”* se hace referencia a la necesidad de *“Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”* (10.7). Del mismo modo, se incorpora una referencia a las transacciones financieras de las personas migrantes con el objetivo de llegar a 2030 reduciendo *“a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%”* (10.c)

En esta misma línea, en la Declaración final de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Refugiados y Migrantes se hizo referencia a *“la contribución positiva de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Nuestro mundo es un mundo mejor gracias a esa contribución. Los beneficios y las oportunidades que ofrece la migración segura, ordenada y regular son considerables y a menudo se subestiman. En cambio, el desplazamiento forzoso y la migración irregular de personas en grandes movimientos suelen plantear problemas complejos.”*

Al margen de estas iniciativas y referencias globales, habría que destacar una línea de trabajo iniciada por Organización Internacional de las Migraciones dirigida a vincular de forma positiva las migraciones y el desarrollo, desde un enfoque a partir del cual *“la migración internacional, si se encara adecuadamente, puede contribuir al crecimiento y a la prosperidad de los países de origen y de destino, además de ser provechosa para los propios migrantes”*⁶.

Entre las acciones que se pueden implementar, destacan las siguientes:

- El refuerzo de la capacidad de los gobiernos para alentar al máximo las oportunidades socioeconómicas mediante el establecimiento de políticas migratorias orientadas hacia el desarrollo.

⁶ <https://www.iom.int/es/migracion-y-desarrollo>

- La respuesta a las causas originarias de la migración por motivos económicos, incluidos los efectos de la degradación del medio ambiente, a través del desarrollo comunitario y mediante el fomento de la capacidad de los gobiernos de encaminar sus actividades de desarrollo de manera estratégica.
- El cumplimiento de las iniciativas que movilicen los recursos financieros y las competencias de las comunidades de expatriados africanos para que inviertan y participen en el desarrollo de África, en la medida de lo posible, y en estrecha colaboración con los países de acogida.
- El apoyo a los procesos nacionales de desarrollo o rehabilitación y reconstrucción en países en desarrollo, cuyas economías están en transición o emergen de situaciones de conflicto, mediante el retorno y la reintegración socioeconómica de nacionales competentes y calificados que se encuentran actualmente en el extranjero.
- La instauración de políticas y mecanismos de desarrollo que fomenten los servicios de transferencia de remesas de los migrantes, acrecentando así las repercusiones de éstas en el desarrollo.

Por su parte, desde la Unión Europea, la cuestión migratoria e incluso, la vinculación entre ésta y las políticas de desarrollo, ha estado presente y ha tenido una evolución constante en los sucesivos Consejos y comunicaciones marco⁷. Sin embargo, observamos que gran parte de estas iniciativas han ido adoptando un giro hacia aspectos de seguridad, con unas políticas restrictivas centradas fundamentalmente en la protección de las fronteras exteriores de la UE. No obstante, se puede identificar como punto de inflexión a estas políticas el denominado Enfoque Global de la Migración, adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 2005, aunque la necesidad de relacionar la política migratoria comunitaria y la cooperación al desarrollo de los países de origen y tránsito de los inmigrantes ya quedó de manifiesto en consejos previos, como el de Tampere⁸.

Tras la adopción del Enfoque global de la migración, tanto en las comunicaciones de la Comisión como los diferentes Consejos Europeos y el resto de los órganos e instituciones comuni-

⁷ En el Consejo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999) se habla de la necesidad de un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países de origen y de tránsito, invitando a los países a promover el codesarrollo.

⁸ Entre las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999) se indicaba que «La UE necesita enfocar de una manera global el tema de la migración, abordando los asuntos políticos y los relativos a los derechos humanos y al desarrollo en los países y regiones de origen y tránsito. Esto requiere combatir la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las oportunidades laborales, prevenir los conflictos, consolidar los estados democráticos y garantizar el respeto por los derechos humanos, en particular, los derechos de las minorías, las mujeres y los niños. Con este fin, tanto la Unión como los estados miembros están invitados a contribuir dentro del ámbito de sus competencias respectivas otorgadas por los tratados a una mayor coherencia de las políticas internas y externas de la Unión. La asociación con los terceros países involucrados será igualmente un elemento clave para el éxito de dicha política, con vistas a promover el codesarrollo».

tarias no se ha abandonado la visión de vincular las migraciones con la cooperación al desarrollo, estando presente prácticamente en todos los documentos. De hecho, en el marco de la PEV (Política Europea de Vecindad)⁹ se elaboraron toda una serie de nuevas comunicaciones sobre movilidad, planes de acción, integración y protección internacional que concluyeron en el documento Un enfoque global de la Migración y la Movilidad, (GAMM. Comunicación 2011-743 Final) presentado en 2011.¹⁰ En el mismo, se indica que la migración se encuentra claramente entre las prioridades de la agenda política y entre las recomendaciones de la Comisión al respecto se señala que es importante *“establecer un marco global para gestionar la migración y la movilidad con los países socios, de una manera coherente y mutuamente beneficiosa a través del diálogo político y la estrecha cooperación práctica”*. Además, se hace hincapié en que esta cuestión debería integrarse en *“el marco general de la política exterior de la UE, incluida la cooperación al desarrollo, y alineado con las prioridades de la política interior de la UE de la Unión Europea”*.

Buena parte de este nuevo enfoque se centra en un diálogo bilateral entre la UE y los países socios para debatir exhaustivamente todos los aspectos de su posible cooperación en la gestión de los flujos migratorios y la circulación de las personas con el fin de establecer las denominadas Asociaciones de Movilidad.

De este modo se pretende incluir la cuestión migratoria en el marco general de la Política Exterior Europea en base a cuatro prioridades temáticas:

- 1) Organizar y facilitar la migración legal y la movilidad.
- 2) Prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos.
- 3) Promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo.
- 4) Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

En cuanto a los mecanismos e instrumentos de aplicación de este nuevo enfoque se incorporan las Asociaciones de Movilidad como marco principal de cooperación en el ámbito de la migración y la movilidad entre la UE y sus socios, con el fin de garantizar una migración bien gestionada y una movilidad en un entorno seguro. Hasta la fecha, se han iniciado diálogos con diferentes países y se han concretado una serie de acuerdos como es el caso de Marruecos (2013) y Túnez (2014) entre otros.

⁹La PEV que se diseñó en 2003, fue revisada y concluyó con la publicación el 4 de marzo de 2015 del Documento Conjunto de Consulta “Hacia una nueva Política Europea de Vecindad”. En dicho documento se indica que *“La migración y la movilidad es un ámbito clave de la cooperación de la UE y de nuestros socios. La mejora de la movilidad, especialmente en el caso de la educación, la ciencia, la cultura, la formación y la actividad profesional, tiene efectos positivos tanto en las economías como en las sociedades. La lucha contra el tráfico de seres humanos y la migración ilegal es un reto común”*.

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=ES>

En lo que se refiere al pilar Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad, el GAMM en principio debería centrarse en las siguientes prioridades:

- Promover el Código de buenas prácticas de la Organización Mundial de la Salud sobre la contratación internacional de personal sanitario y supervisar la aplicación de la Directiva sobre la tarjeta azul de la UE para atenuar la fuga de cerebros.
- Explorar la creación de vectores de inversión de la diáspora que puedan canalizar las contribuciones voluntarias de la diáspora y la adición de recursos de la UE para impulsar las iniciativas orientadas al desarrollo y las inversiones en los países prioritarios, como en el Mediterráneo Meridional.
- Asociaciones entre el sector público y el privado para que los empresarios migrantes y las PYME se involucren en el comercio, la inversión y las transferencias de cualificaciones entre los Estados miembros de la UE y los países socios.
- Explorar la utilidad de un foro anual sobre las remesas y recomendaciones para finales de 2012 sobre la base de un estudio sobre la viabilidad de un portal común de la UE sobre las remesas.
- Asistencia a los países socios para identificar y supervisar a los captadores de buena fe con objeto de dar autonomía a los migrantes y, en particular, con el fin de facilitar la migración circular.

Basándose en estos instrumentos y comunicaciones, tuvo lugar en noviembre de 2015 la reunión de jefes de Estado de la UE en la Cumbre de la Valeta¹¹, en la cual se acordó el establecimiento de un fondo especial de urgencia de la UE para la estabilidad y la lucha contra las causas profundas de la migración irregular y del fenómeno de las personas desplazadas en África. En esta cumbre se elaboró un Plan de Acción basado en los siguientes ejes estratégicos:

- Abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento forzoso.
- Potenciar la cooperación en materia de migración legal y movilidad.

¹¹ <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>. El denominado “Fondo fiduciario de emergencia” dotado de 1.800 millones de euros (presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo). El Fondo es un mecanismo que se utiliza en el ámbito de la cooperación al desarrollo para reunir grandes sumas de dinero procedentes de diferentes donantes. El objetivo del mismo es contribuir a impulsar la estabilidad en estas regiones y a mejorar la gestión de la migración, contribuyendo a hacer frente a las causas profundas de la desestabilización, el desplazamiento forzoso y la migración irregular, promoviendo la igualdad de oportunidades y las oportunidades económicas, la seguridad y el desarrollo. Los países beneficiarios del fondo son:

-Región del Sahel y la zona del lago Chad: Burkina Faso, Camerún, Chad, Gambia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria y Senegal.

-Cuerno de África: Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania y Uganda,

-Norte de África: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto.

- Reforzar la protección de los migrantes y solicitantes de asilo.
- Prevenir y combatir la migración irregular, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos.
- Colaborar más estrechamente para mejorar la cooperación en materia de retorno, readmisión y reintegración.

En lo que se refiere a la vinculación y ventajas de las migraciones en términos de desarrollo se identifican las siguientes líneas de actuación:

- Invertir en el desarrollo y la erradicación de la pobreza.
- Favorecer el desarrollo socioeconómico, y en particular la creación de empleos entre los jóvenes.
- Mejorar la resiliencia, especialmente entre las personas más vulnerables (mujeres y niños) y de las comunidades receptoras de refugiados, incluido el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y nutricional, la sanidad, la educación y la protección social.
- Reforzar los medios de subsistencia y las posibilidades de autosuficiencia de personas desplazadas así como de las comunidades de acogida.

Otro elemento en el que se centra el Plan de Acción está dirigido a facilitar el retorno y la reintegración de los inmigrantes irregulares, ya provengan de países miembros de la UE y países asociados como de países africanos en tránsito y destino. Para ello, se hace referencia al Derecho Internacional de los países firmantes del Acuerdo de Cotonou (art.13).¹²

En el caso de España, teniendo en cuenta que el fenómeno migratorio empieza a hacerse presente de forma más tardía, tanto las políticas de acogida de inmigrantes como la vinculación del fenómeno con políticas de desarrollo se introducen de forma más tardía tanto a nivel nacional, regional y local.¹³ De este modo, en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 aparece integrada una visión del codesarrollo dirigida a *“abordar la homologación de un modelo multilateral basado en la consideración de los flujos migratorios como una fuente de riqueza para los países de origen y destino, y del codesarrollo como un ámbito de actuación multicultural y transnacional.”* Ese mismo año se elabora el Documento de Consenso sobre Codesarrollo¹⁴ en el

¹² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r12101&from=ES>

¹³ En el año 2001, el Plan GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración) recoge una visión reducida del codesarrollo vinculada a favorecer el retorno como una inversión en los países de emigración como *“la pieza clave del diseño de la política del gobierno en la presente legislatura, en la que hemos de favorecer, entre otras actuaciones, el retorno de emigrantes a sus países de origen. Su mejor formación profesional después del trabajo desarrollado aquí será un valor añadido a su propio bagaje, que les permitirá contribuir al esfuerzo de desarrollo y crecimiento de sus propios países”*.

¹⁴ El Documento de Consenso del Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo define el codesarrollo como una modalidad de

marco del grupo de trabajo de especializado en el ámbito migratorio. Este documento, aborda el Codesarrollo desde una perspectiva “experimental” a través de un enfoque dirigido a otorgar un tratamiento positivo a los fenómenos migratorios y de la participación activa de los migrantes en las acciones de desarrollo en el marco de las políticas de cooperación.

Con posterioridad, el Codesarrollo empieza a integrarse de una forma efectiva en las políticas de cooperación tanto a través del denominado Plan África¹⁵ como en el Plan Director 2009-2012¹⁶, el cual desarrolla un marco bien estructurado y definido incluyendo la línea de Migraciones y Desarrollo, como una de las prioridades de la acción de cooperación española, e incluso se enuncia con un resultado el hecho de *“Fomentar los efectos positivos recíprocos entre migración y desarrollo, a través de la promoción del codesarrollo, empoderamiento de las diásporas y el apoyo a la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas de migración adecuadas y coherentes, en los países de origen, tránsito y destino protegiendo los derechos de las personas migrantes en todas las fases del proceso”*.

Esta apuesta clara de la cooperación española por integrar una línea de trabajo dirigida a reforzar los vínculos entre migraciones y desarrollo desaparece en el siguiente Plan Director 2013-2016. El Plan, elaborado en un contexto de reducción drástica de la política de cooperación española, suprime este enfoque prioritario y se limita a señalar que *“se trabajará en coordinación con otras áreas de trabajo como migración y desarrollo, o la agenda internacional de financiación al desarrollo, entre los que se encuentra la inversión extranjera directa coherente con el desarrollo o las remesas, sin olvidar el potencial que ofrece el retorno del capital humano inmigrante”*.

Por su parte, el borrador del Plan Director de Cooperación 2018-2021, pendiente de su aprobación definitiva, la dimensión migratoria vuelve a hacerse visible, señalando que uno de los retos de la cooperación son las migraciones y el desarrollo indicando que ha de profundizarse *“en las causas profundas que provocan las migraciones, trabajar sobre ellas y adaptarse a las nue-*

cooperación para el desarrollo que se enmarcaría dentro del objetivo último de la cooperación española de luchar contra la pobreza mediante la promoción del desarrollo humano. Las acciones propias del codesarrollo -dice el documento- *“han de contribuir al proceso de ampliación de oportunidades, capacidades y libertades de las personas y buscan erradicar las situaciones de pobreza caracterizadas por la carencia de capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno”*. http://www.citieslocalgovernments.org/committees/fccd/Upload/library/documentoconsenso2005_en.pdf

¹⁵ El Plan África 2009-2012 incluye en el Objetivo 4 la “Consolidación de la asociación con África en materia migratoria”. En el mismo que se indica como efecto esperado que el Plan Director de Cooperación contribuya a *“Promover los efectos positivos recíprocos entre migración y desarrollo, a través de la promoción del codesarrollo, empoderamiento de las diásporas, y el apoyo a la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas de migración adecuadas y coherentes, en los países de origen, tránsito y destino protegiendo los derechos de las personas migrantes en todas las fases del proceso”*. <http://www.casafrika.es/casafrika/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf>

¹⁶ http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/libro1_PlanDirector_LR.pdf. Para la temática Migraciones y Desarrollo véase págs., 173-177.

vas realidades, enfoques e instrumentos, promoviendo los aspectos positivos de la migración legal en los procesos de desarrollo”.

Entre las metas, basadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que se pretende contribuir a través de las líneas de acción de la cooperación española, destaca la 10. 7 (ODS 10. Reducción de las desigualdades) dirigida a *“Facilitar la migración y la movilidad ordenada y bien gestionada”*, apoyando la elaboración en los países socios de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. Entre las líneas de trabajo se incluye *“la capacitación de las instituciones con el objetivo de favorecer que la migración y la movilidad de las personas tengan lugar de manera ordenada, segura, regular y responsable. Esto incluye la aplicación estricta de un enfoque basado en los derechos humanos y en la seguridad de las personas”*.

En definitiva, a pesar de las numerosas iniciativas, recomendaciones, documentos, acuerdos y programas tanto pasados como actuales, se observa que el establecimiento de vínculos estables y duraderos entre las dinámicas migratorias y las políticas de cooperación al desarrollo sigue siendo una asignatura pendiente.

Sobre migraciones y refugio: de los conceptos y de su marco normativo en el escenario internacional

GEMMA PINYOL-JIMÉNEZ

Directora de políticas migratorias y diversidad en Instrategies
Investigadora asociada GRITIM-UPF

Resumen

Sin ánimo exhaustivo, este artículo pretende contribuir a explicar los conceptos básicos que se aplican a la hora de hablar de migraciones internacionales y de desplazamientos forzados. La existencia de un marco normativo de la figura del asilo regulador en el derecho internacional no tiene analogía en el ámbito de las migraciones internacionales, lo que genera no sólo disimilitudes sino también distorsiones en la percepción que de las dos figuras existe en la opinión pública. Por ello, esta contribución también quiere explicar el marco normativo existente y plantear la necesidad de una mejor gobernanza global de las migraciones, en línea con la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, que recoge las preocupaciones de los estados para una mejor gestión de la movilidad de las personas en el siglo XXI.

Palabras clave: migraciones, asilo, refugio, políticas públicas.

Abstract

This contribution intends, in a non-exhaustive way, to contribute to understanding the basic concepts regarding international migrations and forced displacements. There is an international regulatory framework governing on refugees, but there is not an analogue instrument regarding international migration. This situation not only generates important distortions, but also confusion in the perception of these two figures in public opinion. Therefore, this contribution also wants to contribute to explain the current regulatory framework, and raise the need for a better global governance of international migration, following the New York Declaration for Refugees and Migrants adopted in 2016 that aimed at improving the way in which the international community responds to large movements of refugees and migrants.

Key words: Migration, asylum, refugee, public policies.

En los últimos años, las personas refugiadas y migrantes han ocupado más titulares que nunca en muchos periódicos europeos y norteamericanos. Sea por la existencia de auténticos dramas humanitarios como los de Siria, Yemen o Myanmar, por mencionar algunos, o por las consideraciones de responsables políticos de distintos países desarrollados, la opinión pública se ha visto inundada por noticias, opiniones y discursos que hablaban de asilo y refugio, de derechos humanos, de movilidad, de seguridad y otros que se relacionan con la migración. Pero, si bien es cierto que las cuestiones de inmigración y asilo se han situado en una posición de privilegio en las agendas públicas en los últimos años, no siempre parece claro que el uso de los conceptos sea el correcto ni el adecuado. Sin ánimo exhaustivo, este artículo pretende contribuir, modestamente, a la clarificación de los conceptos básicos que se aplican a la hora de hablar de migraciones internacionales y de desplazamientos forzados, a la vez que pretende identificar algunas de las cuestiones que explican que, desde 2016, la agenda de Naciones Unidas recoja también las preocupaciones de los estados para una mejor gestión de la movilidad de las personas en el siglo XXI.

Una constante histórica que puede parecer nueva, pero no lo es

Las migraciones son una constante en la historia de la humanidad, con una notable capacidad de transformación social. Sin embargo, en cada período histórico han tenido una trascendencia y volúmenes diferentes, y también diferentes causas y consecuencias, lo que determina su presencia en el debate público. En este sentido, es importante señalar que las migraciones internacionales (que implican cruzar fronteras estatales reconocidas internacionalmente) han adquirido una preeminencia notable en las agendas públicas y políticas de finales del siglo XX y principios del XXI. Esto explica la necesidad de abordar el fenómeno de la migración internacional con mayor atención, analizando las causas y consecuencias de estos movimientos, conociendo el mapa migratorio actual y examinando las diferentes respuestas que, desde el nivel estatal, regional o internacional, se están implementando para gestionar este fenómeno (Massey, Arango, & Hugo, 2005).

En un mundo en el que las comunicaciones, las transacciones económicas, los productos básicos y la información circulan globalmente, también lo hacen las personas. En busca de mejores condiciones de vida o mejores oportunidades de trabajo; por estudio o por razones familiares; motivadas por factores de expulsión o atracción; muchas personas emprenden nuevos proyectos vitales en países distintos del que ostentan la nacionalidad. En general, la globalización ha significado el desarrollo, no sin tensión, de un marco compartido de movilidad, pero mientras que los bienes y servicios, el capital, las comunicaciones, el transporte e incluso la información circulan más fácilmente, los movimientos humanos ahora encuentran mayores obstáculos que en el pasado.

Aunque los permisos de viaje son conocidos desde el Imperio persa, en la última parte del siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial no se necesitaban pasaportes, y cruzar las fronteras era un procedimiento relativamente sencillo. Cuando en el siglo XVII, el rey Luis XIV de Francia quiso facilitar la circulación portuaria de algunos de sus súbditos, estampó su firma en unos documentos llamados *passé ports* para que se les facilitara el acceso cuando llegaban a puerto extranjero. A lo largo del siglo XVIII, se establecieron en diversos países europeos documentos de viaje y controles de acceso (Stearns, 2009) que bien pueden considerarse el embrión de los mecanismos actuales de control de fronteras. De manera precaria, algunos países intentaban identificar a las personas que llegaban a sus fronteras, aun cuando no siempre disponían de papeles oficiales de sus países de origen. Todo este sistema desarticulado y desorganizado convivía con la aparición de nuevos medios de transporte y un influjo de la movilidad de personas, lo que llevó a Francia a eliminar los pasaportes y visados en 1861, una iniciativa que siguieron la mayoría de países europeos.

En el periodo de la Primera Guerra Mundial, los gobiernos europeos introdujeron requisitos de pasaporte fronterizo por razones de seguridad y para controlar la emigración de personas con habilidades útiles. Estos controles se mantuvieron en su lugar después de la guerra, convirtiéndose en un procedimiento estándar en todo el mundo, ya que la Sociedad de Naciones ofreció directrices generales sobre este tema después de las conferencias internacionales de 1920 y 1926.

Durante la Segunda Guerra Mundial, además, Europa se enfrentó a la evacuación masiva, el desplazamiento forzado, la expulsión y la deportación de millones de personas. De hecho, después de la crisis de refugiados de la Segunda Guerra Mundial, se estableció el primer régimen internacional de protección legal para los refugiados (la mayoría de origen europeo) y se crearon una plétora de organizaciones multinacionales para ayudar a los refugiados. La aparición de organismos específicos para atender a las personas que huían de conflictos o guerras marca un punto de inflexión en la concepción histórica del asilo y del refugio. El concepto de asilo hunde sus raíces en la mitología griega y desde la antigüedad se tiene constancia de la existencia de lugares inviolables en los que no se podía perseguir a nadie: desde el palacio real azteca a los centros de culto de muchas religiones, la figura del asilo ha existido a lo largo de la historia.

Este espacio de inviolabilidad y protección, basado en el compromiso de quienes ostentaban el poder, se estructura de modo ordenado en el ámbito internacional después de la Segunda Guerra Mundial. Así, la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA por sus siglas en inglés) se estableció en 1943 para proporcionar ayuda humanitaria y facilitar el retorno a la enorme cantidad de personas refugiadas y desplazadas que se encontraban en las zonas, principalmente de Europa, que iban liberando los países que formaban la coalición aliada. La UNRRA ayudó a unos 8 millones de personas y cesó sus operaciones entre 1947 (Europa) y 1949 (Asia). Fue reemplazada en 1947 por la Organización Internacional de Refugiados,

que a su vez se convirtió en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1950.

También durante la década de 1950, cuando Europa comenzaba a recuperarse de la devastación de la Segunda Guerra Mundial y experimentaba un período de intenso crecimiento económico, se fomentó nuevamente la movilidad laboral. Dado que la falta de trabajadores calificados era vista como un riesgo para las precarias economías de los países en recuperación, la libertad de movimiento de trabajadores calificados (principalmente de la industria) se incluyó en los tratados que fundaron la CEE en 1957. Se otorgaron más de 8 millones de permisos de trabajo a extranjeros en Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Alemania Occidental durante el período de 1958 a 1972 (Castles, 2006). Los llamados *trabajadores invitados* también fueron reclutados a través de acuerdos bilaterales con países extra-europeos, especialmente para trabajar en los sectores de la construcción, la minería y el transporte. Un número importante de los denominados trabajadores invitados salió de los países del sur de Europa hacia los vecinos del centro y norte europeos, o emigró de Turquía a Alemania, de Argelia a Francia y de los países británicos de la Commonwealth a Gran Bretaña.

Esta dinámica migratoria en Europa es sólo un reflejo del progresivo incremento de la movilidad internacional, aun cuando los flujos migratorios que caracterizan las últimas décadas tienen aún, y más de lo que parece, carácter interregional.

La distinción entre persona migrante y persona refugiada

Según señala la OIM (2006), la migración es el *“movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo, que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos”*. Las migraciones son un fenómeno demográfico clave, que junto con la tasa de natalidad y mortalidad, se convierten en factores explicativos de los cambios en la población de una ciudad, región o país. A diferencia de estos fenómenos, la migración no es un evento biológico, sino que está influenciado por factores sociales, culturales, ambientales, económicos y políticos.

El movimiento migratorio puede ser de carácter interno si se da en el seno de un mismo país o de carácter internacional si se cruzan fronteras internacionalmente reconocidas; y puede tener carácter temporal o permanente. Otra distinción clave de los movimientos migratorios es el carácter de los mismos: son movimientos voluntarios si las personas eligen migrar, o forzados si se ven obligadas a moverse involuntariamente. También se habla de migración reacia (*reluctant migration*) cuando las personas se ven envueltas en situaciones que fomentan una reubicación inicialmente no planeada o deseada (gentrificación, desastres naturales, riesgos ambientales, etc.).

La migración voluntaria se basa en la iniciativa libre de las personas, que deciden moverse para mejorar sus vidas y buscar mejores oportunidades. La gente se mueve por una variedad de razones, teniendo en cuenta las opciones y los factores de empujar y tirar tanto en el país de origen como en el de destino. Entre otras razones, las personas se mudan para encontrar trabajo, estudiar o reunirse con la familia. A diferencia de los refugiados que no pueden regresar a sus hogares de manera segura, los migrantes no enfrentan impedimentos para regresar. La migración forzada a menudo es causada por la persecución o la explotación, e incluye víctimas de trata, personas desplazadas internamente y refugiados, que huyen de conflictos armados o persecución.

La distinción voluntario-forzado es clave, pues articula no sólo una casuística diferenciada, sino un marco de respuesta (internacionalmente reconocido y aceptado) diferente.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por primera vez, se estableció un marco internacional para que los derechos humanos fundamentales estuvieran universalmente protegidos. En relación con la movilidad de las personas, en la declaración se hace mención en sus artículos 13 y 14:

La declaración distingue, por lo tanto, entre la migración voluntaria y los movimientos forzados, y permite además una estructuración distinta de las dos figuras. En el caso del artículo 14, en 1951 se aprobó la Convención de Refugiados, como el documento clave que define el término “refugiado” y describe las obligaciones legales de los Estados para protegerlos. Es decir, para aquellos estados signatarios de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967, existe una obligación internacional sobre cómo atender una petición de asilo. De manera diferente, la gestión de la migración no está cubierta por ningún instrumento o norma legal internacional: los países gestionan la migración de acuerdo con sus propias leyes de inmigración, y los instrumentos internacionales que protegen a los migrantes generalmente no inte-

Artículo 13

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Artículo 14

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

rumpen el derecho de los Estados a regular la admisión y residencia de los migrantes en sus territorios.

Es decir, mientras la Declaración Universal de Derechos Humanos consigna el derecho a migrar y el derecho a pedir asilo, no existe ningún marco internacional regulador que obligue a ningún estado a aceptar a una persona migrante, mientras que en el caso de las personas que buscan refugio, aquellos estados signatarios de la Convención de Ginebra están, como mínimo, obligados a atender la solicitud de asilo.

Sin embargo, hay una variedad de principios y normas que regulan las obligaciones internacionales de los Estados con respecto a los migrantes. Uno de los instrumentos internacionales más relevantes es la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990 y entró en vigor en 2003, aun cuando sólo ha sido ratificada por 51 estados, ninguno de ellos de la Unión Europea.

Otros instrumentos internacionales para proteger a los migrantes tienen un enfoque genérico, pero han sido importantes para establecer un núcleo de derechos y libertades para los migrantes en la mayoría de los países de la ONU: la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979); la Convención Internacional contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984) y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989), entre otros.

Más allá del marco internacional que proporciona Naciones Unidas, el espacio supranacional en el que el desarrollo de un marco normativo sobre migraciones y asilo ha alcanzado mayores niveles de gestión y coordinación inter-estatal, es la Unión Europea. Con la creación de la idea de la ciudadanía europea, y desde la entrada en vigor del Acuerdo de Schengen en 1986, los países de la ahora Unión Europea han permitido una circulación interior de las personas nacionales de los Estados miembros que ha configurado la existencia de una migración supranacional pero comunitaria, que ostenta unos derechos y deberes similares a los de los nacionales de los países miembros. Ello abrió la puerta, en 1999, al proceso de inicio de una política de inmigración y asilo común para establecer mecanismos de gestión en las fronteras comunes (exteriores de la Unión) y responder a los flujos migratorios extracomunitarios que llegaban al territorio común.

Las diferentes comunicaciones, directivas y reglamentos que se han aprobado en el marco europeo desde 1999 son notables, y han supuesto un paso claro hacia la construcción de una política europea de inmigración y asilo (Terrón, 2017). Pero se trata de un proceso inacabado y complejo, especialmente porque los Estados miembro siguen sin querer perder la capacidad de acción y decisión en temas tan sensibles como el control de fronteras y las políticas de inmigra-

ción (Ferrero-Turrion & Pinyol-Jiménez, 2016). De hecho, la Agenda Europea de Migraciones, aprobada en 2015 y que se entiende como la hoja de ruta de la acción migratoria en la Unión Europea, sigue siendo poco ambiciosa para evitar los recelos y reticencias de los Estados miembros.

¿Hacia un modelo de gobernanza global de las migraciones?

En 2001, el número de personas que habían tenido que abandonar sus hogares huyendo de guerras, violencias y conflictos diversos estaba en torno a los 42 millones de personas (entre refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos). En 2017, la cifra superaba los 65 millones de personas¹. El incremento en el número de personas que requieren de protección internacional no ha ido acompañado de una respuesta acorde con las necesidades por parte de la mayoría de países. De hecho, en muchos países se han endurecido las leyes que regulan la concesión de la protección del asilo, y se han tomado medidas que dificultan la movilidad de los refugiados en busca de lugares seguros en los que continuar sus vidas. El caso de los países de la Unión Europea ha sido ejemplo de ello, llegándose a entender la cuestión de las personas refugiadas como un reto para la seguridad de las fronteras europeas. De hecho, lo que se ha confirmado ante el incremento de personas refugiadas procedentes de Sudán Sur, Afganistán o Siria, por indicar sólo los tres primeros puntos de origen en 2017, es la incapacidad (o falta de voluntad) de muchos países del entorno de atender y proteger las necesidades de estas personas, a pesar de estar obligados por la Convención de Ginebra. El retorno obligado de refugiados afganos a su país de origen, del que sigue saliendo gente, es un ejemplo de cómo se vulneran principios clave como el de no-retorno (*non-refoulement*) que habían sido clave en el sistema internacional de protección.

Por otro lado, las migraciones de carácter económico han sido convertidas en un tema polémico por parte de responsables políticos de distintos países (tanto de aquellos que reciben flujos migratorios importantes, por ejemplo Estados Unidos, como de aquellos que tienen volúmenes de entrada poco significativos como Hungría). Se ha ido construyendo una dialéctica perversa, en la que se ha convencido a buena parte de la opinión pública de que el influjo de migrantes está 'descontrolado' y es una amenaza.

Ambas circunstancias han supuesto un reto claro para con los instrumentos internacionales de protección de los refugiados (que se han visto superados por la falta de aplicación) y han confirmado que no existen instrumentos de gobernanza global sobre migraciones suficientemente desarrollados. Precisamente en esta búsqueda de nuevos espacios de acción puede enten-

¹ Véase la página web de ACNUR <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

derse que en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible², aprobada en 2015, se incorpore la migración como una cuestión clave de las políticas de desarrollo global. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible integran la migración haciendo un llamamiento a los países para que faciliten la migración y la movilidad de las personas ordenada, segura, regular y responsablemente, además de plantear acciones para mitigar la fuga de cerebros, acabar con la trata de personas, respetar los derechos laborales de los trabajadores migrantes, etc.

De igual modo debe entenderse la iniciativa de 2016, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas albergó una conferencia sobre movimientos de personas, y aprobó la Declaración de Nueva York sobre migrantes y refugiados³ (NNUU, 2016). La declaración reconoce la relevancia de la movilidad de las personas en el mundo actual y quiere servir para ofrecer a las migraciones, los desplazamientos y el asilo un papel más prominente en la agenda internacional. De hecho, el encuentro en sí fue un hito, porque era la primera vez que se convocaba una cumbre de alto nivel para tratar estos temas. Asumir y entender que el fenómeno migratorio es de carácter global, y que por lo tanto requiere de un mayor diálogo internacional entre países de origen, tránsito y destino, es un éxito ya de la cumbre, aun cuando se pueda ser más escéptico con el resultado que se espera conseguir con la aprobación de un pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada en 2018, estructurado sobre un conjunto de principios y enfoques comunes.

De hecho, uno de los objetivos que debería plantearse el pacto mundial es explorar mecanismos e instrumentos que corresponsabilicen a los países en la gestión de los flujos migratorios, y faciliten la incorporación de las personas migrantes en las sociedades de acogida, que deben entenderse ya como diversas. Las limitaciones a la movilidad de las personas –que siguen siendo una cuestión de soberanía nacional, pero que no pueden establecerse a priori para las personas refugiadas– deben estructurarse de tal modo que no generen espacios de irregularidad ni de vulneración de derechos.

Es imprescindible recuperar la lógica del reconocimiento y garantía de derechos básicos para migrantes y refugiados (de Lucas, 2017) y luchar, para ello, también contra los discursos populistas y simplistas de carácter xenófobo, que han optado por criminalizar a los migrantes y a los refugiados en lugar de ofrecer propuestas alternativas. Convivir en sociedades diversas supone construir políticas que garanticen la igualdad de derechos y deberes en espacios de igualdad de oportunidades: los discursos del odio al diferente en estos contextos no sólo no aportan soluciones sino que generan problemas serios de convivencia.

Poner en duda el derecho de asilo (pero también vulnerar el derecho del mar o la convención de protección de los niños por citar algunos) es poner en jaque el derecho internacional público.

² Puede consultarse en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

³ Consultable en <https://refugeesmigrants.un.org/es/declaration>

Y supone abrir un camino muy peligroso sobre dónde están los límites a esta erosión de derechos. El pacto mundial sobre refugiados y migrantes debería tener esto en mente, para evitar que en el siglo XXI se desconfiguren los instrumentos de protección de derechos que se empezaron a crear hace apenas setenta años.

Referencias bibliográficas

- Abel, G., & Sander, N. (2014). Quantifying global international migration flows. *Science*: 343, 1520-1522. Obtenido de <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24675962>
- Castles, S. (2006). Guestworkers in Europe: A Resurrection? *International Migration Review*: 40, 741-766.
- de Lucas, J. (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*: 36, 64-87.
- Ferrero-Turrion, R., & Pinyol-Jiménez, G. (2016). La mal llamada "crisis de los refugiados" en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo de la Unión Europea. *Documentación Social*: 180, 49-69.
- Massey, D., Arango, J., & Hugo, G. (2005). *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Oxford University Press.
- NNUU (2016). Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Naciones Unidas. Obtenido de <https://refugeesmigrants.un.org/es/declaration>
- OIM (2006). Glosario sobre Migración. *Derecho Internacional sobre Migración*: 7.
- Stearns, P. N. (2009). *Globalization in World History*. Routledge .
- Terrón, A. (2017). El desarrollo del espacio de libertad, justicia y seguridad. La Agenda europea de migración. *Tiempo de Paz*: 125, 69-75.

Los acuerdos de la UE sobre emigración, refugio y asilo

SANTIAGO MENDIOROZ
MPDL

Resumen

Ni la UE ni sus Estados Miembros estaban preparados para enfrentarse al problema creado por la masiva entrada de refugiados sirios procedentes de Turquía que se produjo en 2015 y 2016. La distribución competencial entre la Unión y sus EEMM agudizó el problema y puso al descubierto la falta de solidaridad, tanto entre los EEMM entre sí como, sobre todo, entre estos y los necesitados de protección internacional. La respuesta de la UE se ordena en tres ejes básicos: incrementar la ayuda al desarrollo en los países de origen, luchar contra los traficantes de seres humanos, mejorar el control de las fronteras y la situación de los refugiados en los países de tránsito. El acuerdo UE-Turquía es la pieza básica de la nueva política. Para la UE es esencial que sea percibido como justo y legal de acuerdo al derecho internacional, además de eficaz. Pero son mayoría las voces críticas desde la doctrina y las ONG.

Palabras clave: Refugiados, Acuerdo Turquía-UE, solidaridad, protección internacional.

Abstract

Neither the EU. nor its MS were ready to face the problem of the massive influx of Syrian refugees coming from Turkey in 2015 and 2016. The distribution of competences between the EU and its MS did not help. Moreover, it brought to light the lack of solidarity among MS and between them and those in need of international protection.

EU's answer has been manyfold: increase development aid in the migrant's countries of origin; fight the smugglers and profiteers of human beings; improve frontier control and help refugees in transit countries.

The EU-Turkey agreement plays an essential rôle in this new policy. The EU needs this agreement to be seen as fair and in accordance with international law besides being useful. But there is a vast majority of critical voices, both from the NGOs and the legal experts.

Key words: Refugees, the EU-Turkey agreement, solidarity, international protection.

I.- El origen

La preocupación por las migraciones procedentes de terceros países aparece muy tarde en la construcción de la Unión Europea. Hasta el Tratado de Maastricht, sólo se preocupaba por las internas en su vertiente económica de la libre circulación de trabajadores, limitada a los nacionales de los Estados Miembros (EM).

El éxito económico de la integración europea la va convirtiendo en un poderoso magneto de atracción para las poblaciones de los países vecinos, incluidos España y Portugal. La caída del Muro desencadenará una segunda y masiva oleada. Pero estas oleadas no plantearán a los países de destino o a la propia Unión problemas graves. La Guerra de los Balcanes constituirá el primer aldabonazo serio para la conciencia de los europeos, y pondrá a prueba la capacidad de acogida de los E.M. y de las instituciones europeas.

Pero a medida que crecen las diferencias de renta entre la UE y los países del África subsahariana y aumentan los conflictos bélicos en países cercanos, crece la presión migratoria sobre las fronteras europeas. Cuando a esta situación se une la preocupación por el fenómeno terrorista, la necesidad de establecer fronteras seguras y de canalizar la presión migratoria pasa a convertirse en obsesión para Europa.

La acción externa de la UE en materia de migraciones tiene hoy dos componentes básicos. El primero, orientado a los países origen de las migraciones, es la política de desarrollo, enfocada a intentar lograr en esos países condiciones de vida que se espera contribuyan a aminorar la atracción de Europa, pero dedicando grandes sumas a mejorar sus sistemas internos de control de fronteras. El segundo, orientado a los "países de tránsito", es la negociación de acuerdos bilaterales o multilaterales. El Acuerdo (si puede denominarse así) de la UE con Turquía es el paradigma.

II.- Las bases legales

El interés por las migraciones externas aparece treinta y siete años más tarde del Tratado de Roma, en Maastricht, y sólo bajo la forma de cooperación entre los E.M. La política común de inmigración llega con el Tratado de Amsterdam (1999), que en su art. 63, apdos. 3 y 4 recoge lo que hoy está en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en materia de inmigración legal. Con Amsterdam, una parte de las políticas de inmigración y asilo pasan a ser competencia comunitaria, aunque la inserción de los inmigrantes y el reconocimiento de su status de necesitados de protección internacional, refugio o asilo sigue siendo competencia de los EM., puerta abierta a la falta de solidaridad. También el control de legalidad pasa a ser competencia de la Corte de Justicia europea, sin perjuicio de que determinadas acciones de los Estados

Miembros puedan (o deban) ser denunciadas y juzgadas en los tribunales nacionales o ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos

El TFUE dedica el Capítulo 2, artículos 77 a 81, a las “Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración”. Allí se encuentran las claves, laudables o criticables, de todo el enfoque de la política de la Unión Europea en materia de migración y asilo.

El art. 77 TFUE declara: *“La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo: a) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores (de la Unión); b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores...”* Es decir: cuando se alcancen de manera plena los objetivos de esa política no podrá haber controles en las fronteras interiores ni siquiera para las personas en situación migratoria irregular y, por tanto, el control en las fronteras exteriores se hace perentorio.

El art. 78 TFUE establece principios básicos: *“La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección internacional y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a **todo** nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el principio de no devolución”.* *“Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes”.* Lo que en derecho internacional se conoce como de “no devolución” (o “non-refoulement”) es la no expulsión de una persona en situación irregular hacia un país, incluido el propio de origen, en el que no se descarte la aplicación de la pena de muerte o de la tortura y no se garantice que la persona no será sometida a trato degradante o no se le respetarán sus derechos humanos.

A partir de estos principios, la jurisprudencia de la Corte Europea de Justicia ha ido consolidando el respeto a los derechos humanos relacionados con las migraciones, como principio fundamental de la actuación de la UE. Hoy el art. 6 del TUE establece que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) tiene el mismo valor jurídico que los Tratados; lo que significa que puede ser invocada ante la propia CJUE. Por ello comentaré brevemente el contenido de la Carta, y específicamente sus arts. 7, 18 y 19.

El art. 7 de la CFDUE establece: *“Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y sus comunicaciones”.* La jurisprudencia reiterada de la CJUE relaciona este derecho con los procedimientos migratorios de la UE. Se traduce, para determinadas personas con derecho a entrada y estancia en la UE, no sólo en el derecho al reagrupamiento familiar (v. Directiva 2003/86) sino también en hacer posible en la práctica ese derecho mediante la concesión de los correspondientes permisos de entrada y trabajo a ciertos miembros de su familia (v. Cariat). También puede invocarse frente a la expulsión.

El art.18 establece *“Se garantiza el derecho de asilo de acuerdo a las reglas de la Convención de Ginebra de 28/07/1951 y el protocolo de 31/01/1967 relativos al estatuto de refugiado y*

de conformidad con el TUE y el TFUE”. Ese derecho, de acuerdo con el art. 33 de la Convención de Ginebra, implica para el Estado la obligación de concederlo cuando se dan las circunstancias adecuadas. Lleva consigo el derecho de la persona a solicitarlo, a que su demanda sea examinada adecuadamente y un cierto derecho a una residencia temporal, mientras se examina su demanda, así como a los recursos y demás derechos que conceden a los refugiados las directivas 2013/32/UE, 2011/95/UE y 2004/83/UE. (v. Bonart)

El art. 19 reza: «1. *Quedan prohibidas las expulsiones colectivas. 2. Nadie puede ser alejado, expulsado o extraditado a un Estado en el que exista un riesgo serio de ser sometido a la pena de muerte, a la tortura o a otras penas, o tratamientos inhumanos o degradantes*». Se reafirma, de manera explícita y conforme con el derecho internacional, el principio de «no devolución», y también la obligación de informar a los solicitantes de protección de sus derechos, incluido el de recurso ante cualquier decisión de no reconocimiento de la condición de asilo o refugio, de las decisiones individuales de expulsión y las condiciones de la misma (v. Jaumotte). Y establece por tanto, para la UE y sus EM, la obligación de informarse de las condiciones en que va a ser tratado el expulsado o extraditado en el país al que se le envía, y de actuar en consecuencia.

Quizás, en el momento actual y en la situación permanente de crisis migratoria, podemos decir que el derecho a la no devolución constituye a la vez la base de la normativa comunitaria y el derecho en mayor riesgo.

Pero la política común de la UE en materia de inmigración convive con tres competencias de los EM: la decisión final sobre asilo, refugio o concesión de la protección internacional en cada caso; el hecho de que cada demanda de asilo o refugio deba ser tratada en y por el EM de primera entrada (Regl.343/2003); y el hecho de que ni la Comisión ni el Consejo pueden forzar a un EM a recibir a un solo solicitante de asilo o refugio.

Por ello los EEMM con frontera exterior en el Mediterráneo soportan una presión no compartida e infinitamente superior en todo lo que se refiere al control de fronteras, al tratamiento de las demandas de asilo o refugio y a la provisión de las condiciones mínimas de vida para los solicitantes mientras se tramita su refugio o su expulsión y aún después, mientras esa orden se lleva a cabo. Otra consecuencia es que cualquier «reparto» de los emigrantes entre los EM se hace sobre una base voluntaria, olvidando las obligaciones de cooperación leal y de solidaridad entre los EM que establecen los Tratados. Por último, difícilmente coinciden el EM de primera entrada y el de destino deseado, con las complicaciones que esa realidad conlleva.

III.- El brusco despertar a la realidad

En lo más agudo de la crisis de los refugiados, más de 6.000 personas llegaban, cada día, procedentes de Turquía, a las costas griegas: 550.000 en tres meses, un millón en total entre

2015 y 2016 (UNHCR, EUROSTAT); 140.000 en la pequeña isla de Lesbos. La inmensa mayoría de estas personas (unos 920.000) sólo pasaban horas o días en Grecia, para dirigirse a su destino soñado en Alemania (v Dimitriadi). Ninguna institución comunitaria ni nacional, y menos en un país arrasado por la crisis, estaba en disposición de afrontar esa migración masiva. La tentación del “sálvese quien pueda” fué excesiva para otros EM, y los acuerdos de Schengen fueron los primeros en saltar por los aires. La solidaridad comunitaria, en términos reales, cayó inmediatamente después.

No es eso sólo: el Mediterráneo es la zona del mundo donde más personas mueren al tratar de emigrar hacia otras tierras. De enero a septiembre de 2017, 2.654 personas murieron tratando de alcanzar las costas italianas, según la Organización Internacional de Migraciones (E. R. Petrillo). Por ello la imagen que queda en nuestras memorias es la de una Europa insoledaria.

Y sin embargo, desde 2014 la UE ha recibido más de un millón y medio de solicitudes de asilo o refugio y ha respondido positivamente a más de 720.000 (más de 400.000 en Alemania). Pero eso es sólo una parte del total de refugiados sirios (unos 5 millones en Turquía, Líbano y Jordania.). Por ello, la “amenaza” sobre las fronteras exteriores (Grecia e Italia, también España), está muy lejos de haber desaparecido.

El “Acuerdo” con Turquía contribuyó sin duda a parar el flujo de refugiados hacia Grecia, pero derivó la presión hacia Italia: este país recibió 438.919 personas en el mismo periodo. (Petrillo, op.cit.)

No es de extrañar entonces que la preocupación prioritaria, para la Comisión y para los EM haya sido tratar de parar esos flujos antes de que lleguen a las fronteras de la UE; que sean los “países de tránsito”, y también los de origen, quienes se encarguen de detener, “impermeabilizando” su frontera, a quienes buscan un futuro mejor tratando de llegar a territorio de la UE.

Aquí se enmarca el Acuerdo con Turquía. Para muchos, el peor ataque a los derechos humanos en Europa desde la guerra de los Balcanes. Para otros, incluidos los EM y la Comisión, el menor de los males posibles, en el respeto de esos mismos derechos humanos. En cualquier caso corremos el riesgo, como europeos, de que derechos fundamentales como el de “no devolución” o la prohibición de expulsiones masivas, pasen al baúl de los recuerdos

IV.- El “Acuerdo” UE-Turquía

Las comillas del encabezado hacen referencia a uno de los temas más debatidos sobre este acuerdo: su naturaleza. Olivier Corten llega a calificarlo de “machin”, que podríamos traducir como “cosa” o “artefacto”.

IV a.- Los antecedentes previos a la Crisis de los Refugiados

La presencia masiva en Alemania de inmigrantes ilegales de origen turco ha sido una preocupación constante para la UE. Dentro del proceso de adhesión con Turquía, el 28/11/2002, el Consejo autorizó a la Comisión para iniciar negociaciones para un “Acuerdo sobre readmisión de residentes ilegales”. Las negociaciones duraron 10 años: hasta el 21/06/2012.

El 14 de abril de 2014, mediante la Decisión 2014/252/UE, el Consejo Europeo aprobaba en nombre de la Unión ese Acuerdo. La Decisión, basada en los Art. 79.3 y 218.6.a, TFUE establecía además que la Comisión representaría a la Unión en el “comité de readmisión” creado por el Acuerdo. Y la entrada en vigor sería el 1 de octubre de 2014.

Los objetivos básicos de este Acuerdo son: combatir más eficazmente la inmigración clandestina; establecer procedimientos rápidos, seguros y ordenados de identificación y retorno de las personas que no cumplen o han dejado de cumplir las condiciones de entrada, estancia o residencia en el territorio de Turquía o de alguno de los EM de la Unión (léase, inmigrantes irregulares); hacerlo respetando los derechos y garantías procesales para las personas sujetas a procedimiento de retorno. La Unión se compromete a facilitar recursos financieros con vistas a ayudar a Turquía en su aplicación (art. 24). Los EM se comprometen a correr con los gastos de transporte y operaciones de tránsito hasta la frontera del Estado de destino final (art.16).

El Acuerdo contiene también dos artículos, 4 y 6 que se refieren a la readmisión de nacionales de terceros países. Según el art. 4.c Turquía readmitirá a cualquier nacional de un tercer país o apátrida que no cumpla o haya dejado de cumplir los requisitos vigentes para la entrada, presencia o residencia en el EM requirente, *“siempre que se demuestre... que tal persona...c) ha entrado ilegal y directamente en el territorio de los EEMM tras haber permanecido en el territorio de Turquía o transitado por él”*. El art.6 establece una obligación recíproca para los EEMM. Dado que el objetivo básico del acuerdo era la repatriación de ciudadanos turcos, (y la dificultad de aplicar las condiciones establecidas para los nacionales de terceros países), dichos arts. 4 y 6 no entrarían en vigor hasta octubre de 2017. Por ello esa parte no estaba en vigor cuando estalla la crisis de los refugiados, ni se podía aplicar a los ciudadanos de terceros países el procedimiento “acelerado” de devolución previsto en el art.7.

Mientras tanto, para noviembre de 2015 Turquía albergaba ya a más de 2,2 millones de refugiados sirios.

IV b.- Los pasos hacia la Declaración

La crisis de los refugiados forzará a los EM y a la Unión a actuar. El Consejo Europeo de 15 de octubre de 2015 se dedicará a este asunto. Tras recordar que *“la crisis migratoria y de refugiados es una obligación común que requiere una estrategia global y un decidido es-*

fuerzo, con un espíritu de responsabilidad y de solidaridad”, el Consejo hace una llamada a la “plena aplicación del Acuerdo de Readmisión” con Turquía. También da la bienvenida al Plan de Acción propuesto por la Comisión en la misma fecha, que sienta las bases para la “externalización” de la política migratoria de la Unión. Se acepta, aunque la ausencia de solidaridad entre los EM lo imposibilitará en gran medida, la necesidad de dar respuesta a la afluencia de refugiados en Europa (reubicación).

El Plan de Acción comienza con una solemne declaración: *“La comunidad internacional afronta una crisis sin precedentes que requiere solidaridad, acción común y eficiencia...La dignidad humana está en el centro de nuestra común (UE-Turquía) acción”*. Su objetivo es *“suplementar los esfuerzos de Turquía para gestionar la situación de masiva entrada de personas necesitadas de protección internacional”*. Para ello propone *“(b) apoyar a los sirios bajo protección temporal y a las comunidades que los reciben en Turquía; (c) incrementando la cooperación para prevenir los flujos de inmigración irregular a la UE.”* Los puntos fundamentales quedarán así claros: movilizar de manera sostenida fondos “sustanciales” (o sea, pagar); apoyar a Turquía para reforzar su capacidad de combatir el tráfico ilegal de refugiados, reforzando la guardia costera Turca; organizar operaciones conjuntas de retorno hacia los países de origen (Siria!).

Menos de un mes más tarde, en La Valeta, el 12 de noviembre, se daba el acuerdo político para la constitución de un fondo denominado Instrumento Financiero para los Refugiados de Turquía, dotado con 3.000M€. En la reunión subsiguiente entre Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y Turquía se acordaba que los arts. 4 y 6 del Acuerdo de Readmisión entrarían en vigor en junio de 2016, 15 meses antes de la fecha prevista.

El escenario estaba listo para la aparición en escena de esa “cosa”, que, paradójicamente, para la doctrina y las ONG será un Acuerdo sobre los Refugiados entre la UE y Turquía; y para el Consejo Europeo una simple Declaración entre los Jefes de Estado y de Gobierno de los EM y Turquía.

IV c.- ¿Acuerdo o Declaración?

El 18 de marzo de 2016, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE se reunían con su contraparte turca al finalizar el Consejo Europeo del mismo día. Tras la reunión se publicaba un escueto comunicado de prensa (144/16) que, bajo el nombre Declaración UE/Turquía, recogía tres compromisos extraordinarios:

1) Todo nuevo emigrante irregular que cruce de Turquía a las Islas Griegas a partir del 20/04/2016 será devuelto a Turquía; 2) Por cada sirio devuelto a Turquía desde las Islas Griegas, otro sirio será reasentado desde Turquía a la UE; 3) La UE acelerará el desembolso de los 3.000 M€ del IFRT y aportará otros 3.000 M€ antes de finalizar 2018.

Otros asuntos de interés en esta Comunicación: el “acuerdo” se reclama del derecho internacional, basándose en el “non-refoulement” y la no expulsión colectiva; será temporal y se considera una medida necesaria para acabar con el sufrimiento humano y restaurar el orden público; Turquía se compromete a no dejar crear nuevas rutas de tráfico irregular por tierra o por mar; los EM son impulsados a adelantar sus contribuciones al IFR, a cubrir rápidamente sus compromisos de reubicación de refugiados y a aceptar nuevos compromisos hasta un total de 54.000 personas.

La Declaración contiene claros compromisos para la UE, con expresiones como “*Turquía y la UE reafirmaron su compromiso...*”. “*La UE y Turquía decidieron hoy...*”. Además, en el punto 1 se dan instrucciones a las Instituciones y agencias de la UE; en el 4 se habla de la creación por la UE de un sistema voluntario de admisión humanitaria; en el 5 del desembolso del IFR; en el 8 del compromiso de reactivar el proceso de adhesión de Turquía; en el 9 de que la UE y sus EM trabajarán con Turquía, etc. El Consejo Europeo recalcó (v. COM (2016) 231 FINAL) que “**la puesta en práctica de la Declaración con Turquía es una responsabilidad común de la UE que requiere un esfuerzo común de la Unión...**” Juncker nombró de inmediato un Coordinador de la UE para los trabajos sobre el terreno.

La Comunicación deja claro que son los EM los que tienen que hacer funcionar, mediante su compromiso solidario, tanto el nuevo compromiso establecido en esta Comunicación como el anterior acuerdo de los propios EM en el Consejo de 22/07/2015 sobre reasignación y concesión de refugio.

Ninguna Decisión del Consejo siguió oficialmente a este Comunicado. La Comisión lo puso en vigor de manera inmediata. Un mes después, el 20 de abril de 2016, publicaba el Primer Informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía (COM(2016) 231 final). En él, la Comisión afirma que desde el 4 de abril se inició tanto el retorno de los emigrantes irregulares a Turquía como el reasentamiento en Grecia.

La Comisión, el Consejo y los EEMM opinan que la puesta en práctica de la Declaración ha constituido un rotundo éxito: el número de inmigrantes irregulares ha caído drásticamente, así como el número de muertos en el mar Egeo; la persecución de los traficantes se ha incrementado y el reasentamiento de refugiados mediante el mecanismo del 1X1 funciona. La ayuda a los refugiados y desplazados sirios en Turquía y Siria está llegando a sus beneficiarios, al mismo tiempo que se agilizan los procesos de examen de las solicitudes y se mantiene el respeto de los derechos humanos.

IV d.- Las críticas a la Declaración

Un grupo de críticas se refiere a los aspectos formales de la Declaración, y a aspectos como la legalidad, la transparencia y el derecho a la información; el otro se centra en el no respeto de los Derechos Humanos en Turquía y Siria.

El razonamiento tras el primer conjunto de críticas podría sintetizarse así:

- el “Acuerdo” establece compromisos para la Unión: por tanto debió ser firmado por la propia Unión
- eso hubiera exigido, de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, propuesta de la Comisión, acuerdo del PE y decisión conjunta del PE y el Consejo
- el Consejo Europeo, cuya función es establecer las grandes líneas de acción de la UE (definir el marco de las políticas) sería incompetente para la firma de un acuerdo que establezca compromisos concretos
- la forma en que se establece el Acuerdo no respeta ni los procedimientos ni el reparto competencial. Está por tanto afectado de un vicio fundamental que implica su nulidad.

Estas críticas casi unánimes de la doctrina no han encontrado sin embargo reflejo jurisdiccional. La razón es que el posible recurso en anulación del art. 263 TFUE, sólo puede ejercerse por los EM, la Comisión, el Consejo o el PE. Los primeros no tienen interés en impugnarlo. El PE quizás, pero la gravedad de la crisis y su urgencia le maniataron políticamente.

El segundo grupo de críticas está basado en la situación de derechos humanos en Turquía y en Siria. El argumentario de estas críticas sería:

- la “no devolución” implica la prohibición de expulsión hacia lugares de tránsito o de destino final, cuando no esté garantizado el respeto a la vida o se corra el riesgo de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes
- las condiciones de guerra en Siria y la actividad de Turquía en la misma hacen imposible garantizar la vida de nadie
- las condiciones de la vida en los campos de refugiados de Turquía (más de 2,2 millones de refugiados), reiteradamente denunciadas por las ONG y por los organismos de NNUU, implican un trato no acorde con la dignidad humana (sin excluir la tortura)
- El mecanismo de devolución acelerada y el número de las solicitudes de protección o asilo hacen imposible su tratamiento individualizado, lo que se traduciría en expulsiones colectivas
- No puede asegurarse esos derechos cuando son las autoridades turcas o la Guardia Costera las encargadas de impedir ejercer el derecho a dejar el país o rescatar a quienes estén en peligro.
- Al violar tanto el principio de la no devolución como el de no expulsión colectiva, el acuerdo sería contrario a los art. 18 y 19 de la CFDUE (y al derecho internacional) y por tanto nulo, además de éticamente inaceptable.

Las órdenes de expulsión dictadas al amparo o a partir de la Declaración afectan de forma directa e individualizada a personas concretas y por tanto pueden ser recurridas por éstas ante el TJ, e incluir entonces la petición de nulidad de la Declaración. De hecho, tres de ellas, demandantes de asilo expulsados, lo hicieron en los casos T-192/16, (NF v. European Council) T-193/16 (NG v. EC) y T-257/16 (NM v. EC).

El examen de esos casos hubiera permitido al Tribunal entrar tanto en los aspectos formales de la Declaración como en su fondo, en relación con las posibles violaciones de la CDFUE. Pero, en este delicado asunto político, el Tribunal decidió declarar su propia falta de competencia en la materia, al considerar probado que los actores de la Declaración fueron los jefes de Estado o de Gobierno actuando como representantes de sus propios países y fuera del ámbito del Consejo Europeo, en reunión con Turquía posterior al propio Consejo Europeo. No habría pues un acto o decisión de la UE, y al no ser el Tribunal competente para juzgar actos de los EM, debía declarar su propia no competencia.

Esta decisión ha sido tan saludada por los EM y las instituciones europeas como criticada por la doctrina y las ONG. Autores como Paula García Andrade deploran que el Tribunal no haya entrado a considerar el reparto de competencias dentro de la Unión en las materias objeto de la Declaración, clarificando así cuestiones esenciales como si los EM, fuera de los ámbitos comunitarios, pueden imponer obligaciones a la propia Unión.

Las Ordenanzas del Tribunal han sido recurridas ante la CJUE. Se espera “con interés” su decisión final. Pero, hoy por hoy, el “artefacto” sigue en vigor.

V.- Conclusiones

La UE no había considerado nunca la posibilidad de migraciones masivas presionando sobre sus propias fronteras. Quizás la respuesta de las instituciones europeas no haya estado a la altura de la expectativas (al menos de los que esperaban refugio), pero en realidad lo que ha mostrado es la falta de solidaridad de los EM, entre los que se incluye España, tanto hacia otros EM más afectados como, y sobre todo, hacia los necesitados de protección internacional. La respuesta de la UE puede ser criticable desde todos los puntos de vista relacionados con la protección de los derechos humanos, pero es obvio que por lo menos ha permitido sortear la crisis (la de refugiados, no la de solidaridad).

Podemos concluir que los componentes externos de la política migratoria de la UE pretenden alejar el problema de nuestras fronteras, mediante una red de acuerdos que impulsen el desarrollo en los lugares de origen y de tránsito; que permitan la acogida en situaciones compatibles con los derechos humanos fuera de nuestras fronteras, y que persigan a los traficantes de seres humanos.

El problema es que para que esa política fuera realmente eficaz, y no una tapadera de violaciones continuas de los derechos humanos, sería necesaria una enorme generosidad de los EEMM a la hora de acoger a millones de personas necesitadas de protección internacional.

No parece que sea ese el caso, tampoco en nuestro país.

Bibliografía

- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article. Sous la direction de Fabrice Picod et Sébastien Van Droghenbroeck. BRUYLANT. Bruxelles, 2018
- Nicolas CARIAT commentaire à l'article 7, op. cit.
- Serge BODART commentaire à l'article 18, op.cit.
- Jacques JAUMOTTE commentaire à l'article 19, op.cit.
- The ODYSSEUS log on EU Immigrationlaw and policy. eumigrationlawblog.eu Philippe DE BRUYKER, ODYSSEUS coordinator
- Conflict and Compromise, ODYSSEUS annual conference, 2018
- Philippe DE BRUYCKER conflict and compromise between law and politics in EU migration and asylum policies
- Achilles SKORDAS. A blind spot in the migration debate?
- Paula GARCÍA ANDRADE; External competence and representation of the EU and its Member States in the area of migration and asylum
- Iris GOLDNER LANG; Towards "judicial passivism" in EU migration and asylum law?
- Story of a journey across Europe FEPS/SOLIDAR, Bruxelles 2018
- Angeliki DIMITRIAD: the long road to integration
- Enza Roberta PETRILLO: left to ourselves
- CEAR: informe relativo al acuerdo Unión Europea-Turquía
- Diego LOPEZ-GARRIDO: Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley.CTXT, n) 61, 20/04/2016
- Oliver CORTEN et Marianne DONY: "Accord politique ou juridique: Quelle est la nature du "machin" conclu entre l'UE et la Turquie en matière d' asile?"

Migraciones irregulares y desarrollo

CARMEN PÉREZ GONZÁLEZ

Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

El análisis de la relación entre la inmigración irregular y el desarrollo admite un doble enfoque. Debemos preguntarnos, de un lado, de qué modo los migrantes en situación administrativa irregular podrían contribuir al desarrollo, bien de sus países de origen, bien de los Estados de acogida. En el mismo sentido, debe examinarse si esa posible contribución es tomada en cuenta en el marco de las políticas públicas, nacionales o internacionales, que vinculan inmigración y desarrollo. Es frecuente, de otro lado, que se identifique el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes como una de las claves para acabar con la inmigración irregular, un fenómeno que Estados y Organizaciones Internacionales han identificado como “no querido” y contra el que se han adoptado un buen número de instrumentos internacionales. El propósito de este trabajo es examinar ambas perspectivas.

Palabras clave: migraciones internacionales, migraciones irregulares desarrollo, codesarrollo, causas profundas de la migración.

Abstract

The analysis of the relationship between irregular migrations and development admits a double approach. On the one hand, we must examine how migrants in an irregular situation might contribute to the development either of their countries of origin or of destination countries. In this sense, we should examine if this eventual contribution is considered in the framework of domestic and international policies aiming at bind together migration and development. On the other hand, it is commonplace to identify development as a key factor to tackle irregular migration, a phenomenon that both States and International Organizations have identified as “unwanted” and against what an important number of international instruments have been adopted. The aim of this work is to examine both approaches.

Key words: International migration, irregular migration, development, co-development, root causes of migration.

Este trabajo pretende centrarse en el análisis de algunos aspectos relacionados con el vínculo entre la inmigración irregular y el desarrollo. Una relación que, si bien ha sido objeto de atención preferente en los últimos años por parte de la doctrina, de Estados y Organizaciones Internacionales y de la sociedad civil, ha desatendido en buena medida a los migrantes y las migraciones irregulares. Creo, sin embargo, que es posible acercarse a la cuestión desde dos puntos de vista.

De un lado, aunque la irregularidad administrativa limita de modo evidente los derechos de los migrantes, que se encuentran por ese motivo en una situación de particular vulnerabilidad, lo cierto es que, *de facto*, no les impide trabajar y que el producto de ese trabajo retorne, siquiera parcialmente, a sus países de origen en forma, por ejemplo, de remesas¹. De este modo, los migrantes en situación administrativa irregular contribuirán al desarrollo de sus países o comunidades de origen.

De otro lado, resultan de interés las iniciativas de algunas Organizaciones Internacionales que tienen como objetivo contribuir al desarrollo de los países de origen de los migrantes como un modo de luchar contra la inmigración irregular. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que la lucha contra la inmigración irregular se ha convertido en una meta que persiguen hoy, aunque por diferentes motivos, Estados, Organizaciones Internacionales y representantes de la sociedad civil. La idea de que el desarrollo de los países de origen de las migraciones irregulares podría frenar esos movimientos, esto es, atender a las causas profundas de las migraciones forzadas, ha servido a Naciones Unidas (NNUU), la Unión Africana (UA) o la Unión Europea (UE) para adoptar algunas medidas al respecto.

De ambas perspectivas voy a ocuparme en ese trabajo. Realizaré en primer lugar algunas consideraciones sobre cómo el Derecho internacional se enfrenta al fenómeno de las migraciones internacionales, en particular las irregulares. El trabajo terminará con algunas conclusiones.

Consideraciones iniciales sobre el Derecho internacional y las migraciones irregulares

Una buena parte de las migraciones internacionales contemporáneas transcurren por canales irregulares² y están organizadas por redes criminales que trafican con migrantes y/o tratan

¹ La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define la remesa como la "suma de dinero ganada o adquirida por no nacionales, trasferida a su país de origen": <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>. Todos los documentos electrónicos citados en el trabajo han sido consultados el 7 de febrero de 2018.

² Resulta extremadamente complicado obtener datos fiables sobre el número de migrantes en situación administrativa irregular. Debe tenerse en cuenta que esa situación de ilegalidad puede acompañar al migrante desde su ingreso en el Estado de destino o ser "sobreenvenida". No es infrecuente, en efecto, que los migrantes pierdan su condición de "legales" o "con papeles" cuando les resulta imposible renovar sus permisos de trabajo y/o residencia. El reciente World

con seres humanos³. Estamos ante un fenómeno, el de la inmigración irregular⁴, que Estados, Organizaciones Internacionales y representantes de la sociedad civil han identificado como “no querido” y contra el que se ha dirigido en buena medida la cooperación internacional. Ya se ha dicho aquí que, sin embargo, los motivos que inspiran a unos y otros no siempre coinciden.

En general, los Estados de la Comunidad Internacional coinciden en considerar el fenómeno de la inmigración irregular como una amenaza a su seguridad. Como consecuencia de ello, la acción estatal que, en el plano interno o internacional, tiene como objetivo erradicarla, pone el acento en el fortalecimiento del control de fronteras, a menudo postergando la protección de los derechos de los migrantes. Ese consenso se ha trasladado, en mayor o menor medida, al seno de buena parte de las Organizaciones Internacionales con competencias en materia de inmigración. En el plano universal, cabe citar el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las NNUU contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 15 de noviembre de 2000⁵, un instrumento cuyo objetivo fundamental es estrechar la cooperación entre los Estados parte con tal fin⁶. En el plano regional, creo que es indiscutible que ha sido UE la Organización Internacional que más lejos ha llegado en este ámbito. Su política común en materia de lucha contra la inmigración irregular viene concitando desde hace años duras críticas por parte de las ONG y de algunos mecanismos de protección internacional de derechos humanos.

Debe tenerse en cuenta, en cualquier caso, que el Derecho internacional no ha positivado aún un derecho individual a migrar, entendido como el derecho a elegir como país de residencia un país distinto del país de la propia nacionalidad. El derecho a la libertad de movimientos apa-

Migration Report 2018, de la OIM, proporciona algunos datos interesantes. Está disponible en el siguiente enlace: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf.

³ Debemos tener en cuenta que tráfico ilícito de migrantes y trata de seres humanos son fenómenos sustancialmente diferentes. Para empezar, en el caso del tráfico ilícito de inmigrantes hay consentimiento por parte de estos últimos en realizar un viaje organizado por el traficante a cambio del pago de una suma de dinero. No cabe entender que consentan, en cambio, las víctimas de la trata de seres humanos. En este caso, el beneficio para los tratantes proviene de la explotación de la víctima, que es la finalidad específica de la trata de seres humanos. Los traficantes obtienen sus beneficios del pago por el viaje que realiza el inmigrante. Por último, mientras que el tráfico ilícito de migrantes es siempre transnacional, en el caso de la trata encontramos también casos de trata interna.

⁴ Se entenderá aquí por migraciones irregulares aquellas que se producen, por cualquier motivo, al margen de lo establecido en los Derechos internos en relación con la entrada y residencia legales en el territorio del Estado.

⁵ BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2003.

⁶ No debe olvidarse, desde luego, que Naciones Unidas juega también un papel determinante en relación con la protección de los derechos humanos de los migrantes, cualquiera que sea su condición administrativa. Sirvan como ejemplo la adopción en 1990 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (el texto del tratado está disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>) y la creación en 1999 del mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, cuya labor puede seguirse a través del siguiente enlace: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Migrants/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>.

rece condicionado en los textos internacionales a la legalidad de la entrada y estancia del extranjero. Si bien el Derecho internacional ha conseguido abrirse camino en la imposición de determinadas obligaciones de protección de aquellos migrantes que se ven obligados a abandonar su país de origen porque temen por su vida o su seguridad⁷, lo cierto es que, en general, en el estado actual del Derecho internacional, sigue correspondiendo a los Estados determinar qué requisitos deberán cumplir los extranjeros para acceder a su territorio con el fin de residir y trabajar en el mismo.

No quiere ello decir que el Derecho internacional permanezca al margen de lo migratorio. El interés por la ordenación de los flujos migratorios y la preocupación creciente por los derechos de los migrantes han impulsado la inclusión de las cuestiones relativas a las migraciones en las agendas bilaterales y multilaterales de los Estados y las de las Organizaciones Internacionales. Ello ha tenido consecuencias no sólo en el plano político, sino también en el normativo. Así, el Derecho internacional se ocupa hoy del fenómeno migratorio, al menos, con un doble objetivo: proporcionar instrumentos para una gestión más eficaz⁸, en la que sigue primando sin embargo un enfoque securitario, y el avance en la promoción y protección de los derechos de los migrantes⁹. Vamos a ocuparnos ahora de cuál es, en este contexto, el espacio reservado al vínculo entre migraciones y desarrollo.

Las relaciones entre migraciones y desarrollo como eje del Derecho Internacional de las Migraciones

En el plano universal, la Resolución 58/208, de 23 de diciembre de 2003, de la AGNU¹⁰, inauguró una serie de resoluciones dedicadas a la cuestión de las migraciones y el desarrollo de la

⁷ Ese temor puede deberse a una situación que, como la violencia que desencadena un conflicto armado o la violación indiscriminada de derechos humanos, afecta a un grupo más o menos amplio de personas, o a una persecución individual. En este último caso, dicho temor podrá cualificar la situación del individuo, al que cabrá considerar en su caso refugiado en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.A.2) de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 (BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978). El principio de no devolución (*non refoulement*), que impediría la devolución del extranjero a un país donde su vida o su seguridad corran peligro, ha inspirado buena parte de esa protección.

⁸ Debe destacarse aquí el proceso iniciado por la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, aprobada por la AGNU el 19 de septiembre de 2016, de consolidación de un Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y legal. La Declaración está disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1.

⁹ En particular, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos considera a los migrantes un grupo particularmente vulnerable e impone a los Estados obligaciones específicas para fortalecer su protección. En este sentido, determinados colectivos de extranjeros, que se encontrarían en una situación de vulnerabilidad especial, requieren de una protección específica. Es el caso de los extranjeros en situación administrativa irregular.

¹⁰ Disponible en el siguiente enlace: <http://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/58>.

que la Resolución 71/237, de 23 de enero de 2017 es el último exponente¹¹. La Resolución 58/208 decidió la celebración, en 2006, de un Diálogo de alto nivel sobre migraciones y desarrollo, que finalmente tendría lugar en Nueva York en septiembre de ese año. Con ocasión del mismo, y a iniciativa del Secretario General de NNUU, se constituyó el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD), que se reúne periódicamente desde 2007¹². Otro ejemplo significativo del modo en que NNUU entiende el vínculo entre migración y desarrollo lo encontramos en la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible, que reconoce también, de modo expreso, “la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible”¹³.

NNUU no es la única Organización Internacional que ha apostado por fortalecer ese vínculo. La OIM en el plano universal y la Unión Africana (UA) o la UE, en el plano regional, ofrecen también ejemplos interesantes. De algunos de ellos nos ocupamos a continuación.

La inmigración, también irregular, como factor de desarrollo: el codesarrollo

La idea de que los inmigrantes pueden contribuir al desarrollo de sus países de origen o de los países de destino remite a la noción de codesarrollo, entendido como “el conjunto de medidas, mecanismos y acciones que conciben al inmigrante como vector del desarrollo”¹⁴. Entre esas medidas cabe citar, a título de ejemplo, los programas de retorno voluntario del inmigrante a su país de origen que incluyen la financiación de proyectos productivos que se realizarán tras el retorno, las medidas y programas que tienen como objetivo fundamental flexibilizar y/o abaratar el coste del envío de las remesas, las medidas de lucha contra la fuga de cerebros o los programas de migración circular. Se harán ahora algunas precisiones en relación con los migrantes en situación administrativa irregular.

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que es frecuente que los migrantes trabajen, aunque no dispongan de la autorización del Estado para ello. Así, la Convención de Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares¹⁵ define como trabajador migratorio a “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”¹⁶. No toma en consideración, por tanto,

¹¹ Disponible en el siguiente enlace: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/71/237>.

¹² Los trabajos del Foro pueden seguirse en el siguiente enlace: <https://gfmnd.org/>.

¹³ La Agenda fue adoptada el 25 de septiembre de 2015 por la AGNU y está disponible en el siguiente enlace: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf.

¹⁴ Pérez González, C. (2007), *El codesarrollo como elemento de la cooperación en materia migratoria en el espacio iberoamericano*. En: Aldecoa Luzárraga, F. y Sobrino Heredia, J. M. (Coords.), “Migraciones y desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales”, Madrid, Marcial Pons, AEPDIRI, Caja Madrid-Obra Social, p. 276.

¹⁵ *Vid. supra*, nota 6.

¹⁶ *Cfr.* el artículo 2.1 de la Convención.

la situación administrativa del individuo, cuyo trabajo generará, de una parte, recursos económicos que podrán volver al país de origen en forma de remesas y, de otro, competencias o habilidades que, si el inmigrante retorna en el marco de un programa de retorno voluntario, por ejemplo, retornarán con él contribuyendo así al desarrollo de la comunidad de origen del inmigrante.

Aun así, nada impide que, en este ámbito, los Estados reserven determinados programas o medidas a los migrantes en situación administrativa regular. Es el caso, por ejemplo, de las medidas para favorecer la migración circular promovidas por la UE en el marco del denominado “Enfoque Global sobre la Migración y la Movilidad”¹⁷, que busca, entre otros objetivos, la maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad. Se pretendería, así, disuadir los movimientos migratorios irregulares e incentivar los regulares.

En situación administrativa regular o no, lo cierto es que los migrantes pueden contribuir al desarrollo de los países de origen y destino en un sentido más amplio, que tiene que ver no tanto con lo económico, como con lo social y político: el que se deriva de la interacción entre grupos sociales o comunidades cultural o lingüísticamente diversas¹⁸. Que eso sea así en los países de destino dependerá, desde luego, de la existencia de políticas y medidas adecuadas de integración de la diversidad.

El papel del desarrollo en la lucha contra las causas profundas de la migración irregular

Tal y como ya hemos señalado, existe un consenso generalizado en torno a la necesidad de acabar con la inmigración irregular. Creo que, en la actualidad, ese consenso incluye la idea de que las medidas puramente represivas, que privilegian el control de fronteras, no lograrán por sí mismas la consecución de aquel objetivo. Así las cosas, se ha querido ver en el vínculo entre inmigración y desarrollo una estrategia útil para luchar contra lo que se ha denominado “las causas profundas de la migración irregular”. Esa estrategia se ha plasmado en la acción de algunas Organizaciones Internacionales: NNUU, en el plano universal¹⁹, y la UE y UA, en el plano regional²⁰.

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2011) 743 final, disponible en el siguiente enlace: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52011DC0743>.

¹⁸ Tal y como reconoció el Secretario General en su Informe sobre Migración y Desarrollo de mayo de 2006 (A/60/871), “(...) la riqueza de los migrantes no se mide solo en dinero. Los conocimientos y las técnicas que acumulan son decisivos para la transferencia de tecnología, capital y memoria institucional. Además, dan lugar a nuevas mentalidades, tanto en lo social como en lo político”. El Informe está disponible en el siguiente enlace: <http://www.un.org/spanish/News/migration/>.

¹⁹ En su reunión celebrada en Ginebra en 2011, el FGMD se ocupó del tema de la gestión de la migración irregular a partir de estrategias coherentes sobre migración y desarrollo.

²⁰ La UA adoptó en 2017 el Marco político revisado en materia de inmigración para África y el Plan de Acción (2018 –

Por lo que hace a la UE, son de sobra conocidas las críticas que ha merecido, y merece todavía, su política en materia de lucha contra la inmigración irregular. Lo cierto es que la Unión ha privilegiado desde los inicios de la cooperación en este ámbito ese objetivo en el marco de su política migratoria. El fracaso de dicha estrategia llevó a la Organización a apostar en 2005 por un nuevo enfoque, el denominado “Enfoque Global sobre la Migración”²¹ que, tal y como se ha recordado, tiene “como uno de sus principales objetivos fomentar las sinergias entre migración y desarrollo”²². Desde entonces, la UE ha tratado de concretar ese vínculo.

Si bien es cierto que cabría valorar positivamente ese cambio de rumbo, lo cierto es que la UE no ha sabido impedir que su obsesión por la seguridad, entendida como el fortalecimiento del control de fronteras, se dejase sentir en el diseño de medidas o políticas que en realidad deberían estar al servicio de otros propósitos. El Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África, es un buen ejemplo en ese sentido. El Fondo se puso en marcha en la Cumbre de La Valeta celebrada los días 11 y 12 de noviembre de 2015. El denominado Plan de Acción de La Valeta²³ acordado en aquel momento apostó por la integración de la migración en las estrategias de cooperación para el desarrollo y erradicación de la pobreza, y por perseguir, entre otros objetivos, los siguientes: el impulso el desarrollo socioeconómico en los países de origen, creando posibilidades reales de trabajo para los jóvenes, el apoyo a la capacidad de recuperación de los más vulnerables, entre otros medios a través del desarrollo rural y el aumento de la seguridad alimentaria y nutricional y el fomento de compromiso de la diáspora con sus países de origen.

Se trata, sin duda, de objetivos que parecen ir en la buena dirección. Sin embargo, no deja de ser criticable que frecuentemente la ayuda de la UE se condicione a la mejora de la lucha contra la inmigración irregular por parte de países receptores de la misma o se destine a la mejora de la gestión de la migración en lugares o países donde, como en Libia, lo prioritario es establecer rutas seguras para refugiados y personas que necesitan protección internacional²⁴.

2027), que se ocupa también del vínculo entre migraciones y desarrollo en el continente. Está disponible en el siguiente enlace: https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/32718-wd-english_revised_au_migration_policy_framework_for_africa.pdf.

²¹ El “Enfoque Global sobre la Migración” fue adoptado por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 15 y 16 de diciembre de 2005: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15914-2005-INIT/es/pdf>.

²² Gortázar Rotaache, C. (2009), *El Enfoque Global de la Migración en la Unión Europea y el derecho humano al desarrollo*, Miscelánea Comillas, Vol. 67, núm. 130, p. 199.

²³ Disponible en el siguiente enlace: http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf.

²⁴ En abril de 2017, el Fondo aprobó un programa de 90 millones de euros para la protección de los migrantes y la mejora de la gestión de la migración en Libia. Entre las actividades a financiar estaban la reducción del número de travesías en el mar, la intensificación de la lucha contra los traficantes y los tratantes de personas y la promoción del desarrollo de las comunidades locales en Libia para mejorar su situación socioeconómica y aumentar su resiliencia co-

A modo de conclusión

Debido sin duda al temor de los Estados a dar la impresión de que asumen la inmigración irregular en lugar de combatirla, resulta evidente la ausencia de políticas públicas dirigidas a aprovechar los efectos positivos que la migración irregular podría tener en el desarrollo, tanto en los países de origen como de destino de los migrantes. En el plano internacional, y a pesar de que la cuestión de la migración y el desarrollo ha sido atendida por un buen número de iniciativas auspiciadas desde distintas Organizaciones Internacionales, la lucha contra la inmigración irregular se plasma con frecuencia en medidas que privilegian el fortalecimiento del control de fronteras y postergan la protección de los derechos de los migrantes.

Sería deseable, creo, que el futuro Pacto global para las migraciones, en la actualidad en negociación, supusiese un verdadero cambio de paradigma y sentase por fin las bases de un acuerdo universal sobre la movilidad y los derechos de los migrantes²⁵.

mo comunidades de acogida, el incremento del reasentamiento y la promoción de los retornos voluntarios asistidos y la reintegración: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-951_es.htm.

²⁵ Se acaba de hacer público del llamado "Borrador Cero" (Zero Draft) del futuro Pacto, que será negociado a lo largo de los próximos meses: http://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180205_gcm_zero_draft_final.pdf

¿Derecho a la movilidad o derecho a tener derechos?

FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales,
Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

La migración es un fenómeno social, también económico y, por encima de todo, un proceso humano fundamental, que ha existido siempre en la historia de la humanidad; pero que en un mundo profundamente integrado, interconectado e interdependiente, en el contexto de un proceso de globalización cada vez más profundo se convierte en parte estructural del mismo. Por ello, establecer y conocer el *marco jurídico internacional* que le es de aplicación resulta hoy fundamental, no sólo para las personas migrantes, sino también para los Estados y la Comunidad internacional en su conjunto. Ahora bien, ¿existe un derecho humano a la movilidad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos o quizás dicho debate es aún prematuro y, nos aleja del debate central del tiempo presente: el derecho de los migrantes a tener derechos?

Palabras clave: Derecho a la movilidad, derecho a tener derechos, Derecho Migratorio Internacional, Derechos Humanos, migrantes.

Abstract

Migration is a social phenomenon, it is also an economic one, and, above all, it is a prominent human process that has always existed in human history, but that becomes structural of an international society as deeply integrated, interconnected and interdependent as our present Global Society. That is why it is basic nowadays to establish and knowledge the legal framework that applies to migration, not only for migrants themselves, but for States and the International Community as a whole. Yet, is there a *human right to mobility* recognized in the International Human Rights Law. Or in such a debate is premature and, may divert attention away from the central discussion of our times: *the right of migrants to have rights?*

Key words: Right to mobility, the right to have rights, International Migration Law, Human Rights, migrants.

La migración es un fenómeno social, también económico y, por encima de todo, un proceso humano fundamental, que ha existido siempre en la historia de la humanidad; pero que en un mundo profundamente integrado, interconectado e interdependiente en el contexto de un proceso de globalización cada vez más profundo se convierte en parte estructural del mismo. En palabras del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la Migración: *“Sin la migración, las sociedades del mundo nunca habrían alcanzado su nivel de desarrollo actual. De ahí que no sea ni sorprendente ni lamentable que, en esta época en que la especie humana ha duplicado el número de sus miembros en medio siglo y que nos permite viajar y comunicarnos cada vez con mayor rapidez y facilidad, se traslade de unos países a otros una cantidad creciente de personas. Así se han transformado no sólo millones de personas, sino sociedades enteras en todas las partes del mundo. A medida que avance el desarrollo en los próximos decenios serán más las personas que deseen migrar y tendrán más opciones de hacerlo”*¹.

En efecto, si las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX fueron calificadas como la era de la migración, por el extraordinariamente elevado número de personas que se dirigieron fundamentalmente desde Europa y el Sudeste asiático a América; el final del siglo XX y los inicios del XXI han visto un renacer de los flujos migratorios –que, por lo demás, nunca desaparecieron–, de tal forma que podemos concluir que nos encontramos en una nueva era de la movilidad o segunda era de la migración². Así, en 2017 son más de 258 millones las personas migrantes en el planeta, cuando en 2000 eran 173 millones, con un crecimiento anual cercano al 2.5%³.

Como he señalado en otro lugar: *“Todo ello supone reconocer la existencia de un fenómeno social estructural a escala planetaria, extraordinariamente complejo, cambiante y que genera importantes efectos, de todo tipo, que afectan a todos y cada uno de los Estados de la Comunidad internacional; pero que, sobre todo, afectan a las personas protagonistas, porque estamos ante un fenómeno esencialmente humano –como la famosa sentencia del pensador suizo Max Fisch nos muestra: “queremos mano de obra, pero nos llegan personas”–: de los ya más de 250 millones de migrantes internacionales, muchos de ellos se encuentran en una situación enormemente precaria”*⁴. De ahí la necesaria adopción de, en palabras de Nair, una “visión humana de la inmigración (...) la necesaria puesta en perspectiva ética de la humanidad de los inmigrantes, que, lejos de ser ‘invasores’, son en realidad nuestros semejantes pidiendo socorro”⁵.

Por ello, y para ello, establecer y conocer el marco jurídico internacional que les es de aplicación resulta fundamental, no sólo para las personas migrantes, sino también para los Estados y

¹ A/71/728, de 3 de febrero de 2017, par. 1.

² Cfr. Informe del Secretario General, *Migración internacional y desarrollo*, doc. A/60/871, de 18 de mayo de 2006, par. 2.

³ Cfr. *International Migration Report 2017*, United Nations, New York, 2017, p. 5.

⁴ VACAS FERNÁNDEZ, F., *El Derecho Migratorio, Internacional y Europeo, como límite desde los derechos humanos a la discrecionalidad de los Estados en materia migratoria*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 27-28.

⁵ NAIR, S., “El deber de solidaridad”, Prólogo al libro de J. de Lucas, *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Tirant Humanidades, Valencia, 2015, p. 12.

la Comunidad internacional en su conjunto. Como ha sido subrayado por el Grupo Mundial sobre Migración: *“La protección de estos derechos [humanos] no es sólo una obligación legal; es, además, una cuestión de interés público que está intrínsecamente relacionada con el desarrollo humano”*⁶. Algunos van más allá y defienden la existencia de un verdadero derecho humano a la movilidad. ¿Existe un tal derecho en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como *lege data*? ¿Existe al menos como *lege ferenda*? ¿O quizás en una Sociedad Internacional que todavía hunde sus raíces en el mundo wesfaliano de Estados soberanos dicho debate es aún prematuro y, lo que es peor, nos aleja o como mínimo nos distrae del debate central del tiempo presente: el derecho de los migrantes a tener derechos⁷?

¿Existe un derecho a la movilidad?

Una de las respuestas posibles, defendidas desde diversos sectores doctrinales, a los retos que plantea esta nueva realidad de intensa movilidad humana en un mundo globalizado, es la defensa del reconocimiento, o proclamación, de un derecho humano a la movilidad. Dicha posición, que no es nueva, aunque en el tiempo presente adquiere nuevos ímpetus y una cada vez mayor relevancia, bebe de raíces filosóficas profundas.

Así, como ya dejase escrito en 1795 Immanuel Kant, en su Tercer Artículo Definitivo para la Paz Perpetua, significativamente titulado “El derecho de ciudadanía mundial debe limitarse a las condiciones de una universal hospitalidad”. Se trata en este artículo, como en los anteriores, de derecho y no de filantropía, y hospitalidad (*Wirthbarkeit*) significa aquí *“el derecho de un extranjero a no ser tratado hostilmente por el hecho de haber llegado al territorio de otro. Este puede rechazar al extranjero, si se puede realizar sin la ruina de éste, pero mientras el extranjero se comporte amistosamente en su puesto no puede el otro combatirlo hostilmente”*⁸. Para ejemplificarlo de manera genial en un pasaje escrito hace más de 220 años y que, desgraciadamente, pareciera redactado hoy: *“si se compara la conducta inhospitalaria de los Estados civilizados de nuestro continente, particularmente de los comerciantes, produce espanto la injusticia que ponen de manifiesto en la visita a países y pueblos extranjeros (...); y todo esto para potencias que quieren hacer muchas cosas desde su piedad y pretenden considerarse como elegidas dentro de la ortodoxia, mientras beben la injusticia como agua”*⁹.

Porque, como concluye magistralmente, reitero, en 1795, el filósofo de Königsberg: *“Como se ha avanzado tanto en el establecimiento de una comunidad (más o menos estrecha) entre los*

⁶ Grupo Mundial sobre Migración, *Declaración del Grupo Mundial sobre Migración relativa a los derechos humanos de los migrantes en situación irregular*, 30 de septiembre de 2010.

⁷ Vid. DE LUCAS, J., *“Mediterráneo: el naufragio de Europa ...”*, op. cit. .

⁸ KANT, I., *Sobre la paz perpetua*, trad. de Joaquín Abellán, Tecnos, Madrid, 4ª ed., 1994, p. 27. Cursivas añadidas.

⁹ *Ibid.*, pp. 28 y 30.

*pueblos de la tierra que la violación del derecho en un punto de la tierra repercute en todos los demás, la idea de un derecho cosmopolita no resulta una representación fantástica ni extravagante, sino que completa el código no escrito del derecho político y del derecho de gentes en un derecho público de la humanidad*¹⁰.

Sin embargo, dichas posiciones siguen siendo todavía, a día de hoy, un deseo, la defensa de un deber ser, quizás, o, si se prefiere, una utopía, en el mejor sentido posibilista de la palabra, de un lugar mejor al que dirigirse, pero al que, desde luego, todavía no se ha llegado. Y es que un “derecho humano a la movilidad”, ni siquiera en su versión kantiana de un derecho a la hospitalidad universal, no existe como *lege data*: ni la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), ni los tratados internacionales que conforman la Carta de Derechos Humanos, ni los convenios regionales en la materia reconocen un tal derecho. Así, el artículo 13 de la DUDH proclama que *“toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”*. Pero no que tiene derecho a la movilidad o a circular libremente de un Estado a otro, o, en fin, a entrar libremente en cualquier Estado; únicamente, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo mencionado, tiene derecho a *“regresar a su país”*¹¹.

Antes al contrario, hoy igual que ayer, los textos normativos internacionales siguen reafirmando el derecho soberano de los Estados a determinar la nacionalidad –que sigue, hoy como ayer, equiparándose a la ciudadanía y, por consiguiente, limitando a los nacionales la titularidad de los derechos políticos; en especial los derechos de sufragio activo y pasivo¹²–; y a regular internamente la entrada, permanencia y salida de los extranjeros a o de su jurisdicción Derecho de Extranjería. Eso sí, ya no de manera absolutamente discrecional, como en el Derecho Internacional clásico, sino de acuerdo con y, por consiguiente, dentro de los límites que impone el Derecho Migratorio Internacional y regional –en el caso de España, Europeo–, cuyo contenido es esencialmente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos¹³. Como se establece en el artículo 3 del recientemente adoptado Borrador de artículos sobre la expulsión de extranjeros de la CDI:

*“Un Estado tiene el derecho de expulsar a un extranjero de su territorio. La expulsión se efectuará de conformidad con el presente proyecto de artículos, sin perjuicio de otras normas de derecho internacional aplicables, en particular las relativas a los derechos humanos”*¹⁴.

Y es que, como explica la propia CDI en el comentario a este artículo, el derecho de un Estado a expulsar a un extranjero de su territorio es *“...un derecho cuya existencia se reconoce sin*

¹⁰ Ibid, p. 30.

¹¹ Cursivas añadidas.

¹² Vid. VACAS FERNÁNDEZ, F., *El reconocimiento del derecho al sufragio de los extranjeros en España: un análisis desde el Derecho Internacional*, Colección Cuadernos Bartolomé de las Casas, nº 49, Dykinson, Madrid, 2011.

¹³ Vid. VACAS FERNÁNDEZ, F., “*El Derecho Migratorio, Internacional y Europeo ...*”, *op. cit.* .

¹⁴ CDI, *Borrador de artículos sobre la expulsión de extranjeros*, en el *Informe de la Comisión de Derecho Internacional 66º período de sesiones (5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2014)*, doc. A/69/10, de 2014, par. 44. Cursivas añadidas.

*discusión tanto en la práctica como en la jurisprudencia y en la doctrina. No es una norma exterior la que otorga al Estado el derecho a expulsar; es un derecho inherente del Estado, que se desprende de su soberanía*¹⁵.

Por ello, la concentración de esfuerzos únicamente en la lucha por conseguir el reconocimiento por parte de los Estados, todavía soberanos y mientras lo sean, de un derecho universal a la movilidad de todos los seres humanos, –y no sólo de los más afortunados, como está ocurriendo actualmente¹⁶ –, puede dejarnos atrapados en la utopía, esta vez en su sentido más cercano al etimológico y, desde luego, menos positivo, en un *no-lugar*, por mucho tiempo, abocándonos así a la melancolía.

El derecho a tener derechos

Tiempo y esfuerzos que, sin embargo, podemos y debemos utilizar para forzar a los Estados a respetar el Derecho vigente, el que sí existe hoy y aquí, que es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que conforma lo esencial del Derecho Migratorio y que parte del derecho, realmente existente por vigente en el Ordenamiento Jurídico Internacional, a tener derechos de todos los migrantes y que, como *lege data*, es de aplicación, vincula y obliga a todos los Estados. Y es que, en Derecho Internacional contemporáneo las personas, por el mero hecho de serlo, independientemente de su nacionalidad, de dónde se encuentren o de cuál sea su situación jurídica de acuerdo con las normas administrativas internas de cada Estado, son titulares de derechos que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar.

Así, la perspectiva estatista, aún con la corrección del reconocimiento por parte de los Estados de ciertos derechos para todos, aparece hoy –no ya sólo como consecuencia del paso del Derecho Internacional clásico al contemporáneo; sino, y sobre todo, por los efectos que el proceso globalizador está produciendo– como obsoleta, por ineficaz y por inadecuada ante la nueva realidad de la sociedad internacional, pero también por incoherente y, en fin, *por cruel* frente a algunos de los pilares reconocidos como básicos de nuestra civilización: el concepto de persona humana, el respeto a su dignidad y a los derechos humanos en los que aquella se concreta.

Y es que, tanto desde la perspectiva jurídica como ética, debemos tener en cuenta que *“como fenómeno fundamentalmente humano, prácticamente todo lo relacionado con la migración es*

¹⁵ *Ibid*, p. 25. Cursivas añadidas.

¹⁶ Como acertada y valientemente se atrevió a poner de manifiesto el Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, en su discurso ante la Asamblea General de septiembre de 2017: *“Yo mismo soy un migrante, como muchos de ustedes. Pero nadie esperó nunca que arriesgara mi vida en un bote agujereado o atravesara un desierto en la parte trasera de un camión para encontrar empleo fuera de mi país de nacimiento. La migración en condiciones de seguridad no puede limitarse a la élite mundial.”*

*una cuestión de derechos humanos*¹⁷. Mientras que desde la perspectiva de la eficacia, a partir de la realidad migratoria, generalizada y creciente, estructural en una sociedad internacional global y profundamente interconectada e interdependiente, su tratamiento esencialmente nacional todavía –que deriva de esta visión estatista de las personas y sus movimientos, distinguiendo entre nacionales y extranjeros, propia de la concepción soberana de los Estados y de la población como uno de los elementos que los conforman del Derecho Internacional clásico– resulta no sólo claramente insuficiente por incapaz, sino incluso contraproducente por generar efectos muy negativos.

Junto a ello, la falacia-ilusión-coartada del 100% de seguridad –en sentido estricto, pero también de seguridad económica– que nos *ofrecen* nuestros gobiernos, se proyecta en el ámbito de la inmigración a nuestros Estados –no, por cierto, de *nuestra* emigración a otros– de forma especialmente grave. En palabras de De Lucas: *“La proclamación del control absoluto de las fronteras como objetivo primordial de las políticas migratorias (y como condición de ‘realismo’ en las políticas de asilo), en términos de filtro que no deje pasar al no deseado, es decir, a aquel que es considerado un delincuente peligroso –no digamos hoy, por sospechoso de terrorismo yihadista–, pero también el inmigrante que no ‘necesitamos’, el refugiado que desborda el umbral de nuestra capacidad de recepción (¿) como objetivo sine qua non de toda política migratoria, es en realidad una aspiración de imposible cumplimiento*”¹⁸. Tratando así de mantener viva una aproximación, la soberanista-estatista tradicional, ya claramente caduca por todo lo indicado. Es este el campo de batalla actual; es aquí donde se debe concentrar el esfuerzo de la lucha por hacer que los Estados asuman y apliquen todo lo que implica afirmar que los migrantes tienen reconocido el derecho a tener derechos.

Porque, frente a tales incoherencias e inadecuaciones, existe una aproximación diferente, más acorde con los fundamentos del Derecho Internacional contemporáneo y más adecuada al mismo tiempo a la realidad de nuestra Sociedad Internacional globalizada: *la que se basa en los derechos humanos*. Y es que, frente a la ya más que manifiesta inadecuación de la aproximación tradicional a la cuestión en los niveles ético, jurídico y de eficacia, la aproximación contemporánea, basada en la dignidad y los derechos humanos, resulta la más apropiada en los tres niveles indicados. En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas:

“Los beneficios y el valor añadido de aplicar un criterio basado en los derechos humanos en la formulación y ejecución de las políticas de migración y desarrollo tienen dos aspectos: a) el fundamento intrínseco, reconociendo que un criterio basado en los derechos humanos aplicado a la migración es lo que corresponde tanto desde el punto de vista moral como jurídico; y b) el fundamento instrumental, reconociendo que un criterio basado en los derechos humanos permi-

¹⁷ Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*, 2013, p. 22.

¹⁸ DE LUCAS, J., *“Mediterráneo: el naufragio de Europa ...”*, op. cit., p. 17.

*te obtener resultados mejores y más sostenibles en el desarrollo humano en beneficio de los migrantes y sus familias y también, de manera más amplia, de las sociedades y los Estados*¹⁹.

El primer aspecto, propiamente jurídico, tiene su base, como no podría ser de otro modo, en la dignidad humana, fundamento de los derechos humanos, y su consecuencia directa de concebir los derechos humanos como universales, regidos por los principios de igualdad y no discriminación. No por casualidad la DUDH abre su Preámbulo así:

*“Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”*²⁰.

Y proclama el principio de igualdad en su artículo 1:

*“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”*²¹.

Por su parte, el artículo 26 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos proclama formalmente el principio de no discriminación de la siguiente manera:

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Y es que, como recuerda el Secretario General: *“Los principios de igualdad y no discriminación son uno de los fundamentos de las normas internacionales de derechos humanos y están directamente relacionados con el principio de universalidad, que afirma que todos los seres humanos tienen derechos fundamentales. (...) Todos los migrantes, incluso los que se encuentran en una situación irregular, tienen los mismos derechos humanos, incluidos los económicos, sociales y culturales, al igual que todas las demás personas”*. En consecuencia, *“todas las restricciones, incluidas las basadas en la nacionalidad o la situación migratoria, deben tener un objetivo legítimo y ser proporcionadas al logro de ese objetivo”*²².

Junto a ello, y desde una perspectiva más instrumental o práctica, hay que subrayar que el beneficio neto de adoptar una aproximación de la cuestión desde los derechos humanos es claro

¹⁹ Secretario General Naciones Unidas, *Promoción y protección de los derechos humanos, incluidos medios para promover los derechos humanos de los migrantes*, doc. A/68/292, de 9 de agosto de 2013, par. 25.

²⁰ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, de 10 de diciembre de 1948, Preámbulo. Cursivas añadidas.

²¹ Cursivas añadidas.

²² Secretario General Naciones Unidas, *Promoción y protección de los derechos humanos, incluidos medios para promover los derechos humanos de los migrantes*, doc. A/68/292, de 9 de agosto de 2013, par. 27. Cursivas añadidas.

para todos: desde luego para los migrantes, pero también y muy especialmente para los Estados, sea cual sea la posición global que ocupen en los flujos migratorios –origen, tránsito o destino; y cada vez más comúnmente varias, o todas, a la vez, no lo olvidemos–. Y es que, como se afirma en el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Migración y derechos humanos: “*Sólo en el entendimiento de los derechos humanos podrá la migración satisfacer su potencial como promotor de desarrollo, tanto para los migrantes como para los Estados*”²³.

En definitiva, el enfoque desde los derechos humanos sitúa a los migrantes en el centro de las políticas migratorias; frente al enfoque estatista que sitúa en el centro al Estado y sus aparentes intereses, a menudo cortoplacistas y miopes. Como recuerda el Secretario General, “las políticas de migración formuladas y ejecutadas sin tener en cuenta los imperativos de derechos humanos corren el riesgo de tener consecuencias negativas en los derechos humanos, además de ser ineficaces respecto de los objetivos de gobernanza relacionados con la migración. Por ejemplo, las políticas de gestión basadas exclusivamente en controles fronterizos punitivos y restrictivos, sin tener debidamente en cuenta el mercado laboral y otras razones para la llegada de los migrantes, tienden a tener un efecto muy limitado en los números absolutos de migrantes que ingresan al país, pero pueden tener el efecto negativo de exponer a los migrantes a violaciones de los derechos humanos en las fronteras internacionales o en sus cercanías y pueden hacer que aumenten la inseguridad y los abusos al alentar la proliferación de empresas dedicadas a la trata de personas”²⁴.

Las cifras que, desde hace lustros, vienen conociéndose de muertes, desaparecidos, personas sometidas a trata o que son objeto de tráfico de personas en el mar Mediterráneo, y que no hacen sino aumentar exponencialmente año a año, no son sino la prueba irrefutable –por más que los Estados europeos busquen inútilmente otras explicaciones-excusas-coartadas– de todo ello. No es posible minimizar, mucho menos omitir, obviar u olvidar que desde 2000 han sido centenares los muertos anualmente, que en 2014 murieron al menos 3.500 migrantes, más de 3.700 en 2015 y que se superaron los 5.000 fallecidos en 2016, todos ellos ahogados en el ya conocido como Mar de la Muerte, en su viaje hacia Europa²⁵.

Y es que, “*si bien los Estados tienen el derecho soberano de determinar sus políticas sobre migración, cabe recordar que tal derecho está restringido por las obligaciones contraídas voluntariamente por ellos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, así como el derecho consuetudinario*”²⁶. Porque, como muy acertadamente concluye De Lucas: “*Se ha di-*

²³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*, 2013, p. 8.

²⁴ Secretario General Naciones Unidas, *Promoción y protección de los derechos humanos, incluidos medios para promover los derechos humanos de los migrantes*, doc. A/68/292, de 9 de agosto de 2013, par. 32.

²⁵ Datos de ACNUR, *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*, enero 2017.

²⁶ “*Migración y derechos humanos. Mejoramiento ...*”, *op. cit.*, p. 16. Cursivas añadidas.

cho que la inmigración y, muy concretamente, la integración social que los flujos migratorios plantean como un reto, constituye el verdadero tema de nuestro tiempo, en este siglo XXI que acaba de comenzar. Creo que es así, sobre todo porque, insisto, proporciona el escenario más claro de un debate central, el de las condiciones de la democracia de nuestro tiempo, que es el de la democracia en sociedades, a la par multiculturales y globalizadas y cuyo criterio básico de legitimidad no puede ser otro que el del respeto del principio de igualdad en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos de los inmigrantes²⁷. Su derecho a tener derechos.

Reflexiones finales

Ahora bien, luchar por el derecho a tener derechos de los migrantes, por que los Estados cumplan con las obligaciones internacionales contraídas y vigentes en materia de derechos humanos, con las normas del Derecho Internacional Migratorio, que es la batalla central hoy, no impide a la vez seguir trabajando por alcanzar esa utopía –todavía hoy lejano lugar al que dirigirse– de proclamar un verdadero derecho de movilidad de todo ser humano. Utopía entendida no como un no-lugar condenado; sino, en palabras de Ramiro Avilés, como “una utopía realista, pues no es algo irrealizable sino algo que todavía no está realizado. No es imposible, ni impensable, ni inevitable, aunque a lo mejor es poco probable que algún día pueda ser”²⁸. Y es que alcanzarlo implicaría, desde luego, un verdadero cambio de paradigma, al menos en dos aspectos: de un lado, supondría la desaparición, o quizás mejor, la superación por fin del mundo wesfaliano de Estados soberanos; de otro, supondría un cambio radical en el concepto de ciudadanía, que pasaría a predicarse de toda persona –*civitas mundi*–, desligándola, por fin también y para siempre, de la nacionalidad.

Porque, como siempre desde el optimismo de la voluntad, aunque desde el pesimismo de la razón, como nos enseñara Gramsci, de nuevo hay que volver a Kant y tener presente que “si existe un deber y al mismo tiempo una esperanza fundada de que hagamos realidad el estado de un derecho público, aunque sólo sea en una aproximación que pueda progresar hasta el infinito...”, todo esto “no es una idea vacía sino una tarea que, resolviéndose poco a poco, se acerca permanentemente a su fin, porque es de esperar que los tiempos en que se producen iguales progresos sean cada vez más cortos”²⁹.

²⁷ DE LUCAS, J., “El marco jurídico internacional de las migraciones. Algunas consideraciones sobre la protección de los derechos humanos de los inmigrantes: acerca del derecho a ser inmigrante”, en *Un mundo sin desarraigo: el Derecho Internacional de las migraciones*, F. M. Mariño Menéndez (coord.), Catarata, Madrid, 2006, p. 51.

²⁸ RAMIRO AVILÉS, M. A., “El derecho al sufragio activo y pasivo de los inmigrantes, una utopía para el siglo XXI”, 18 *Derechos y Libertades* 97 (2008), p. 102.

²⁹ KANT, I., “Sobre la paz perpetua ...”, *op. cit.*, p. 69.

El Fondo Fiduciario para África: ¿una herramienta de desarrollo, seguridad o gestión de migraciones?

GIULIA DA PONTE
Concord, Italy

Resumen

Aprobado en noviembre de 2015 introducido como una herramienta innovadora que permitía una respuesta más flexible a los desafíos de la migración irregular, el Fondo Fiduciario Europeo para África (EUTF) es el principal instrumento de financiación de la implicación política de la UE en los países africanos socios en el campo de migraciones.

El EUTF hace un uso principal de fondos para la cooperación al desarrollo (ODA).

Pero el análisis a nivel país soporta la queja común de que el EUTF es utilizado como herramienta política enfocada a proyectos parche, con el objetivo de disminuir flujos migratorios hacia Europa.

Palabras clave: Fondo Fiduciario, Gestión de la migración; European Development Fund; ODA.

Abstract

Launched in November 2015 and introduced as an innovative tool allowing for a more flexible response to the challenges posed by irregular migration, the EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) is the main financial instrument for EU's political engagement with African partners in the field of migration.

The EUTF makes predominant use of development cooperation funds (ODA).

However, country-level analysis supports the increasing concern that the EUTF is being used as a political tool focusing on quick-fix projects with the aim to stem migratory flows to Europe.

Key words: Trust Fund; migration management; European Development Fund; Official Development Assistance.

El aumento del número de refugiados y migrantes hacia Europa en 2015 y 2016 ha generado una crisis política en la gestión de las migraciones. La UE respondió a la crisis con la adopción global de una Agenda Europea de Migraciones que propone una respuesta comprensiva para gestionar cualquier aspecto de las migraciones.

El Fondo Fiduciario Europeo de Emergencia para África (FFUE) fue aprobado en noviembre de 2015 en La Valeta y ha introducido una herramienta innovadora que permite una respuesta más flexible a los desafíos propuestos por la migración irregular; por otro lado, representa el principal instrumento financiero por el compromiso político de la UE con los socios africanos en el campo de las migraciones.

El FFUE (EUTF) hace uso mayoritario (90%) de la Ayuda oficial al Desarrollo (ODA), principalmente del Fondo Europeo por el Desarrollo (FED): de tal manera que su implementación debería garantizar la erradicación de la pobreza y seguir los principios de eficacia del desarrollo.

En junio de 2016, no obstante, la UE adoptó el Nuevo Marco de Colaboración, introduciendo explícitamente condiciones positivas y negativas y vinculando la cooperación al desarrollo con países terceros a la colaboración de los últimos en el campo de gestión de migraciones.

Para evaluar el impacto del cambio de estas políticas a nivel nacional, y basándose en un informe de investigación recién publicado por Concord –la implementación del EUTF en tres países africanos es presentada brevemente más abajo–. El intento es aclarar la naturaleza de las colaboraciones con estos tres países africanos en el campo de las migraciones; subrayar posibles diferencias de la Asistencia Oficial al Desarrollo con respecto a los objetivos de desarrollo hacia objetivos de control de migraciones; y, sobre todo, las posibles consecuencias de las políticas de la UE en este campo. Basándose en evidencias de cada país, serán presentadas las conclusiones en cuanto al rol del EUTF y a la cooperación al desarrollo en el marco de una evolución de las políticas europeas de migración y asilo.

La implementación del EUTF en tres países africanos

Libia

En el contexto de una guerra civil que dura desde 2014 y en la falta de una gobernanza efectiva debida al colapso del Estado libio, el país es hoy una de las fuentes de origen más importantes de migrantes que intentan llegar a Europa a través del Mediterráneo.

Libia ha pasado a ser cada vez más colaboradora con la UE en el tema de las migraciones. Incrementó su colaboración con el Gobierno de Acuerdo Nacional sostenido por las Naciones Unidas, y dirigido por Fayed Al-Sarraj, que resultó en la decisión de la UE de destinar 162€ millones a Libia en el marco del EUTF, sobre todo desde 2017 (136€ millones).

En un periodo inicial, los programas del EUTF en Libia se tradujeron en medidas destinadas a la protección y estabilización de la comunidad, y actividades de formación por las autoridades libias en el campo de derechos humanos, derecho internacional y suministros de equipos de recuperación y rescate.

El 22-23 de junio de 2017, sin embargo, el Consejo Europeo demandó acciones posteriores para frenar la presión migratoria sobre Libia y sus fronteras, en particular en cuanto a la provisión de equipo y formación para las Guardias Costeras libias. Un mes más tarde, la EUTF adoptó un programa de 46€ millones para reforzar los límites y las capacidades de gestión migratoria en Libia. Este programa, cofinanciado bilateralmente por Italia, será implementado por el Ministro del Interior y aportará soporte para la capacitación (formación, equipo y servicios básicos) de los límites libios y a las Guardias costeras para mejorar sus capacidades en gestionar flujos migratorios.

La adopción del programa revela un cambio en la estrategia del EUTF hacia un enfoque más de seguridad en la gestión de las migraciones. La adopción de este nuevo programa indica la diversificación de los fondos para el desarrollo del EUTF, hacia la financiación de medidas para migraciones seguras. El impacto potencial del uso de fondos para el desarrollo destinado a objetivos de control y seguridad de migraciones en un contexto como Libia es significativo, y es brevemente remarcado más abajo.

Antes de nada, varios estudios han evidenciado la interconexión de gobierno, fuerzas de seguridad y milicias, y sus implicaciones en el tráfico humano y las actividades de contrabando. Las autoridades libias, incluidas las Guardias Costeras, son acusadas de serios abusos contra los derechos humanos de los migrantes. El EUTF, con el soporte que supone para las fuerzas internas de seguridad en Libia, podría contribuir a dichas prácticas. En noviembre 2017, la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha condenado el apoyo de la UE a las guardias costeras libias definiéndolo como "inhumano", porque ha resultado en la detención de cientos de migrantes en condiciones "horribles" en Libia.

Además, el EUTF se expone a caer en las redes de detención y contrabando: su creación ha creado altas expectativas en Libia y todos los actores quieren un "pedazo del pastel". Para comprobar su implicación en las migraciones ilegales, cumplir las expectativas de la UE y atraer fondos de la UE, los actores nacionales y locales sustituyeron parcialmente la industria de contrabando por la de la detención, disfrutando y abusando de los migrantes.

Además, parte de los fondos del EUTF son destinados a ofrecer alternativas económicas a la industria de contrabando, que representa una fuente mayor de ingresos en Libia. Este tipo de proyectos en Libia está aún en fase embrionaria y ofrecerán sólo incentivos limitados para salir de esta actividad. Esto podría exacerbar el descontento local y podría contribuir a un empeoramiento de la estabilidad en el país. Como un informe reciente observa: "en muchos lugares de Libia, el contrabando es una fuente alternativa de ingresos para aquellas personas que se enfrentaron a una guerra civil y a un gobierno que no puede distribuir".

Por último, el desarrollo global del país y sus necesidades de protección no son los factores principales para generar la asignación de apoyo. Los proyectos del EUTF están específicamente diseñados para las rutas de migrantes, desde el sur hasta Trípoli (barrios de Sabha, Zintan, Misrata y Trípoli) de manera que pequeñas ciudades son marginadas a favor de las ciudades mayores. Conforme a entrevistas con agentes de la UE, las ubicaciones fueron pre seleccionadas por la Delegación Europea en Libia y algunos socios internacionales, en particular agencias de Naciones Unidas, que sólo pudieron cambiar algunas municipalidades de acuerdo con las necesidades identificadas en el terreno.

Globalmente, la implementación del EUTF en Libia parece un puro desafío en términos de colaboración exterior efectiva en un tan inestable contexto, y una clara tendencia parece desviar parcialmente la ayuda hacia objetivos de seguridad que no son pertinentes con la cooperación al desarrollo: la implementación del EUTF parece una parte de la estrategia global en el terreno de las migraciones, cada vez más enfocada hacia el soporte de instituciones libias poco fiables para controlar migraciones irregulares hacia Europa. Debido a una delicada situación en el terreno, además, los proyectos del EUTF no pueden estar en línea con los principios de ayuda al desarrollo y acción de la UE en el campo por falta de efectividad.

Hay una clara necesidad de repensar la colaboración con Libia por parte de la UE, asegurando que las ayudas no sean entregadas a las autoridades libias que están abusando de los derechos humanos, sino lograr que contribuyan efectivamente a la seguridad humana y a la protección de los necesitados. La prioridad debería enfocarse en protección y ayuda humanitaria, respaldando a las Agencias de las Naciones Unidas, ONG y la Cruz Roja internacional el trabajo con CSOs locales.

Níger

Níger se encuentra en la principal ruta de tránsito de los migrantes provenientes desde África subsahariana que se dirigen al Mediterráneo. Siendo uno de los países más pobres del mundo, su estabilidad está amenazada por la presencia de grupos armados y diversas injusticias que contribuyen al tráfico humano y al contrabando de migrantes.

Níger es un socio importante para la buena implementación de las políticas recientes del EUTF: de acuerdo con las autoridades europeas, la cooperación con Níger es emblemática; el Gobierno colabora voluntariamente con la UE en asuntos migratorios, especialmente porque poquíssimos de sus ciudadanos logran llegar a Europa tras la ruta del Mediterráneo. A Níger se han destinado 189,9€ millones del UETF, lo que hace de este país el tercer destinatario más grande del Fondo.

Una parte considerable de los programas implementados en Níger se focaliza en actividades de ayuda al desarrollo y protección. De manera que dos proyectos importantes que representan casi la mitad (86€ millones) del presupuesto global del EUTF dedicado a Níger, se dedica a reforzar a las autoridades para reducir el tránsito de migrantes y controlar las fronteras.

Además, la movilización de un presupuesto sustancial de 96,6€ millones del EUTF dedicado a tres proyectos regionales muestra la priorización de la dimensión de la seguridad en migración. Esto mina claramente los recursos para el desarrollo disponibles del EUTF, desviados desde el desarrollo hacia el control de migraciones. Los riesgos que se derivan de este enfoque son explicados a continuación.

En primer lugar, apoyar a un gobierno frágil a través de un soporte de presupuesto directo –como el caso de Níger– es controvertido: “la corrupción es general y los mecanismos de control, Parlamento incluido, no funcionan bien en el país.” Además, fortalecer a las autoridades y restringir las fronteras podría aumentar la ya alta tasa de prácticas de corrupción a lo largo de las rutas migratorias. Mientras mantiene un enfoque más centrado en medidas de seguridad como un medio para bloquear las redes de contrabando humano, la UE fracasa en considerar que estas redes de contrabando están muy conectadas con los sistemas gubernamentales y sostenidas por una red de agentes locales.

También, un control más estricto de las fronteras obliga a los migrantes a tomar rutas más largas y peligrosas por el Norte de Níger, Mali y Argelia, en áreas menos seguras debido a la presencia de grupos armados, con menos infraestructuras y una mayor posibilidad de accidentes y problemas con el coche. Además, “en un clima de miedo, donde los migrantes se sienten criminalizados, no van a denunciar abusos ni violaciones de derechos humanos, ni tampoco van a ir al hospital cuando tienen un problema”. Las mujeres están expuestas a un mayor abuso y violencia sexual. Mientras que las redes de contrabando se pueden adaptar fácilmente a restricciones cambiando rutas y técnicas, que a menudo resulta en un precio más arriesgado y alto para los migrantes.

Además, los flujos de migrantes a lo largo de las rutas en Níger son mixtos e incluyen demandantes de asilo; el cierre de esta ruta, sin alternativa regular de otros canales, hace imposible proporcionar protección a los migrantes. Datos de UNHCR muestran que en 2016, el 30% de los migrantes provenientes de África sub-sahariana que utilizaron la ruta del Mediterráneo obtuvieron un estatus de protección en Europa.

Debería considerarse también que un control aumentado de las fronteras e intervenciones de seguridad limitan el desarrollo económico conectado a la migración circular regular. Las migraciones siempre han sido una fuente de prosperidad económica en Níger durante siglos y aun se da el caso, especialmente porque Níger forma parte de la Comunidad Económica de los Estados de la África Occidental (ECOWAS) que permite el libre movimiento de personas.

En esta zona, la mayoría de las migraciones son locales y circulares: comunidades rurales semi nómadas y trabajadores temporales cruzan las fronteras para lograr comida, agua, un salario y una protección social o familiar. Las medidas del gobierno en tema de control de migraciones todavía no distinguen entre migraciones intra y extra regionales: desde el año pasado, los

derechos de los ciudadanos del ECOWAS fueron limitados, poniendo en peligro las economías locales y las relaciones entre Níger y los otros 15 miembros del ECOWAS, empeorando entonces la inestabilidad regional.

En último lugar, el enfoque aumentado del EUTF sobre la migración implica un declive en la atención al objetivo de erradicación de pobreza en uno de los países más pobres del mundo. Los socios de las ONG que trabajan en el terreno denuncian que fueron presionados para relocalizar sus sedes en las rutas migratorias, sin preocuparse de la compatibilidad con los objetivos en la agenda de reducción de pobreza de sus programas. Son requeridos para enfocar sus programas a los hombres jóvenes, porque este grupo es el que más podría migrar a Europa, y no a las mujeres, más vulnerables y más pobres. Esto confirma la tendencia de reenfocar el programa de desarrollo de la UE hacia objetivos de migración.

España es uno de los principales actores en el Sahel y Níger en el campo de migración. El EUTF GAR-SI Programme (*Rapid Action Groups - Monitoring and Intervention in the Sahel*) fue diseñado por ejemplo bajo ese estímulo: es un proyecto regional que se enfoca en seguridad y estabilidad y apuesta por la creación de Grupos de Acción Rápida en los 5 países del Sahel y Senegal. Las unidades de intervención que serán establecidas con este programa se basan en el modelo de las unidades multi-propósito utilizadas por las Guardias Civiles para combatir el terrorismo. Además, la Policía Nacional española está conduciendo la implementación del proyecto “Equipo de investigación conjunta contra redes criminales en Níger”. Ambos proyectos fueron gestionados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), una agencia de implementación española relacionada con el MI. España se ve implicada igualmente en programas de desarrollo, a través de la Agencia Española por la Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), relacionada con la MFA. Por ejemplo, España invirtió €10 millones para aportar apoyo institucional en el campo de migraciones regulares y para soportar las organizaciones civiles locales implicadas en el campo de migraciones y desarrollo. Hay una clara división de rol entre FIIAPP, que se ocupa de control de fronteras y proyectos de seguridad, y AECID, implicada en asuntos de desarrollo. AECID tiene como objetivo el incremento de su implicación en políticas de gestión de migración, especialmente en el Sahel y en Níger donde tiene una oficina, pero confinando su rol principalmente a asuntos de desarrollo.

La estrategia global de la UE en migraciones está enfocada en apoyar a las autoridades locales en mejorar sus capacidades en el campo de control y gestión de migraciones. El EUTF emite fondos para proyectos por el desarrollo y protección, pero sus impactos parecen limitados, especialmente comparándolos al impacto de programas regionales y nacionales que contribuyen al refuerzo de autoridades locales. La estrategia de la UE tiene consecuencias importantes en las personas más vulnerables y para los migrantes regulares en Níger. Las necesidades parece

que deben ser ajustadas por EUTF para aumentar efectividad, contribuir a una mejor gobernanza, movilizar y reforzar organizaciones de la sociedad civil locales (CSOs), ofrecer oportunidades económicas locales más sustanciales y proteger a quienes lo necesitan.

Etiopia

Debido a su política de “puertas abiertas” y su ubicación geográfica en el corazón del Cuerno de África, Etiopia ha sido el principal anfitrión de migrantes y refugiados de la región: en 2016, el país cuenta con 800,000 migrantes. No obstante, aunque la emigración hacia la UE es muy baja, Etiopía fue identificada como un socio crucial en el campo de las migraciones: es uno de los mayores beneficiarios del EUTF con una asignación total de 185,5€ millones.

Contrariamente a los dos casos previos, los proyectos del EUTF en Etiopia se enfocan en medidas de desarrollo y protección, y están parcialmente en línea con los principios de la asistencia al desarrollo: las intervenciones parecen contribuir positivamente a la mejora de las condiciones de vida y a la protección de los más necesitados en Etiopia, y los derechos humanos parecen ser respetados en el uso de los fondos para la gestión de las migraciones. La asistencia oficial al desarrollo (ODA) no parece ser desviada por medidas de refuerzo o seguridad.

La colaboración de la UE con Etiopia –a través de un diálogo político largo y a través de la EUTF– es, todavía, condicional sobre la base del cumplimiento de una prioridad: mejorar la cooperación en el campo de vuelta y readmisión de los migrantes irregulares desde Europa.

Esta cooperación podría llevar a Etiopia a una reducción sustancial de entrada de remesas de las que dependen varios países: las remesas constituyen una parte significativa de los ingresos de Etiopia, dado que contribuyen por los menos tres veces más a su economía que la cooperación al desarrollo. Esto podría explicar por qué el gobierno etíope ha resistido hasta ahora a la presión desde UE para cooperar en este ámbito.

Además, en el futuro, los proyectos del EUTF pueden ser utilizados para lograr objetivos aumentados de retornos y readmisiones: la Comisión estima por ejemplo que: “los programas están en la dirección adecuada (..) para apoyar la creación de una identificación nacional unificada y un sistema de registro”.

También, algunos miembros de la UE se encuentran más sensibilizados para la dimensión de seguridad de las migraciones y presionan para adoptar medidas en este campo; esto podría llevar a la desviación de fondos de desarrollo hacia los migrantes. Por ejemplo, el centro Operacional Regional en Khartoum (ROCK) acaba de convertirse en sí en un proyecto regional del EUTF, enfocándose en medidas de seguridad regionales para mejorar la gestión de migraciones, sin ningún enlace con asuntos de desarrollo.

Conclusión y vías de futuro

La creación del EUTF tuvo lugar en un contexto de debate global sobre el rol y la naturaleza de la ayuda al desarrollo por la UE: políticas importantes recientes de la UE implicaron unas políticas de desarrollo más flexibles, y más alineadas con sus prioridades estratégicas, que pueden ser utilizadas como ventajas para la cooperación en una más amplia agenda política.

El EUTF parece satisfacer estas expectativas permitiendo proyectos financiados por ODA para beneficiar con procedimientos más simples y rápidos que los proyectos de desarrollo estándares, para reflejar asuntos políticos en los estados miembros y para ser utilizados con ventaja para una mejor cooperación en el campo de las migraciones.

Sin embargo, el análisis a nivel país reportado previamente soporta la duda en aumento de que EUTF está siendo utilizado como una herramienta política enfocada en proyectos “parche” con el objetivo de aliviar los flujos migratorios hacia Europa. Esto no es el objetivo del ODA según el Tratado de Lisboa de la UE, y representa una forma de desviación de ODA que implica otras inferencias en términos de derechos humanos, como en el caso de Libia.

Además, la estrategia de la UE de “parches” va probablemente a fracasar, dado que reorientar las migraciones requiere un enfoque a largo plazo, coherente y sostenible y que respete los principios básicos de la ayuda oficial al desarrollo.

Este uso instrumental de la cooperación al desarrollo puede leerse en el contexto de una reforma propuesta en el Sistema Común de Asilo y en la Regulación de Dublín, que está actualmente en vía de negociación a nivel europeo, lo que podría implicar una restricción de acceso al asilo en Europa en el futuro próximo. Para ser adoptada, esta reforma requiere – fuera de los socios europeos – una capacidad de los países africanos de retener migrantes y buscadores de asilo, impidiéndoles tomar la ruta hacia Europa; y la agilidad de los mismos países de recibir migrantes irregulares que habrían podido, voluntariamente o de manera forzada, retornar desde Europa bajo nuevas normas. Esto parece ser hacia lo que el EUTF se está dirigiendo.

Basándose en las consideraciones mencionadas, desde la perspectiva de Concord, el EUTF debería ser urgentemente reorientado de manera que separe seguridad y control de fronteras, de objetivos de desarrollo. Estos ámbitos son diferentes y tienen lógicas y objetivos diferentes; y deben ser conseguidos con financiaciones diferentes. El EUTF puede ser orientado hacia intervenciones que maximicen el beneficio de las migraciones y movilidad en términos de desarrollo en origen, tránsito y países de destino, en un contexto de más oportunidades para la migración regular hacia Europa.

(Traducción del inglés, Elena Merlo)

La inconcebible respuesta ante el desafío de los movimientos humanos

ESTRELLA GALÁN
NÚRIA DÍAZ

Comisión Española de Ayuda al Refugiado

Resumen

Actualmente el número de personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares de manera forzada no deja de incrementarse. En 2016, se alcanzaron, una vez más, cifras sin precedentes: más de 65 millones de personas desplazadas forzadas en el mundo. Esta tendencia se ha mantenido durante 2017. Durante este año, conflictos como los que se viven en Siria, Sudán del Sur, Somalia y República Centro Africana han provocado la huida forzada de millones de personas.

Palabras clave: Derecho de asilo, refugiados, fronteras, cooperación.

Abstract

Today the number of people that has been forced to leave their homes does not stop to increase. In 2016, have been reached, again, unprecedent figures: more than 65 million forced displaced people in the world. This trend has been maintained throughout 2017. During this year, conflicts like those that are happening in Syria, South Sudan, Somalia and Central African Republic have provoked that millón of people should leave their house. More others, have been suffered persecution for another reasons: political beliefs, religión, sexual orientation, gender identity, human trafficking, sexual violence.

Key words: Asylum Rights, Refugees, borders, cooperation

Es inconcebible que las experiencias cercanas no sirvan de aprendizaje.

Es inconcebible que las experiencias propias tampoco nos pongan en la pista de cómo enfocar nuestras estrategias.

Es inconcebible que caigamos en los mismos errores, una y otra vez.

Pero lo más grave de todo, es que estos desatinos sólo llevan como consecuencia el deterioro de las personas más vulnerables, el alejamiento de los cada vez más desdibujados derechos humanos y de un incremento de ese enfoque que sólo contempla los movimientos humanos en clave de seguridad.

Esa *Ceguera moral* de la que nos hablaba Zygmunt Bauman, se ha instalado en nuestras vidas, y desgraciadamente parece que ha venido para quedarse. A no ser que hagamos algo que cambie el rumbo de esta historia.

Desgraciadamente, año tras año seguimos hablando del incremento acelerado del número de personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares de manera forzada. Durante este año, conflictos como los que se viven en Siria, Sudán del Sur, Somalia y República Centro Africana han provocado la huida forzada de millones de personas. Muchas otras han sufrido persecución por otros motivos: opiniones políticas, religión, orientación sexual, identidad de género, trata, violencia sexual... La mayoría de ellas se convierten en desplazadas internas ante la imposibilidad de cruzar las fronteras, debido a los cada vez mayores obstáculos existentes. Otras, arriesgan sus vidas en peligrosas travesías por tierra y por mar. Aunque parezca lo contrario, son muy pocas las que consiguen llegar a un país donde pedir asilo y que les garantice una adecuada protección.

La respuesta de la comunidad internacional a esta realidad ha sido hasta la fecha, insuficiente y desacertada. De hecho, a pesar de que se ha iniciado el proceso de adopción del Pacto Mundial de migración y asilo acordado por los líderes mundiales en 2016, y de que en 2015 se adoptó la Agenda 2030, millones de personas siguen en una grave situación de desprotección y de negación de derechos.

Desarrollo, desplazamiento forzado y externalización de fronteras

En septiembre de 2015 se aprobó la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, sucesora de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015). La Agenda 2030 contempla 17 objetivos¹, y pese al drama que supone la situación de las personas refugiadas en el mundo, ninguno de ellos

¹ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

hace mención en su enunciado y en su contenido a los retos que plantea esta realidad en términos de desarrollo. Todo ello, a pesar de que la Agenda se adopta en un momento en el que se alcanzan cifras de desplazamiento forzado sin precedentes.

Este hecho invisibiliza el fenómeno, dificulta la adopción de medidas centradas en el mismo y el establecimiento de indicadores para medir el impacto de la Agenda en esta realidad. La Agenda debe ser un instrumento vivo que sirva para abordar aquellas realidades que se presentan hoy ante nuestros ojos. Es importante recordar que el desplazamiento forzado hunde sus raíces en situaciones de grave violencia y desigualdad. Esto debería llevarnos a reflexionar sobre las graves consecuencias del actual modelo de desarrollo y considerar la necesidad de nuevos paradigmas.

Las agendas y las políticas de desarrollo deben contemplar tanto a nivel global como a nivel local, la realidad de los desplazamientos forzados. Todo ello desde un enfoque basado en el desarrollo humano y no en el control de fronteras. Sin embargo, en los últimos años, hemos visto cómo los países europeos se han alejado de esta premisa convirtiendo, a través de la “cooperación condicionada”, a la cooperación al desarrollo en un instrumento más de la política de externalización de fronteras.

España es un alumno aventajado en esta materia. A través del I y II Plan África (2006 y 2009) puso en marcha el enfoque de “cooperación condicionada” con terceros países, que hoy sirve como ejemplo a seguir en la Unión Europea. Sin embargo, nadie mide sus niveles de fracaso en términos de pérdidas de vidas humanas y de negación de derechos.

Desgraciadamente volvemos a repetir el modelo. El reciente borrador del V Plan Director de la Cooperación Española adopta este enfoque que desvía los objetivos de la Cooperación del Derecho Internacional de los derechos humanos y vulnera los derechos de las personas migrantes y refugiadas. Tal y como ha señalado la Coordinadora de ONG para el desarrollo (CONGDE) resultan muy preocupantes las nuevas herramientas financieras que buscan la cooperación en materia migratoria y que priorizan la eficacia de la lucha contra la migración irregular, sobre los principios de eficacia del desarrollo.

El borrador del Plan se alinea totalmente con la política migratoria de la Unión Europea que tiene como objetivo principal el cierre de fronteras, el alejamiento de las personas que necesitan protección y la gestión externalizada de los flujos migratorios.

La cooperación al desarrollo debe atender exclusivamente a las prioridades definidas por el propio país, a través de procesos en los que la sociedad civil local tenga capacidad efectiva para participar en su definición.

El vínculo entre migración y desarrollo debe responder a una lógica de largo plazo que ponga los esfuerzos en la creación de vías migratorias seguras y legales en la garantía de los derechos de las personas migrantes y refugiadas en tránsito.

La frontera española, un ejemplo cercano para el análisis

Las fronteras se han convertido actualmente en espacios de 'no derechos' donde el estado de excepción se ha instalado para aplicar todo tipo de estrategias que eviten que las personas que necesitan llegar a un territorio seguro puedan hacerlo.

Para ello se ha puesto en marcha toda una maquinaria de políticas de externalización que está provocando de facto la anulación de compromisos y tratados internacionales que consolidaron el modelo de la Europa que siempre se declaraba como un espacio de garantías y derechos.

Con el fin de conocer algo más cómo se vulneran esos derechos en nuestra frontera más próxima, la frontera sur española, vamos a hacer un análisis de lo que está pasando a nuestro alrededor.

La frontera sur española es actualmente la tercera vía de entrada a Europa de personas migrantes y refugiadas por el mar Mediterráneo. El número de llegadas por vía marítima se ha triplicado durante 2017 con un total de 22.103 llegadas por esta vía, muy lejos de Italia con la llegada de 171.332 personas y no tanto de Grecia con 29.718.

No obstante, es importante señalar que, como consecuencia de los acuerdos de externalización de fronteras, pese a que Italia sigue siendo con diferencia el destino más habitual, en 2017 las llegadas se redujeron en un 34,5%. Lo mismo sucedió en Grecia donde el descenso que se registró fue del 83%. Pero estos descensos no responden a una mejora de la situación del escenario global, sino al cierre de esas vías a través de acuerdos con terceros países, en la estrategia de externalización de fronteras que los estados de la UE están llevando a cabo como medida estrella para afrontar el fenómeno de los desplazamientos humanos.

De hecho, el descenso de llegadas a Grecia e Italia no se ha traducido en una mejora de la situación en que se encuentran las personas refugiadas que buscan un lugar seguro en Europa. Esta situación está provocando que, en la actualidad, y debido a estas estrategias basadas en acuerdos con estados como Turquía o Libia, donde no se respetan los Derechos Humanos, las personas refugiadas y migrantes quedan atrapadas. Son países de tránsito donde sufren terribles situaciones de desprotección y violación de derechos como hemos visto en numerosos documentales que ilustran la esclavitud a la que se ven sometidas las personas subsaharianas en Libia.

En el caso de Grecia, la firma del acuerdo entre la Unión Europea y Turquía en marzo de 2016, se acompañó con el cierre de la ruta de los Balcanes. Todo esto ha provocado que miles de personas queden atrapadas en el país heleno donde no se les garantiza una adecuada protección.

Italia, por su parte, parece haber encontrado la manera de frenar las salidas desde Libia firmando un acuerdo con dicho país, pese a ser un estado fallido sumido en el caos desde la caída del régimen de Gadafi en 2011. Dicho acuerdo, de fecha 2 de febrero de 2017 destina cuantio-

Los recursos a entrenar y equipar a los guardacostas libios a cambio de su compromiso en la persecución del tráfico ilegal de persona, pese a que hay copiosos informes que describen cómo dichos guardacostas forman parte de la trama del tráfico de personas en dicho país. En base a este acuerdo, los efectivos italianos pueden entregar a las personas migrantes y refugiadas rescatadas en alta mar a las autoridades libias y patrullar sus aguas territoriales.

Pero estos acuerdos de externalización de fronteras no son nuevos en la reciente historia migratoria europea. España fue pionera en ello y además de tenerlo en funcionamiento con nuestro vecino Marruecos, lo viene practicando desde 2006, cuando centenares de barcasas conocidas como “cayucos” llegaban a diario al litoral de las islas Canarias desde Mauritania y Senegal, lo que la prensa local bautizó como la “crisis de los cayucos”. Después de conseguir cerrar el flujo que llegaba desde Marruecos, la ruta se trasladó a Mauritania, desde donde para llegar a Canarias se requerían los cayucos, embarcaciones mayores que las pateras.

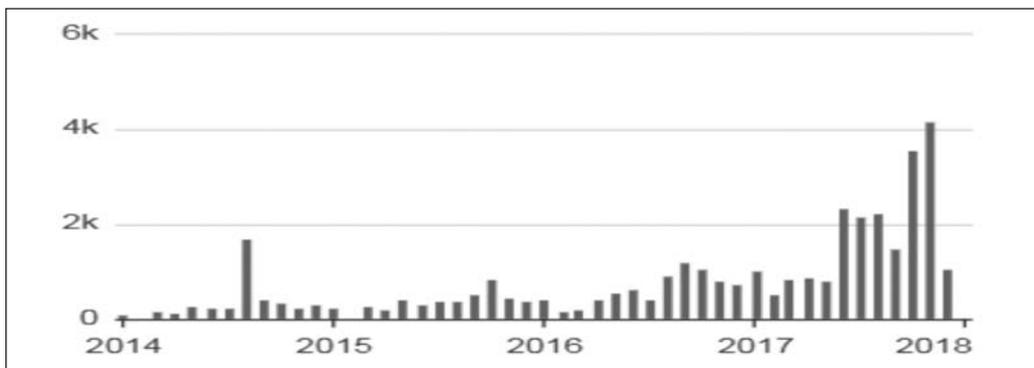
España, durante este periodo firmó acuerdos de readmisión con Níger (2008) y otros países, acuerdos de cooperación con terceros países como Cabo Verde (2008) y Gambia (2006). Todos estos acuerdos están caracterizados por un enfoque policial y de seguridad, con el objetivo de impedir la llegada de flujos migratorios a España. Igualmente, se creó en sus territorios centros de detención instrumentalizando la Ayuda Oficial al Desarrollo a favor del control de fronteras. De este modo se dejaba en manos de países que no cumplían los derechos humanos el futuro de las personas migrantes y refugiadas. Estas medidas basadas en la externalización de fronteras y en el cierre casi total de fronteras con control militar y de alta y costosa tecnología (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior-SIVE) son los pilares de la política migratoria europea.

El SIVE está compuesto por cámaras fijas y móviles de vídeo e infrarrojos y sensores de radar que controlan la costa meridional de España. La instalación del SIVE, en su momento, contribuyó a que la ruta migratoria cambiara en el año 2002 del Estrecho de Gibraltar a las Islas Canarias. En consecuencia, el número de llegadas a las islas se incrementó en más del doble ese año y el SIVE se amplió a Canarias, y posteriormente también a la costa este española (Valencia y Alicante), así como a las islas Baleares.

La ampliación del SIVE a la zona de las islas Canarias contribuyó a cerrar la ruta migratoria y sustituir la del archipiélago por la de los enclaves españoles de Ceuta y Melilla. Con el aumento de la presión en las fronteras terrestres, España incrementó el número de efectivos que las custodiaban y reforzó las vallas fronterizas que rodeaban los enclaves. De hecho, el refuerzo de las fronteras españolas terrestres de Ceuta y Melilla es una de las causas del aumento de las llegadas por mar a las costas andaluzas entre otras.

Con este cierre de rutas en Grecia e Italia, hemos visto cómo el número de llegadas de embarcaciones desde África septentrional hacia España por el Estrecho de Gibraltar y el mar de Alborán se ha casi triplicado respecto al año anterior.

Aumento de llegadas por las costas a España en los últimos 4 años



Fuente ACNUR

Las principales rutas de llegada a las costas españolas son las siguientes: Nador-Almería (transitada principalmente por personas de origen subsahariano), Cabo Espartel-Tarifa (incremento de personas subsaharianas que cruzan a remo en barcas hinchables de juguete) y Ashila-Barbate (personas marroquíes en una ruta mucho más larga y peligrosa).

A continuación, a modo ejemplo, se reflejan datos relativos a las llegadas a Almería y Tarifa durante 2016 y 2017:

ALMERÍA	2016	2017
Nº de pateras	86	180
Nº de personas rescatadas	2058	4862
TARIFA	2016	2017
Nº de pateras	131	332
Nº de personas rescatadas	951	4222

Fuente Salvamento Marítimo

Como consecuencia del incremento de las llegadas a través del mar ha aumentado la peligrosidad de la ruta registrándose un número notablemente superior de fallecimientos con respecto a 2016. El número de personas fallecidas en el mar, según la OIM, ha sido de 223 personas en 2017 mientras que durante 2016 el número de fallecimientos registrados fue de 169. Las mujeres constituyen aproximadamente un 8% del total de las personas llegadas por mar en embarcaciones a las costas españolas, algunas de ellas embarazadas.

Este contexto de notable incremento de llegadas por mar presenta importantes retos en materia de acceso al procedimiento de protección internacional, acogida, identificación y tratamiento específico de personas con necesidades especiales.

Sin embargo, y aunque teníamos serios indicios de que la ruta hacia España, es decir la del Mediterráneo Occidental, era una candidata firme para convertirse en la alternativa de entrada ante el cierre de las vías por Grecia e Italia, no parece habernos inquietado ni alertado para poner en marcha las estrategias y protocolos necesarios para evitar la improvisación.

Actualmente es notable la falta de coordinación y homogeneidad en la respuesta ante llegadas colectivas a las costas andaluzas por parte de los diversos actores, así como los obstáculos en el acceso a la información y al procedimiento de protección internacional que se está produciendo al llegar a España, no proporcionándose la información adecuada sobre el derecho de asilo a personas susceptibles de recibir dicha protección. Las personas son detenidas de forma sistemática, independientemente de su situación, y en función de circunstancias aleatorias ajenas a la persona, incoándoles una orden de devolución, siendo trasladados en su mayoría a alguno de los CIES y con una absoluta inseguridad jurídica en muchos aspectos. No existe un tratamiento diferenciado para perfiles vulnerables como puedan ser mujeres embarazadas, menores o víctimas de trata.

Todo ello pone en evidencia que la improvisación es una tónica general y que la inexistencia de un protocolo y de un Plan de acción a nivel estatal para dar una respuesta adecuada a este desafío, es un reto que debe asumir el Estado español sin demora.

Desde CEAR, ante la detección de esta grave situación, hemos elevado una batería de propuestas que podrían dar respuesta a esta realidad, que lejos de estar siendo afrontada con una estrategia clara, evidencia una falta de previsión que es **inconcebible**.

PROPUESTAS CEAR

- Adoptar un Plan de Acción a nivel Estatal para dar respuesta adecuada al incremento de llegadas a las costas españolas en el que se incluya un protocolo unificado de actuación que sirva para mejorar la gestión de las llegadas de personas migrantes y refugiadas por vía marítima, asegurar la identificación de necesidades de protección y derivar a los canales de protección adecuados. Este Plan debe incluir también una dotación presupuestaria que permita incrementar los medios materiales y humanos existentes.
- Garantizar el acceso a la información y al procedimiento de protección internacional de forma adecuada e individualizada en los principales puntos de llegada asegurando el acceso a asistencia letrada e interpretación desde el momento de la llegada.
- Proveer de formación adecuada y continua en materia de protección internacional a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

- Garantizar una adecuada identificación temprana de personas con necesidades especiales antes de su puesta a disposición de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, con el fin de garantizar un tratamiento adecuado de las mismas.
- Adoptar medidas de identificación y protección efectiva de víctimas de trata con la participación y asistencia de equipos multidisciplinares, así como la aplicación de un enfoque centrado en la protección de las víctimas.
- Garantizar una adecuada protección de los menores evitando que sean detenidos bajo ninguna circunstancia y asegurando una apropiada identificación de los niños y niñas no acompañados y la aplicación de pruebas de determinación de la edad adecuadas.
- Suprimir las restricciones a la libertad de circulación de solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla y los criterios discrecionales y discriminatorios para realizar traslados a la península.
- Marruecos está dejando de ser un país de tránsito, convirtiéndose en país de destino forzado debido a la política de externalización y blindaje de fronteras de la Unión Europea y de España. El marco normativo en materia de asilo y las políticas de integración son inexistentes (restricciones al derecho a la salud, educación, trabajo, etc.). La ausencia de protección para mujeres víctimas de trata, niños y niñas no acompañadas, la discriminación y violencia institucional contra la población migrante y refugiada confirma que Marruecos no puede ser considerado un país seguro para personas refugiadas y migrantes.

Obligaciones en materia de rescate en el mar y responsabilidad internacional. El caso de la playa del Tarajal

J. DANIEL OLIVA MARTÍNEZ
Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

En febrero de 2014, unos doscientos inmigrantes subsaharianos que pretendían llegar hasta Ceuta a nado a través del mar, fueron rechazados por la Guardia Civil con pelotas de goma y gases lacrimógenos. Quince de ellos murieron ahogados. Con este trabajo analizamos, a la luz del Derecho Internacional del Mar, si con aquellos actos España incurrió en algún tipo de responsabilidad internacional al no cumplir con las obligaciones que tiene contraídas como Estado en materia de rescate de personas en peligro en el mar.

Palabras clave: Derecho del Mar, rescate, lugar seguro, migración irregular, responsabilidad internacional.

Abstract

In February 2014, some 200 sub-Saharan immigrants who intended to reach Ceuta by swimming across the sea, were rejected by the civil guard with rubber balls and tear gas. Fifteen of them drowned. With this work we analyze, in the light of the International Law of the Sea, if with those acts Spain incurred some kind of international responsibility for not fulfilling the obligations it has contracted as a State in terms of rescue of people in danger at sea.

Key words: International Law of Sea, rescue, safe place, irregular migration, international responsibility.

El archivo de la investigación por parte del juzgado nº 6 de Ceuta del caso de las 15 muertes acontecidas el 6 febrero de 2014 en la playa del Tarajal¹ por efecto de la utilización de material antidisturbios (botes de humo, gases lacrimógenos y pelotas de goma) por parte de la Guardia Civil, para impedir la entrada de unos 200 inmigrantes, ha sido recibido con indignación por los supervivientes de aquel crimen y también por diferentes sectores de la sociedad y las ONG comprometidas con la defensa de los derechos humanos y la dignidad de los inmigrantes².

Como muchos recordarán aquel día, hacia las 7 de la mañana, unas 200 personas procedentes de Marruecos cruzaron a nado y hacia la zona de Ceuta el espigón que delimita las aguas entre los dos países. Trataban así de entrar en España por vía marítima ante la imposibilidad de hacerlo por tierra³. Cuando fueron avistados por agentes de la Guardia Civil (en torno a las ocho menos veinte de la mañana) estos, desde la punta del espigón comenzaron a disparar material antidisturbios con una contundencia y desproporción inusitada. Por su parte agentes fronterizos marroquíes hacían algo parecido, aunque con menor intensidad, desde el otro lado. Como era de esperar, el pánico cundió entre esos inmigrantes que se encontraban en el mar.

Según relataron con posterioridad los supervivientes, esperaban encontrar ayuda y, por el contrario, al notar los impactos de las pelotas de goma en el agua o en sus cuerpos, pensaron que la Guardia Civil les disparaba fuego real. A su vez, los gases procedentes de los botes de humo les impedían respirar con normalidad y provocaban picor en sus ojos y en la garganta. Podemos fácilmente imaginar el nerviosismo, el miedo, la tensión e incluso la parálisis que sufrieron. De entre todos ellos, por razones obvias, los más vulnerables eran aquellos que no sabían nadar, un porcentaje importante. No hay que olvidar que muchos de los inmigrantes subsaharianos proceden de países o zonas alejadas del mar.

Algunos afortunados consiguieron llegar hasta territorio español, otros que intentaron regresar a territorio marroquí o simplemente se quedaron paralizados por el miedo, se ahogaron. Tanto los supervivientes como los cuerpos de los ahogados que llegaron hasta la playa español-

¹ La jueza encargada del caso decidió archivarlo el 27 de enero de 2018. Así se dio a conocer a través de los medios de comunicación.

² Véanse a modo de ejemplo los comunicados de organizaciones como CEAR y la Coordinadora de Barrios que integraban la acusación particular. <https://www.cear.es/tag/tarajal/>. A juicio de ambas organizaciones resulta sorprendente este nuevo archivo que cierra la investigación sin haber tomado declaración a dos de los supervivientes que actualmente residen en Alemania y cuyo testimonio había sido acordado por el mismo juzgado a través de videoconferencia, ya que no tienen permiso de residencia. CEAR y Coordinadora denuncian que tampoco se ha esperado a la remisión de las autopsias por parte de las autoridades marroquíes, mediante comisión rogatoria, ni se ha realizado ningún esfuerzo para identificar los cuerpos de cuatro víctimas que permanecen enterradas en el cementerio de Ceuta, a pesar de que el juzgado tiene los nombres y partidas de nacimiento y poderes notariales de las familias que los reclaman. Las dos organizaciones lamentan la decisión y anuncian que seguirán exigiendo justicia y reparación para las víctimas y sus familias con todos los medios que permita la ley.

³ Ya en septiembre de 2013, unos 91 inmigrantes habían utilizado la misma vía para llegar hasta España, sin que en ese caso fueran atacados en el agua por las fuerzas y cuerpos de seguridad.

la por la fuerza del mar fueron devueltos por los agentes de la Guardia Civil hasta territorio marroquí, al otro lado de la valla, con una insensibilidad digna de las peores actuaciones en las que con seguridad se han visto envueltos los miembros de ese cuerpo en nuestra etapa democrática reciente. Esa vergonzosa y trágica “devolución en caliente” quedará para siempre en la memoria.

Tras varios días de desinformación y versiones contradictorias proporcionadas por la Delegación del Gobierno de Ceuta, la Dirección de la Guardia Civil⁴ y el Ministerio del Interior⁵, se reconoció oficialmente que las fuerzas de seguridad españolas tuvieron que intervenir duramente. Todo ello por la actitud beligerante y amenazadora de los inmigrantes, se justificó.

Gracias a los videos grabados por vecinos de la zona desde terrazas de pisos cercanos, se puso de manifiesto la falsedad de esa versión, lo cual fue finalmente confirmado por las propias grabaciones oficiales que el 21 de febrero el Ministerio del Interior, ante la presión pública, se vio obligado a proporcionar.

No había habido actitud violenta por parte de los inmigrantes. Aquello era imposible habida cuenta de que se encontraban en mitad del mar intentando llegar hasta la playa, muchos de ellos sin saber nadar y la mayoría sin ningún tipo de flotador o chaleco salvavidas. Ante la indignación y la alarma social que causó esta confirmación en importantes sectores de la sociedad española, el entonces Ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, compareció ante el Congreso de los Diputados para dar explicaciones que no fueron nada convincentes, rozaron lo surrealista y con las que de nuevo intentó justificar la acción de la Guardia Civil⁶.

Un año después, dieciséis guardias civiles fueron imputados por el hecho aquí descrito. Entre ellos un capitán, un teniente y un sargento como responsables de las órdenes que recibieron el resto de los agentes. En octubre de 2015, veinte meses después del ahogamiento de los quince inmigrantes, la jueza María del Carmen Serván, titular del juzgado número 6 de Ceuta, tras analizar los argumentos de la partes, decidió archivar el caso al entender que los inmigrantes habían asumido una responsabilidad personal al intentar entrar ilegalmente por el mar en territorio español. La jueza venía a decir que de alguna manera sabían a lo que se exponían. Tras ser

⁴ El entonces Director General de la Guardia Civil afirmó que la actuación había sido impecable.

⁵ El día 13 de aquel mes de febrero de 2014, el Ministro había expresado “No se puede pretender aplicar la ley de la misma forma en Ceuta o en Melilla que en otros lugares”.

⁶ En marzo de 2014 la ONG Caminando Fronteras recopiló en un informe los testimonios de algunos supervivientes <https://caminandofronteras.files.wordpress.com/2014/03/informe-tarajal-marzo-2014-sn-2.pdf>. Más recientemente Hervé uno de los supervivientes quien finalmente consiguió por otra vía llegar hasta España y que actualmente está a la espera de que se resuelva su solicitud de asilo, ha querido hacer público su testimonio participando en diferentes programas de televisión y grabando un video denunciando lo que ocurrió aquella mañana: http://videos.elmundo.es/v/0_umydhxpz-testimonio-de-un-superviviente-de-la-tragedia-del-tarajal?count=0

reabierto en 2016 por parte de la Audiencia Provincial⁷, el caso como adelantábamos ha sido cerrado nuevamente en este mes de febrero de 2018.

Las acusaciones particulares que defienden los intereses de las familias de las personas muertas ponen de manifiesto que lo acontecido aquella triste madrugada es resultado de las políticas represivas y disuasorias enfocadas a impedir la llegada de inmigrantes o solicitantes de protección internacional a nuestras costas. Denuncian que el hecho de que no haya un resarcimiento judicial y material para las víctimas aleja la justicia y conlleva impunidad para los responsables⁸. Critican a su vez, duramente la legislación que permite las “devoluciones en caliente” o “el rechazo en frontera” (sobre la base de ese artificio conceptual y jurídico denominado “frontera móvil”) y recuerdan que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha condenado esas prácticas⁹ y por extensión el marco legal con el que se ha pretendido ampararlas¹⁰. A su vez, han denunciado reiteradamente la contundencia y falta de proporcionalidad de aquellas actuaciones, exigiendo responsabilidades penales y políticas.

No puedo estar desde luego más de acuerdo en lo apuntado por la acusación popular. Pero lo cierto es que, coincidiendo con estos argumentos, siempre he tenido la sensación –cuando analizaba este caso– de que hay otro hilo argumental que no está siendo utilizado a la hora de dilucidar la responsabilidad por aquella tragedia. Una tragedia, no olvidemos, que no fue producto del azar, las condiciones climáticas, o un desastre sobrevenido, sino que fue inducida y provocada.

En efecto entiendo que el crimen del Tarajal no debe relacionarse únicamente con las devoluciones en caliente o las medidas represivas para el control de las fronteras. Hay otra dimen-

⁷ La Audiencia Provincial de Ceuta consideró que ante un supuesto de un calado humano, social y jurídico tan grande como el que nos ocupa no debían escatimarse esfuerzos de cara a agotar las investigaciones, que hasta ahora han sido insuficientes e ineficaces. La Audiencia Provincial había denegado una primera decisión de archivo por numerosas deficiencias en la investigación. En particular, la Corte exigió que víctimas y testigos directos fuesen identificados.

⁸ Vid. Comunicado de la Coordinadora de Barrios y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, entidades que asumieron la acusación particular en el caso y que ya hemos mencionado previamente.

⁹ En efecto el 3 de octubre de 2017, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, hizo pública su sentencia (ND y NT contra España) por la que condenaba a nuestro Estado por la devolución en caliente, sin garantías y posibilidad de recurso administrativo de la que fueron objeto los demandantes, dos jóvenes de Costa de Marfil en agosto de 2013. Según el TEDH esta devolución supuso una violación del Protocolo 4 y del artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, al tratarse de una expulsión colectiva sin posibilidad efectiva de recurso judicial. Por primera vez este Tribunal se pronunciaba al respecto de este tipo de expulsiones desde Ceuta y Melilla a Marruecos. La demanda ante el TEDH fue posible gracias a la colaboración de varias ONG y asociaciones de la sociedad civil de derechos humanos. La que asumió el mayor protagonismo fue el European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) contando como terceras partes con ACNUR, ACNUDH, Amnistía Internacional, CEAR, Centro AIRE, ECRE e ICJ.

¹⁰ El gobierno español había pretendido dar cobertura legal a estas prácticas a través de la Ley de Seguridad Ciudadana. Ante la presión, el Ejecutivo incluyó en la disposición de la Ley de Seguridad Ciudadana que la aplicación del “rechazo en frontera” debía cumplir con la normativa internacional en materia de derechos humanos. Sin embargo, en la práctica, se efectuaban devoluciones inmediatas, sin asistencia letrada y de forma sumaria, algo que vulnera, como ha concluido el TEDH, el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

sión del problema que no ha sido tratada convenientemente y que está relacionada con las obligaciones de los Estados en materia del rescate en el mar. Cuestión que directamente nos remite a la normativa internacional de referencia.

Ciertamente, como no puede ser de otra manera, el Derecho Internacional general reconoce que todos los Estados están plenamente capacitados, conforme a su soberanía, para establecer con plena libertad y autonomía los sistemas de control, fiscalización y vigilancia de su frontera, incluida su frontera marítima. Y por supuesto pueden impedir el acceso ilegal por mar a su territorio continental. Esto pueden hacerlo unilateralmente o acudiendo a la cooperación con otros Estados.

El control de la frontera marítima concretamente es un principio general del Derecho Internacional del Mar, aplicable claro está al Estado español. Tanto desde sus aguas interiores, como desde su territorio continental, así como a lo largo y ancho de su mar territorial (12 millas desde las líneas de base)¹¹, España a través de sus cuerpos y fuerzas de seguridad puede llevar a cabo todas las tareas necesarias que sus autoridades consideren oportunas para controlar el acceso a su territorio. Incluido por supuesto intercepciones a buques o embarcaciones que –aprovechando el derecho de paso inocente por el Mar Territorial– pretendan llegar a España sin autorización contraviniendo las leyes de extranjería y la normativa internacional de Derecho Marítimo.

Ahora bien, junto con lo expuesto, podemos afirmar con rotundidad que existe un consenso general acerca de la obligación de los Estados y de los particulares, cuando se encuentren en disposición de hacerlo, de concentrarse en salvar vidas de naufragos o personas en situación de peligro en el mar. Se trata de una tradición marítima consuetudinaria también recogida en el Derecho Internacional convencional de nuestro tiempo, es decir, en los principales tratados de referencia (Convención de Montego Bay, Convenio SAR, Convenio SOLAS)¹² que claramente disponen sobre esa obligación. Algo que se extiende también, gracias a las normas de Derecho Internacional Humanitario, a los casos de conflicto militar en el mar, pues hay que rescatar y atender a los naufragos del enemigo (II Convenio de Ginebra)¹³.

¹¹ En la práctica la denominada Zona Contigua (otras 12 millas más allá del Mar Territorial) también viene estableciéndose como zona de control de la inmigración irregular.

¹² Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (Convención de Montego Bay), 10 de diciembre de 1982 (BOE de 14 de febrero de 1997); Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimo (Convenio SAR) -enmendado- de 27 de abril de 1979 (BOE de abril y 21 de setiembre de 1993); Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS).

¹³ Según recoge el Artículo 12 sobre *Protección, trato y asistencia*, del II Convenio de Ginebra (1949): “Los miembros de las fuerzas armadas y las demás personas mencionadas en el artículo siguiente que, encontrándose en el mar, estén heridos o enfermos o sean naufragos, deberán ser respetados y protegidos en todas las circunstancias, debiendo entenderse que el término “naufragio” será aplicable a todo naufragio, sean cuales fueren las circunstancias en que se produzca, incluido el amaraje forzoso o la caída en el mar. Serán tratados y asistidos con humanidad por la Parte en conflicto que los tenga en su poder, sin distinción desfavorable basada en el sexo, la raza, la nacionalidad, la religión,

Lo cierto es que una persona puede encontrarse en situación de peligro en el mar por diferentes circunstancias gravosas. Bien porque el buque, embarcación irregular o cayuco en el que viaja, ha naufragado o está a punto de hacerlo. También porque ha caído accidentalmente o ha sido lanzado al mar (como ocurre en ocasiones lamentablemente con los polizones) desde algún buque o embarcación o quizás porque ha sido arrastrado por las corrientes marinas. O, como ocurrió en el caso del Tarajal, porque esas personas están en mitad del mar intentando con dificultades llegar hasta la costa, independientemente de la causa que les haya llevado a ello.

Esos rescates a los que están obligados los Estados, pueden ser llevados a cabo, dependiendo de las circunstancias, por buques mercantes, de recreo o pesqueros, por buques de control de fronteras, e idealmente si se encuentran cerca del lugar, por los buques o servicios de salvamento (servicios SAR).

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar dispone claramente que los Estados parte, entre ellos España, deberán fomentar la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de los servicios de búsqueda y salvamento adecuados y eficaces para garantizar rescates en el mar cuando así sea necesario. A su vez, el Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimo (Convenio SAR) refuerza estas disposiciones. Y proporciona una definición de los servicios de búsqueda y salvamento con los que deben contar los Estados. Son aquellos destinados a “la ejecución de las funciones de vigilancia, comunicación, coordinación, búsqueda y salvamento, incluidas la consulta médica, la asistencia médica inicial o la evacuación por razones de salud, utilizando recursos públicos y privados...” Por su parte el propio Convenio define las acciones de salvamento como “las operaciones de rescatar a personas en peligro en el mar, prestarles los primeros auxilios médicos o de otro tipo y trasladarlas a un lugar seguro”.

España, que es parte de estos instrumentos internacionales y que ha asumido a su vez, como Estado, las obligaciones relativas que emanan de la tradición marítima y el Derecho consuetudinario, reforzadas por las directrices de la Organización Marítima Internacional, no puede bajo ningún concepto desentenderse de las mismas. De esa manera deberá como Estado garantizar la adopción de cualquier medida necesaria para coordinar las actividades de socorro y para salvar a las personas que se encuentren en peligro en el mar cerca de sus costas¹⁴.

las opiniones políticas o en cualquier otro criterio análogo. Está estrictamente prohibido todo atentado contra su vida y su persona, en particular matarlos o exterminarlos, someterlos a tortura, efectuar en ellos experimentos biológicos, dejarlos deliberadamente sin atención médica o sin asistencia, o exponerlos a riesgos de contagio o de infección causados con esa finalidad. Sólo razones de urgencia médica autorizarán una prioridad en el orden de la asistencia. Se tratará a las mujeres con las consideraciones debidas a su sexo”.

¹⁴ Dichas medidas podrán comprender el establecimiento, la utilización y el mantenimiento de las instalaciones de búsqueda y salvamento que se juzguen factibles y necesarias. Según se recoge en el capítulo V, regla 7 del Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS).

Tal y como se recoge en el Convenio SAR, en todo momento deberá garantizarse que “se preste auxilio a cualesquiera personas que se hallen en peligro en el mar (...) sean cuales fueren la nacionalidad o la condición jurídica de dichas personas o las circunstancias en que éstas se encuentren, prestándoles los primeros auxilios médicos o de otro tipo y trasladándolas a un lugar seguro”¹⁵.

Los supervivientes o personas rescatadas, independientemente de su condición, incluido por supuesto los inmigrantes indocumentados, los que buscan asilo y los refugiados, deberán ser tratados con la dignidad inherente a su condición de sujetos de Derecho Internacional y destinatarios de normas internacionales que les reconocen derechos humanos y de la manera prescrita en los instrumentos pertinentes de la Organización Marítima Internacional y reforzados por ACNUR¹⁶. Y también, más allá de la situación administrativa en la que estén, deberán ser tratados con arreglo a las tradiciones y prácticas marítimas, que están integradas en el Derecho consuetudinario internacional del mar y que, en gran medida, están relacionadas con la atención en condiciones de dignidad y trato humanitario.

Aquí hay que subrayar la protección específica y atención especial que requerirán aquellas personas más vulnerables: niños, personas con discapacidad, mujeres embarazadas o para el caso que nos ocupa, personas que no saben nadar, que protagonizan migraciones irregulares y son interceptados, localizados o como ocurrió en esta ocasión, avistados en el mar ya cerca de las costas.

La no asunción de sus obligaciones (control de sus fronteras o rescate en el mar) por parte de gobiernos extranjeros (pensemos en este caso en Marruecos pues los inmigrantes se encontraban entre las aguas de un Estado y otro y habían partido de territorio marroquí) no puede eximir al gobierno español de sus responsabilidades según los principios y disposiciones relativas al auxilio y rescate de las personas en peligro en el mar. No pudiendo, en ningún momento, desentenderse de la atención y traslado de los rescatados a un lugar seguro¹⁷.

Una vez que tenemos presente el marco jurídico internacional de referencia relacionado con el rescate en el mar, planteémonos algunas cuestiones a modo aclaratorio:

¿Estaban los inmigrantes del Tarajal en peligro en el mar? Cualquier análisis objetivo de la situación nos permite concluir que sí. Personas indefensas, mal alimentadas, en mitad de la

¹⁵ Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo de 1979. Párrafo 2.1.10 y 1.3.2.

¹⁶ Vid. ACNUR-OMI, *Salvamento en el Mar: una guía sobre los principios y prácticas aplicados a refugiados e inmigrantes*, 2015 <http://www.acnur.es/PDF/RescueatSea-GuideESPANOL.pdf>.

¹⁷ He trabajado en profundidad sobre estas obligaciones en OLIVA, J. D. “Protección de los derechos humanos y Derecho del mar: el caso de los inmigrantes irregulares por vía marítima” en MARIÑO (Dir.) *La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho español*, Universidad Carlos III de Madrid / BOE, Madrid, 2009, pp. 159-186, ISBN: 978-84-340-1884-6 y en OLIVA, J. D. “Derecho del mar e inmigración irregular”, *Revista de Derecho migratorio y extranjería*, (Revista Indexada que cumple con importantes criterios de calidad), número 17/2008, Editorial Lex Nova, Valladolid, pp.265-290, ISSN: 1695-3509.

madrugada, en pleno invierno, en aguas frías que apenas llegaban a los 5 grados, con sensación de hipotermia, con niebla que impedía la visibilidad, muchas de ellas sin chalecos salvavidas ni nada a lo que poder agarrarse para flotar en el mar, con un alto nivel de estrés y nerviosismo.

¿Eran conscientes los mandos de la guardia civil de que muchos de los inmigrantes quizás no sabían nadar? Con seguridad. Es de sobra conocido que los inmigrantes procedentes de países subsaharianos no tienen competencias de nado precisamente por proceder de lugares alejados de la costa. Cualquier mando de la Guardia Civil acostumbrado a trabajar con inmigrantes o controlar la frontera de Ceuta y Melilla sabe que es así en un alto porcentaje de los inmigrantes. Así lo están poniendo de manifiesto por otro lado constantemente los servicios de rescate y socorro, especializados en atender a los inmigrantes irregulares que intentan llegar a España en embarcaciones irregulares.

¿Estábamos ante una “invasión incontrolada” o “una acción militar enemiga”, lo cual habría justificado que aquellas personas fueran repelidas por la fuerza? Por supuesto que no. Se trataba de inmigrantes indefensos y desarmados en situación de vulnerabilidad en el mar que a su vez, vieron reforzada esa vulnerabilidad al ser recibidos a pelotazos de goma y con gases asfixiantes. No portaban armas, ni estaban organizados o bajo un mando único. Su situación, salvando las distancias, podría asemejarse a la de aquellos que en una embarcación tipo zodiac o de otro tipo intentan llegar a las costas andaluzas. La diferencia estriba en que en este caso en lugar de en una embarcación, lo hacían a nado, y que en lugar de intentar llegar a Cádiz o a Almería en barco, intentaban entrar en Ceuta nadando. Otra trágica diferencia es que en lugar de ser rescatados y atendidos, como suele ocurrir en las primeras de las situaciones, incomprensiblemente en esta otra fueron recibidos con pelotas de goma y botes de humo, de una manera brutal e inhumana.

¿Se derivan responsabilidades estatales de la actuación de la Guardia Civil? Indudablemente. Estamos ante un claro acto ilícito a la luz de la normativa internacional y la tradición jurídica en materia de rescate en el mar que hemos analizado. Puesto que la obligación de rescate en el mar se aplica por supuesto a los capitanes de los buques, pero también a todo a aquel que encontrándose en disposición de hacerlo, pueda ofrecer ayuda a las personas en peligro en el mar, mucho más aún a las fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados. Se trata pues de un acto ilícito que –más allá de las actuaciones y responsabilidades individuales de los mandos o agentes que protagonizaron aquella acción, las cuales no nos interesan en este artículo– puede perfectamente conllevar la responsabilidad del Estado. Y es que en aquella acción pública y oficial de los cuerpos y fuerzas de seguridad (funcionarios públicos encuadrados en la administración central) encontramos claros elementos objetivables que nos permiten atribuir esa responsabilidad, por esos actos con consecuencias lesivas para la vida de 15 personas, no a la Guardia Civil como cuerpo, a su Dirección General o al Ministerio sino al Estado mismo.

El crimen del Tarajal constituyó una vulneración del Derecho Internacional –sin que existiese ninguna circunstancia excluyente de la ilicitud¹⁸– un acto atribuible a funcionarios públicos que en el ejercicio de sus funciones, comprometieron la acción ilícita del Estado, al no cumplir con las obligaciones de rescate o traslado a un lugar seguro y al comprometer más la seguridad de los inmigrantes en el mar, con el resultado de muerte para quince de ellos.

¿Si los mandos de la Guardia Civil hubiesen dado instrucciones indebidas a los agentes que dispararon o si la actuación hubiese excedido el mandato que tenían –vulnerando la normativa interna del cuerpo– también se derivaría responsabilidad del Estado? Por supuesto que sí. Que los funcionarios públicos de un Estado realicen un hecho que contravenga una obligación internacional pero lo hagan al margen del Derecho interno o sobrepasando sus funciones, no exime ni excluye la responsabilidad internacional del Estado. Pero ni siquiera es el caso pues, lejos de cuestionar la actuación de aquel destacamento de la Guardia Civil, el propio Ministro del Interior en representación del Gobierno de la nación, la defendió y en todo momento intentó justificarla.

En conclusión, el caso del Tarajal, debería ser analizado críticamente, no sólo desde el cuestionamiento de las devoluciones en caliente o la denuncia de las medidas de control represivo para el blindaje de la frontera, sino que también debería cuestionarse la acción de la guardia civil en aquella aciaga madrugada desde la perspectiva del Derecho Internacional.

Estamos ante un caso muy claro de estudio, casi paradigmático, en el que podemos identificar la responsabilidad del Estado español, cuyas fuerzas de seguridad no cumplieron con sus obligaciones: rescatar a personas que se encontraban objetivamente en peligro en el mar y trasladarlas a un lugar seguro. Podían haberlo hecho directamente o bien apoyándose en los servicios especializados de salvamento marítimo que con seguridad estaba activados en ese momento en Ceuta. Lejos de ello, se desentendieron de su responsabilidad y reforzaron la situación de vulnerabilidad de aquellos inmigrantes, disparándoles indiscriminadamente con material anti-disturbios, provocando finalmente el ahogamiento de 15 de ellos.

Por lo tanto, para finalizar, debemos reiterar que más allá de las responsabilidades penales individuales que pudieran dilucidarse en este caso, lo cierto es que también nos encontramos ante un claro ejemplo de responsabilidad internacional de un Estado, al ser precisamente funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, bajo una cadena de mando claramente establecida y recibiendo instrucciones, los que llevaron a cabo aquellos actos que tuvieron las consecuencias ya conocidas.

Correspondería por lo tanto a las autoridades del gobierno, como altas representantes del Estado, reconocer la responsabilidad y reparar el daño causado. Ciertamente, las vidas ya no

¹⁸ Por supuesto lo acontecido esa mañana (el intento de entrada por vía marítima de 200 inmigrantes en territorio español) no puede catalogarse ni como fuerza mayor o peligro extremo sobrevenido, ni encaja con ninguna otra circunstancia que pudiese excluir la ilicitud del acto aquí analizado.

pueden recuperarse, pero sí debería darse una satisfacción simbólica (unas disculpas públicas y oficiales) y ofrecerse una indemnización económica justa a las familias de los fallecidos. Además por supuesto de regularizar la situación de aquellos inmigrantes o conceder protección internacional y asilo a aquellos refugiados que se encuentran en suelo español y que sobrevivieron a aquella tragedia, como un acto humanitario. Por último, también a modo de satisfacción y para asegurar que nunca nada de eso vuelva a producirse, en lugar de seguir justificando aquellos actos, se deberían reabrir por los canales oportunos, las investigaciones internas convenientes, que permitieran identificar si existió responsabilidad individual punible por parte de algunos de los mandos que dieron la orden de disparar a los inmigrantes. Y si esta responsabilidad es identificada, apartar inmediatamente de la Guardia Civil a aquellos oficiales o suboficiales responsables y poner a disposición de los tribunales encargados del caso toda la información recopilada.

Salvamento en el mar

MANUEL BLANCO

Vicepresidente de PROEM-AID. Professional Emergency Aid

Resumen

La sociedad civil se ha organizado para ayudar en la actual crisis migratoria. Personas que ayudan a personas. Este es el caso de la asociación española PROEM-AID, formada fundamentalmente por bomberos que realizan labores de rescate y salvamento en el mar en las costas griegas y en el Mediterráneo central. Por prestar auxilio y proteger la vida de los más débiles, a veces, esta ayuda es criminalizada. En el mes de mayo tres de estos voluntarios deberán enfrentarse a la justicia griega, esperando que reine el sentido común.

Palabras clave: sociedad civil, salvamento marítimo, criminalización.

Abstract

The civil society has been organized to help in the current migratory crisis. People who help people. This is the case of the spanish asociation PROEM-AID, formed essentially by firefighters who make rescues and sea rescues in the Greek sea and in the middle of the Mediterranean. For providing assistance and protect the life of the weakest people, sometimes, this help is criminalized. In May, three of this volunteers should face the Greek justice, waiting for the common sense.

Key words: Civil society, sea rescue, criminalization.

Mucho se ha hablado en los últimos tiempos de la llamada crisis migratoria o crisis de los refugiados. El movimiento de personas a través de los territorios ha sido una tónica constante en la historia del ser humano. Hoy en día, mucha gente se ve forzada a abandonar su tierra y sus hogares para escapar de la guerra y la pobreza extrema. Para ello, se echan al mar, para intentar alcanzar las costas de Europa buscando asilo y refugio.

La sociedad civil se ha organizado para ayudar en esta crisis. Personas que ayudan a personas. Este es el caso de la asociación española PROEM-AID, formada fundamentalmente por bomberos que realizan labores de rescate y salvamento en el mar y en las costas griegas, en el Mediterráneo central. Por prestar auxilio y proteger la vida de los más débiles, a veces, esta ayuda es criminalizada. En el mes de mayo tres de estos voluntarios deberán enfrentarse a la justicia griega, esperando que reine el sentido común.

Decía Mark Twain *“que los dos días más importantes de tu vida son el día que naces y el día que descubres porqué”*. Ese “porqué” es lo que tenemos en común todas aquellas personas que nos dedicamos al voluntariado y formamos PROEM-AID. En nuestro caso ese porqué es la ayuda desinteresada a los demás en situaciones de emergencia. Por eso en la mayoría de los casos nuestras profesiones están relacionadas con este ámbito: bomberos, sanitarios, policías, etc. Nuestro día a día transcurre entre sirenas atendiendo a las emergencias que ocurren a lo largo y ancho del país. Nuestros camiones rojos precedidos del sonido de las sirenas y el relampaguear de las luces prioritarias son nuestras señas de identidad. Pedimos paso con ellas. La gente reconoce y valora el trabajo de los bomberos y nosotros nos sentimos realizados y orgullosos de hacer nuestro trabajo.

El día 2 de septiembre de 2015 los medios de comunicación mostraron una imagen que dio la vuelta al mundo. La imagen de un pequeño de tres años que apareció ahogado en la playa turca de Bodrum. La fotografía impactaba por su crudeza: el niño con camiseta roja y pantalones cortos, boca abajo, conservaba aún sus dos zapatos. Su cara sobre la arena, vuelta en dirección al mar y las olas sobre su cabeza. Sin chaleco salvavidas. Se llamaba Aylan Kurdy. El mar devolvió su cuerpo para despertar a mucha gente, para remover conciencias adormecidas y para poner encima de la mesa el gran problema de lo que se llamaría “Crisis de los refugiados sirios”. Porque el pequeño Aylan murió ahogado cuando intentaba alcanzar las costas de la isla griega de Kos en un barco con su familia, huyendo de la guerra en su país.

Ese mismo día se produjo un punto de inflexión en la vida de tres de nosotros, bomberos que trabajábamos en la provincia de Sevilla. Los tres con niños pequeños, pensamos que esa muerte se podría haber evitado si hubiera habido manos en el mar para rescatarle.

La herramienta

En ese momento fundamos PROEM-AID (Professional Emergency Aid), una asociación española sin ánimo de lucro inscrita en el Registro Nacional de asociaciones y que nació para dar

respuesta en materia de rescate a la grave situación en la que miles de personas se arriesgan a cruzar el mar para buscar refugio en Europa. Fue creada inicialmente a finales de 2015 por los bomberos sevillanos José Pastor, José Antonio Arias y por mí, aunque rápidamente se unieron otros compañeros de profesión. Todos tenemos en común que somos bomberos y que tenemos formación específica para responder a esta emergencia, somos nadadores de rescate, socorristas acuáticos, patrones de embarcaciones, buceadores profesionales, etc. Todos voluntarios que entregaron y entregan su tiempo y su “talento” de manera libre y altruista.

Ninguno de los rescatadores percibe sueldo por su trabajo en los distintos proyectos. Es más, nos cuesta la aportación inicial que hacemos antes de iniciar una misión; eso sin contar con el coste personal de dejar a las familias, el laboral de pedir vacaciones o cambios de guardias para obtener 15 días para las misiones o el coste emocional después de experimentar en primera línea rescates límites, que a veces salen bien y otras no, y acaban con la vida de muchas personas.

La característica más importante del grupo de rescatadores es la profesionalidad, ya que proporcionamos el mismo tipo de ayuda que la que prestamos los 365 días del año en cada uno de nuestros destinos. Lo único que cambia es el lugar, pero los procedimientos de trabajos son los que se utilizan a diario. Además, al ser compañeros de servicio en muchos casos, la compenetración tan necesaria en esas circunstancias es total, cosa que redundará en la eficacia de la ayuda y en la seguridad del equipo.

Además de la formación que cada uno de los rescatadores posee antes de colaborar en el proyecto, se ha elaborado un itinerario formativo en cuanto a conocimientos y habilidades que deben tener los rescatadores, homologados por universidades e instituciones públicas como son las de Nadadores de Rescate y Salvamento SAR (Search and Rescue), homologadas por la Universidad Rey Juan Carlos, así como el curso de Especialista en salvamento en aguas internacionales para cooperantes y voluntarios en misión humanitaria, homologado por Academia Gallega de Seguridad Pública.

Proyecto Lesbos

La primera misión de PROEM-AID comenzó a finales del 2015 en la isla griega de Lesbos. A esta isla, a escasos kilómetros de la costa turca, llegaban miles de personas huyendo de conflictos armados. Era la puerta a Europa que querían cruzar miles de personas. En su mayoría eran sirios e iraquíes, aunque también llegaban de otras nacionalidades.

Nos establecimos en la zona oriental de la isla, y cubríamos la zona SAR desde Mitilene, la capital de Lesbos, hasta la punta sur de la isla, unos 13 kilómetros de costa. La distancia en línea recta desde la costa turca hasta la costa de Lesbos es de unos veinte kilómetros aproxima-

damente, depende del punto de salida y el de llegada. Hay que tener en cuenta que la apreciación de las distancias en el mar es totalmente diferente a las medidas sobre el terreno. En el agua influye mucho el estado de la mar, la altura de las olas, las corrientes, el viento, lo que hace que una travesía que a priori parece no tener mayor riesgo se pueda convertir en un viaje mortal en muchos casos.

Las embarcaciones con las que los migrantes y refugiados cubrían y cubren la travesía son botes de goma que se llaman “dinghies”. Tubos de gomas inflados sobre una cubierta plana de madera. Recuerdo que en algunos casos olían todavía al pegamento que habían utilizado los fabricantes de estas improvisadas embarcaciones pocas horas antes. Las embarcaciones disponían de un motor de escasa potencia y con el combustible justo para llegar en línea recta desde la costa turca a la orilla de Lesbos. En algunos casos el combustible se agotaba antes de llegar, en otros el motor se paraba y no se podía volver a poner en marcha; y en algunos otros, el propio motor se soltaba de sus amarras hundiéndose rápidamente en el mar, pero en todos ellos la embarcación se quedaba a la deriva sin motor porque ninguna disponía de remos para casos de emergencia. En los “dinghies” de gomas viajaban unas 50 personas aproximadamente. Hombre, mujeres y niños. Normalmente los hombres sentados sobre la gomas y las mujeres y niños sentados en el suelo de la embarcación. En caso de ancianos y discapacitados también viajaban en el suelo de la barca.

Los pasajeros de tan improvisadas embarcaciones llevaban chalecos salvavidas que en la mayoría de los casos eran falsos, también fabricados ex profeso por los traficantes para sacar aún más dinero a los viajeros en esta peligrosa travesía. Escasa o nula flotabilidad, ausencia de reflectantes para ser vistos en la noche. También hemos visto cámaras de vehículos usadas como salvavidas, corchos atados con cintas, flotadores de juguete utilizados como chalecos salvavidas para los niños. Elementos que en caso de naufragio comprometían seriamente la flotabilidad del usuario.

Además del riesgo evidente de naufragio por la precariedad de las embarcaciones y de los chalecos salvavidas en caso de llevarlos, hay que sumarle el riesgo de la hipotermia, que es el mayor enemigo del náufrago en la mar. En invierno, al caer en el agua fría, la temperatura corporal desciende rápidamente, hasta 25 veces más rápido que en el aire. Hemos visto a personas pasar por las tres fases de la hipotermia hasta que finalmente murieron de frío.

Este es el escenario que nos encontramos cuando llegamos en el invierno de 2015. El primer equipo se encargó de trasladar una pequeña embarcación y los equipos individuales para trabajos de rescate formados por neopreno, chaleco, casco, aletas, luces estroboscópicas, gafas y tubo, además de los equipos colectivos como son elementos de flotabilidad. También era tarea del primer equipo contactar con las autoridades locales, presentarnos y ofrecernos para que nos incluyeran en el dispositivo local SAR. Así lo harían cada uno de los 32 equipos restantes. Entregando un documento a los Hellenic Coast Guard (HCG) en cada inicio de misión, además de la correspondiente comunicación al ministerio griego competente, según avanzaban los meses.

El primer rescate

Recuerdo con nitidez el primer rescate: se produjo a las pocas horas de haber aterrizado en la isla. Entre la oscuridad de la noche apareció una barca cargada de hombres, mujeres y niños. Llegaron a una playa cerca de la capital. Nosotros veníamos de comprar unas pizzas para cenar antes de prepararnos para hacer nuestra primera guardia. Nos los encontramos ya desembarcando en la playa. Los pies mojados, la ropa húmeda, en el pelo las gotas del mar brillaban con la pobre luz de la carretera. Reconocimos al grupo rápidamente para detectar alguna emergencia sanitaria, entregamos mantas térmicas que siempre llevamos en el coche, reagrupamos a las familias hasta que llegaron los autobuses para llevarlos al campo de refugiados de Moria. Un duro comienzo en su llegada a suelo europeo.

Recuerdo también las sensaciones que quedaron mientras las luces rojas del autobús que los transportaba a Moria se difuminaban en la noche. Piensas qué es lo que han querido dejar atrás, en tierra, en la otra orilla, para que la única salida hacia delante sea el mar; y por primera vez tomas conciencia de la verdadera dimensión del problema. La gente desesperada toma decisiones desesperadas. Como la de embarcar a toda tu familia en un bote de escasa navegabilidad, en medio de la noche y en invierno con las bajas temperaturas. Nadie se juega la vida y la de su familia si no está desesperado.

Esa desesperación la vimos en la cara de muchos hombres y mujeres, en cada uno de los rescates a lo largo de los meses. No hay que olvidar que hasta el acuerdo de UE con Turquía en marzo de de 2016 las llegadas de “dinghies” eran constantes a la isla.

La estrecha franja de mar que separa Grecia de Turquía fue el camino seguido por miles de estos viajeros forzosos y forzados, y en el mar no hay caminos, las huellas no se marcan, desaparecen los viajeros, se olvidan sus historias. Sin embargo, existe un camino trazado en esta faja de mar que es el seguido con regularidad por los ferris que unen Mytilene, en Lesbos, con la ciudad turca de Ayvalik. Actualmente, el precio por este trayecto es de unos 15 € y la duración de este viaje es de una hora y media aproximadamente, navegando con la comodidad y seguridad de un ferri. Entonces piensas que ese mismo trayecto lo hacen los refugiados en precarios botes de gomas, sin ninguna seguridad y pagando cuantiosas cantidades a los traficantes. Algo no va bien. Hay gente que se lucra con la desgracia y la necesidad de otras. Redes organizadas de traficantes. Y mientras unos se enriquecen, otros mueren. Se habla de que es el negocio ilícito más lucrativo después del narcotráfico y el tráfico de armas.

En el Mediterráneo hay tres grandes rutas utilizadas por los traficantes: la griega desde la costa de Turquía hasta algunas de las islas griegas más cercanas, la del Mediterráneo central desde las costas libias; y la denominada frontera sur desde Marruecos hacia la península ibérica. El Mediterráneo, *mar entre tierras*, ha sido desde el principio de los tiempos la vía de comunicación de los pueblos asentados en sus orillas. Fenicios, romanos y griegos surcaron sus aguas

siendo el “camino” por el que se vertebraba el comercio, favoreciendo el intercambio de culturas y la mezcla de pueblos. Ahora ese mismo mar se ha convertido en algo oscuro, se habla de ese mar para asociarlo a muertes y desaparecidos en sus aguas. El Mediterráneo se ha convertido en el foso de lo que algunos llaman la Europa fortaleza. Han dejado que el mar sea la primera criba de las personas que buscan refugio y asilo.

Criminalización de la Ayuda Humanitaria

En el periodo comprendido desde 2016 hasta lo que llevamos de 2018 han muerto o desaparecido en el Mediterráneo 8.649 personas. Es como si se hubieran hundido seis Titanic a la vez. Con la salvedad de que la tragedia del Titanic ocurrió en 1912 y la tragedia del Mediterráneo en 2018. En este sentido, hay que saber que el hundimiento del Titanic tuvo como consecuencia la elaboración del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar o SOLAS (Safety of Life at Sea), adoptado por la Organización Marítima Internacional (OMI).

Este convenio y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982, considerada como las Constitución de los océanos, forman el marco jurídico del derecho marítimo internacional en las cuales se establecen las obligaciones del capitán de un buque en materia de rescate. Está establecido que el capitán de un buque tiene la obligación de prestar auxilio a quienes se encuentren en peligro en el mar, obligación jurídica sean cuáles sean las circunstancias en que se encuentren; y que los Estados Miembros de la OMI tienen la obligación de coordinar y cooperar para que las personas que han sido rescatadas en el mar puedan ser trasladadas a un lugar seguro lo antes posible. Según los últimos acontecimientos, hemos visto que todos estos acuerdos y convenios internacionales quedan en la práctica en papel mojado.

Los viajeros corren muchos riesgos para intentar llegar a lugar seguro y pedir asilo, pero también corren riesgos los voluntarios y cooperantes mientras prestan su ayuda.

En la madrugada del 14 de enero de 2016, tres miembros de PROEM-AID, los bomberos Julio Latorre, Enrique Rodríguez y yo mismo, Manuel Blanco, fuimos detenidos en la isla griega de Lesbos. Pasamos tres días en un calabozo hasta que se celebró una vista en la que tuvimos que pagar una fianza de 15.000 €. Los cargos: se nos acusaba de transportar a personas que no tenían permiso administrativo de entrar en Grecia, en grado de tentativa y también de la tenencia ilícita de armas, por llevar los cortacabos de nuestros chalecos de rescate.

A día de hoy ya esta fijada una fecha para el juicio: el 7 de mayo seremos juzgados por un delito de tráfico de personas en grado de tentativa por el que nos enfrentamos a diez años de prisión. La acusación por la posesión de armas no se ha mantenido en la acusación final.

Entendimos que se estaba penalizando la solidaridad y criminalizando la ayuda humanitaria, ya que se “castigaba” a quienes rescataban a personas en el mar. Para evitar que volviera a ocurrir lo mismo con otros voluntarios hemos participado en varias mesas redondas sobre esta materia en el Parlamento Europeo y además, fuimos la primera organización de la sociedad civil de toda la UE que consiguió entrevistarse con el Comisario de Inmigración, Asuntos Internos y Ciudadanía de la Comisión Europea, Dimitris Avramopoulos quien públicamente nos expresó su apoyo.

Nosotros seguimos trabajando porque no vamos a dejar de salvar vidas mientras esté en nuestra mano, pero también seguiremos insistiendo en la reforma de la ley que criminaliza la ayuda humanitaria, porque hasta entonces ¿quién rescata al rescatador?

Securitización de las migraciones y externalización de fronteras en España y la Unión Europea: ¿es eficaz y lícito el modelo español?

ÁNGEL GONZÁLEZ NAVAS

Vocal de Cooperación de la Coordinadora de ONG de Desarrollo – España
Investigador doctoral en la UAM

Resumen

Este artículo tiene como objetivo estudiar el proceso de securitización de los movimientos migratorios que viene desarrollándose en España y la Unión Europea en los últimos 15-20 años, tratando de analizar la forma en que las migraciones se han definido como una amenaza a la seguridad y las consecuencias que esa definición ha tenido en la política exterior española/europea, especialmente en lo que afecta al proceso de externalización de fronteras y al uso de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con esos fines. Trataremos de valorar la utilidad del estudio de la crisis migratoria en España a mediados de la década de los 2000 para analizar la actual situación en Europa.

Palabras clave: seguridad, migración, externalización, derechos humanos, AOD.

Abstract

This article aims to look into the process of securitization of migration that has been happening in Spain and the European Union in the last 15-20 years, trying to analyze the way in which migrations have been defined as a threat to security and the consequences that this definition has had on Spanish / European foreign policy, especially as regards the process of externalization of borders and the use of Official Development Assistance (ODA) for these purposes. In this sense, we will try to assess the usefulness of studying the migration crisis in Spain in the mid-2000s to analyze the current situation in Europe.

Key words: security, migration, externalization, human rights, ODA.

En la era de la globalización, de la sociedad de la información y de la generalización del transporte aéreo, nos encontramos que la libertad de movimientos de las personas se hace cada vez más difícil. Mientras que mercancías, capitales y servicios fluyen sin restricciones por toda la aldea global, las personas del Sur tienen casi imposible moverse con libertad. Estas restricciones han fomentado la migración irregular, lo que, a modo de círculo vicioso, ha servido de argumento a los países del Norte para construir un discurso –con la inestimable ayuda de los medios de comunicación– que considera a las migraciones como un riesgo, una amenaza a la seguridad. Este discurso ha sido calificado por algunos autores como la forma más moderna de racismo (Ibrahim, 2005:63).

Aunque no es una opinión unánime, gran parte de la academia especializada en cuestiones de seguridad, así como la mayoría de los actores sociales implicados en temas migratorios, coinciden en que las migraciones internacionales, los movimientos de personas, en definitiva, la movilidad humana, se ha convertido en un punto esencial de la agenda de seguridad de los países desarrollados, tanto en el plano interno como en el internacional. Podemos situar el inicio de este proceso en un contexto marcado por dos acontecimientos históricos clave: el fin de la guerra fría, con la deslocalización geopolítica que supuso; y la globalización neoliberal, con la amplitud de cambios políticos y sociales que lleva asociada (Huysmans y Squire, 2009:169).

Parece claro, por tanto, que la cuestión migratoria ha dejado de ser un asunto meramente económico para convertirse en un asunto de seguridad y que además se está gradualmente europeizando. En esta dualidad entre economía y seguridad, a la persona migrante se la cataloga alternativa y/o sucesivamente como necesaria -para convertirse en mano de obra- o como peligrosa -por ser una potencial amenaza para la identidad y la cohesión de la sociedad. De esta forma, la protección de la identidad y la cohesión social, a través de la configuración de la migración (sobre todo en el caso de la irregular), supone “una forma específica de pertenencia que construye las identidades antagónicas de amigo y enemigo” e incide en la cuestión de la exclusión y la inclusión social (Van Munster, 2004:2).

Pensamos con Bigo que la popularidad de este discurso no es tanto una expresión de las tradicionales respuestas al crecimiento de la inseguridad (crimen organizado, terrorismo, tráfico de drogas), como el resultado de la creación de un conjunto de amenazas y una inquietud social general en la que diferentes actores intercambian sus miedos y creencias en el proceso de construcción de una sociedad peligrosa, una sociedad del riesgo. En este contexto, los encargados de gestionar la seguridad abusan de su legitimidad para luchar contra terroristas y criminales extendiéndola a otros colectivos, como el de los migrantes (2002:63)

Una de las prácticas de los actores gubernamentales que evidencia de forma más clara la securitización de las migraciones es la externalización del control migratorio o, más gráficamente, de fronteras. Este proceso de externalización sería una de las manifestaciones de la

proliferación de fronteras que vivimos, paradójicamente, en nuestros días de globalización. El autor de referencia de los Estudios Críticos de Fronteras, cuando relata las primeras medidas que adoptó el gobierno de Gordon Brown en materia de seguridad nacional y lucha antiterrorista, hace alusión a las tres líneas de defensa que quieren construirse y se corresponden con estas manifestaciones. La primera línea, que llamaremos externa, se establece fuera de las fronteras nacionales y pretende evitar que las personas indeseadas lleguen ni siquiera a intentar entrar al país; la segunda, una línea perimetral, se sitúa en los puntos de entrada al país y cuenta con la moderna tecnología biométrica; finalmente la tercera, la línea interna, está presente dentro de las fronteras de cada estado y busca identificar a las personas indeseadas una vez se encuentran asentadas en las sociedades de los países desarrollados (Vaughan-Williams 2009:16).

Siguiendo a Debenedetti (2006:1) vamos a distinguir entre la dimensión externa de la política migratoria y su externalización. Por dimensión externa entendemos todos los aspectos de compromiso y política dirigidos al lado externo de las fronteras, mientras que la categoría de externalización engloba a un conjunto de procesos entre los que destacan los siguientes:

- “Los elementos del sistema doméstico que tienen implicaciones internacionales, como la creación de campos de diferentes tipos para inmigrantes, fuera y dentro de las fronteras.
- Un aumento del énfasis puesto en las fronteras externas y en la lucha contra la inmigración irregular, como medidas dirigidas al control fronterizo, la construcción de vallas, patrullas, etc.
- Medidas para la repatriación de inmigrantes en situación irregular, acuerdos de readmisión y diversas modalidades de transporte de estos inmigrantes a terceros países, como los vuelos colectivos.
- Propuestas para el tratamiento de las demandas de asilo fuera del territorio europeo, por ejemplo, a través de protección regional o de centros provisionales de tramitación de solicitudes.
- Acciones que inciden sobre las causas de la inmigración, intentando unir migración y desarrollo” (Debenedetti, 2006:2)

El modelo español

En este punto pretendemos revisar el modelo que España trató de establecer en la primera década de este siglo, especialmente tras los primeros saltos de las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla y la crisis de los Cayucos. Para hablar del modelo español nos centraremos en los tres usos principales que la AOD puede tener en relación con los movimientos migratorios:

- a) Incentivo para que el país receptor firme un acuerdo de cooperación migratoria o cumpla con las obligaciones que el país donante entiende que debe asumir en esta temática (re-admisión de nacionales, vigilancia costera)¹.
- b) Forma de incidir en las supuestas causas profundas de las migraciones. Se trataría de proyectos productivos, generadores de empleo o de mejora de medios de vida, que tratan de fijar a la población en su territorio.
- c) Financiación de actividades de control migratorio en el país receptor, compra de equipos para estas actividades o entrenamiento de los cuerpos policiales que se encargan de este control.

Dependiendo de la preponderancia de cada uno de estos usos, podremos concluir si la AOD española cumplió/cumple una mera función instrumental de los objetivos de prevención, control y/o gestión de la movilidad humana o si se busca una estrategia a largo plazo que, al avanzar en un desarrollo humano sostenible, haga que la migración sea una opción más, y no una realidad a la que se ven forzadas un gran número de personas en Sur global. Esto será analizado en primer lugar, junto con lo relativo al impacto que ha tenido el modelo en los países africanos, en el sentido de influencia y resultados, pero también en el de éxito en la finalidad de prevención de las migraciones.

Al menos en una parte del discurso político y mediático, parece que el modelo español sí ha sido exitoso en lo relativo a frenar las llegadas de migrantes, incluso está siendo puesto de ejemplo de lo que tiene que hacer Europa para abordar la crisis humanitaria que se vive en los últimos años. Pero ¿a qué precio se ha conseguido? En un segundo punto analizaremos cuál es el coste de ese modelo, entendiendo coste como sus consecuencias negativas en dos aspectos: el respeto a los derechos humanos y la calidad/eficacia de la AOD.

El instrumento jurídico más importante del modelo español fueron los Acuerdos Marco de cooperación en materia de inmigración, conocidos como 'de segunda generación', el producto estrella de la política de cooperación migratoria con África del PSOE. Estos acuerdos respondían teóricamente al enfoque global de la cuestión migratoria, ya que no se limitaban únicamente al control de fronteras y a la repatriación de migrantes en situación irregular². En palabras del ministro Miguel Ángel Moratinos con ocasión de la firma con Guinea Bissau el 27 de enero de 2008, "los acuerdos de segunda generación contemplan los aspectos de seguridad y policiales de los anteriores, pero no se quedan limitados a estos aspectos y abarcan otros grandes retos relacionados con la inmigración, como el desarrollo" (MAEC 2008). Además, se incluían otros te-

¹ En este caso estamos ante un ejemplo de condicionalidad positiva de la ayuda. Se suele comprometer un paquete de ayuda, que se traduce en intervenciones concretas posteriormente.

² En este punto sólo nos ocuparemos de la parte que incide en la AOD. Para un análisis de la readmisión de migrantes en situación irregular, consúltese el artículo de M^a Asunción Asín Cabrera (2008).

mas como el de la contratación regular, la integración de los migrantes y un hipotético retorno voluntario. En esa época se firmaron seis acuerdos de este tipo con Gambia (9 de octubre de 2006), Guinea (9 de octubre de 2006), Mali (23 de enero de 2007), Cabo Verde (20 de marzo de 2007), Níger (10 de mayo de 2008) y el ya mencionado de Guinea Bissau³.

Lo primero que hay que decir sobre estos acuerdos es que su firma significa para los países africanos la percepción de 5 millones de euros de AOD como contraprestación, una muestra clara de la existencia de una condicionalidad migratoria de carácter positivo, ya que se premia la colaboración en el control migratorio. En segundo lugar, tenemos que hablar de lo previsto en el apartado de Migración y Desarrollo del acuerdo, para examinar qué tipo de contribución se quiere hacer al desarrollo del país y qué clase de vinculación se hace con el fenómeno migratorio. Cuatro son los aspectos que se recogen en este ámbito. Se empieza con una declaración general sobre la relación entre la falta de expectativas socioeconómicas y migración, por lo que España hará esfuerzos para contribuir al desarrollo de los países firmantes.

Más concretamente, España apoyará las estrategias que tengan por objetivo el aumento de las capacidades económicas de las poblaciones más vulnerables, incluyendo, en particular, programas y proyectos de “incentivo al arraigo” encaminados a la generación de empleo y a la creación de las adecuadas condiciones de vida en las zonas más empobrecidas. Además, España apoyará especialmente la puesta en marcha de políticas públicas migratorias para llevar a cabo una gestión ordenada y cooperativa de los flujos migratorios, respaldando decididamente las acciones relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los países para el diseño e implementación de estas políticas y de los servicios migratorios asociados. Finalmente, en el marco de las políticas públicas que tengan por objeto la actuación de la diáspora se realizarán las siguientes acciones: seguimiento de la diáspora residente en España, facilitando su vinculación con las comunidades de origen y apoyando su capacidad para desarrollar iniciativas productivas y de desarrollo social; capacitación de los inmigrantes como agentes de desarrollo en sus regiones de origen; y mejora del impacto de las remesas sobre el desarrollo de las comunidades a las que van dirigidas.

Parece claro que existe una visión simplista de la relación entre el desarrollo y las migraciones, en la que el crecimiento del primero conllevaría un descenso de las segundas. Esto es especialmente evidente si observamos el declarado apoyo a los programas y proyectos que incentiven el arraigo. Estamos ante lo que algunos autores han definido como “cooperar para que no vengan” (Cortés 2006, p. 23). No obstante, en documentos posteriores de la Cooperación española, se intentó ofrecer una visión más completa que entiende que “la lucha contra la pobreza y el fenómeno migratorio son dos fenómenos que no tienen una relación de causalidad inmediata”

³ El articulado puede consultarse en los siguientes números del BOE: Gambia (BOE nº 310; 28 de diciembre de 2006); Guinea (BOE nº 26; 30 de enero de 2007); Mali (BOE nº 135; 4 de junio de 2008); Cabo Verde (BOE nº 39; 14 de febrero de 2008); Guinea Bissau (BOE nº 134; 3 de junio de 2009); y Níger (BOE nº 160; 3 de julio de 2008).

(MAEC-SECI-DGPOLDE 2008). Por otra parte, el apoyo a las políticas y servicios migratorios es una de las medidas más habituales para incentivar la firma de esta clase de acuerdos.

Relacionado con el apoyo a las políticas públicas migratorias de estos países, un último punto de los acuerdos marco en el que la AOD tiene una importancia destacada es el de cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos. Son varios los aspectos en los que se concreta este punto: a) el intercambio de información sobre trata de personas, redes de tráfico de personas y crimen organizado; b) la provisión de asistencia técnica en materia de lucha contra la inmigración irregular; c) la organización de cursos de formación para personal consular y de inmigración; d) la cooperación para el refuerzo de los controles fronterizos; e) el apoyo técnico mutuo al objeto de garantizar la seguridad de sus documentos nacionales de identidad; f) el fortalecimiento de sus capacidades en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos; y g) la realización de campañas de sensibilización sobre los riesgos de la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos.

Como se puede ver en el listado de países firmantes de estos acuerdos, ni Senegal ni los otros dos países importantes de la ruta de África Occidental, Marruecos y Mauritania, lo hicieron. La razón es que las características de estos países hacen que no les sea rentable un acuerdo de estas características a cambio de un pequeño paquete de AOD. Por ejemplo, la economía de Marruecos depende mucho más de las remesas de los migrantes (7% del PIB según datos de 2015) que de la AOD. Por eso, con estos países deben ofrecerse incentivos mayores. Por ejemplo, el año 2005 cuando se dieron los primeros saltos de las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla, el ministro Moratinos reclamaba que la Unión Europea tuviera una relación con Marruecos similar a la que mantiene con Turquía⁴. Para ganar el favor marroquí, también es relevante el cambio de criterio de España sobre la ocupación del Sahara Occidental. En el caso de Mauritania, la relación se ha fortalecido por la aceptación española del golpe de estado de 2008, bajo la premisa de que el interés nacional y las cuestiones de seguridad (migración irregular, terrorismo, narcotráfico) se anteponen a la democracia⁵.

Por lo visto hasta ahora puede afirmarse que sí ha habido un modelo español de uso de la AOD para incidir en el binomio migración/desarrollo, o al menos el intento por establecer un modelo propio. Este modelo, aunque en su inicio pudiera parecer lo contrario, puede calificarse como una instrumentalización de la AOD con fines de control migratorio, porque los elementos de incentivo de la cooperación en temas migratorios y de financiación de los sistemas nacionales de lucha contra la migración irregular son mucho más relevantes que los intentos de fijar a las poblaciones en el territorio, con proyectos productivos, de desarrollo rural, de formación profesional o de fomento del empleo. Hay varias evidencias que hacen plausible esta conclusión.

⁴ <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/10/20/espana/1129839823.html>

⁵ https://internacional.elpais.com/internacional/2010/12/06/actualidad/1291590006_850215.html

En primer lugar, muchos de los proyectos ejecutados tienen su origen en viajes del gobierno para pedir colaboración a las autoridades africanas. En segundo lugar, cuando la AOD se ha visto reducida por la crisis, las partidas de financiación del control migratorio de los países africanos se han mantenido. En tercer lugar, hay una escasa preocupación por evaluar y extraer buenas prácticas de los proyectos de referencia en el arraigo de la población. Y, en cuarto lugar, puede interpretarse que la acumulación de proyectos responde también a la voluntad gubernamental de transmitir a la sociedad que se está haciendo algo por atajar un problema, más allá del trabajo policial.

Para finalizar este punto, tenemos que analizar la influencia y resultados del modelo, ver si ha tenido éxito en la finalidad de prevención de las migraciones. Si atendemos a los datos oficiales del Ministerio del Interior, es innegable que el número de llegadas a Canarias se ha reducido de forma espectacular.



Fuente: Ministerio del Interior

Pero, sin datos fiables en la mano, existe la percepción, también en los responsables políticos y policiales españoles, de que lo que se ha producido es un cambio en las rutas migratorias, con el aumento de las personas que deciden emprender camino hacia Libia⁶ cruzando el desierto de Níger, pero también de las que optan por viajar al norte de África (Marruecos,

⁶ En octubre de 2015 se informaba del rescate por parte de la Guardia Civil, cerca de las costas libias, de una embarcación con 523 personas. Entre los rescatados había personas de Nigeria, Gambia, Senegal, Libia, Costa de Marfil, Guinea Bissau y Guinea Ecuatorial. http://www.eldiario.es/desalambre/Guardia-Civil-rescata-inmigrantes-Libia_0_439906050.html. En febrero de ese mismo año se supo que 130 migrantes senegaleses fueron repatriados por la OIM a su país, huyendo de la guerra civil libia. <http://www.lavanguardia.com/internacional/20150227/54426612883/la-oim-repatra-a-130-senegaleses-que-huyen-de-la-guerra-civil-en-libia.html>

Argelia) para tratar de saltar las vallas de Ceuta o Melilla, o llegar a las costas del sur de España⁷.

En una entrevista de abril de 2016, el entonces ministro del interior, al ser preguntado por la externalización del control migratorio, respondía que “la situación con Marruecos es diferente, porque en el caso de Marruecos no hay el drama de los refugiados, pero quiero recordar que, por ejemplo, inmigrantes irregulares senegaleses recorren el Sahel y miles de kilómetros para, por Libia, llegar a la UE, mientras que antes lo hacían por la ruta a Canarias”⁸. En septiembre de 2015, en un artículo sobre cómo detuvo España el “éxodo de migrantes en cayuco”, un capitán de la Guardia Civil defiende mantener el apoyo español, porque de lo contrario podría reactivarse esta ruta, ya que “Canarias está a cinco días en barco y por la ruta de África central que termina en Libia se tardan a veces hasta 30 días en llegar a costas europeas”⁹.

El modelo español, exitoso en evitar llegadas a Canarias¹⁰, es un modelo de externalización de fronteras e instrumentalización de la ayuda al desarrollo, no un modelo de migración y desarrollo o de fomento del desarrollo para atajar las causas profundas de la movilidad humana. Es un modelo que desplaza la problemática migratoria a otras zonas, lo que en muchos casos aumenta la peligrosidad del proyecto migratorio. Y es un modelo, como veremos a continuación, con muchos costes sociales. Porque evitar la llegada de cayucos a Canarias tiene un alto precio. Y no nos referimos a los millones de euros (13 en 2015, 10 a Mauritania y 3 a Senegal) que España, a través del Ministerio del Interior, destina en AOD a la financiación de actividades de control migratorio, sino a las consecuencias negativas que el modelo que acabamos de analizar acarrea. Vamos a centrarnos en dos aspectos: las violaciones de derechos humanos; y el menoscabo de la calidad y la eficacia de la AOD española.

Los costes del modelo

A lo largo de los años de vigencia del modelo español de cooperación migratoria, son numerosas las violaciones de derechos humanos que se han producido. Muchas de ellas tienen como responsable directo al Gobierno español, como las devoluciones en caliente, los controles arbitrarios de identidad o el rechazo injustificado de demandas de asilo. Pero en nuestra investigación, que tiene como protagonista la cooperación al desarrollo, debemos centrarnos en las violaciones cometidas por los países con los que España coopera y en las que la responsabilidad

⁷ Según noticias de prensa, en 2017 se duplicaron las llegadas a las costas peninsulares. <http://www.publico.es/sociedad/llegadas-inmigrantes-patera-espana-duplican-2017.html>

⁸ https://politica.elpais.com/politica/2016/04/29/actualidad/1461939788_786313.html

⁹ https://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/15/actualidad/1442308752_629804.html

¹⁰ Los datos del Ministerio del Interior muestran que las llegadas al Sur de España y los saltos de las vallas fronterizas no se han visto reducidos en la misma medida. http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/3984874

puede considerarse de carácter indirecto. Aunque es un dato bastante conocido, debemos empezar por señalar el pobre currículum en derechos humanos de los tradicionales aliados de Europa en el control migratorio. La Libia de Gadafi, la Turquía de Erdogan o el Marruecos de Mohamed VI han sido o son socios privilegiados por la UE, debido principalmente a su papel de gendarme de la Europa fortaleza. En el caso de España, las mayores vulneraciones en países socios se producen en Marruecos, pero se pueden observar casos también en los países de África Occidental y Mauritania:

- La mayor problemática de derechos humanos de los migrantes tiene que ver con la situación de las personas subsaharianas en Marruecos. En los últimos años ha habido numerosos informes de ONG¹¹ que han puesto de manifiesto las penosas condiciones de vida y las constantes vulneraciones de derechos humanos que sufren, con especial atención al caso de las mujeres. Es muy ilustrativo de la responsabilidad española lo sucedido en 2006. Ese año se entregó al Ministerio del Interior de Marruecos una subvención extraordinaria en especie, consistente en medios materiales (vehículos, embarcaciones, vestuario, equipos de comunicaciones, de visión y de seguridad) para “mejorar los controles fronterizos y reducir la presión migratoria irregular hacia España”, mientras que el Informe anual de Amnistía Internacional denunciaba la responsabilidad de las fuerzas policiales marroquíes en la muerte de tres migrantes en un intento de salto a la valla fronteriza, así como en el abandono de migrantes en el desierto.
- Otro de los socios estratégicos de España en el control migratorio, Mauritania, también tiene algunos episodios de vulneración de derechos humanos de las personas migrantes. Quizá el episodio más conocido es el Centro de detención de migrantes en Nuadibú (Mauritania), llamado popularmente ‘Guantanamo’. Este centro fue puesto en marcha con 220.000 euros de la cooperación española, calificada como ayuda humanitaria de emergencia a emigrantes subsaharianos. Los abusos quedaron documentados en un informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2008) que, curiosamente, también fue financiado con fondos de AOD española.

Como se dice en Informe de Amnistía Internacional de 2010¹² al hablar de Mauritania, la “política de detenciones y expulsiones colectivas por parte de las autoridades mauritanas” responde a la “intensa presión ejercida por la Unión Europea, y especialmente por España, con el fin de controlar la migración a Europa”. No es muy atrevido decir, por tanto, que España y la Unión Europea tienen una responsabilidad, al menos indirecta, en las violaciones de derechos humanos que sufren los migrantes en estos países. Tampoco debemos olvidarnos en la responsabilidad derivada del cierre de las vías de migración regular y de la desatención de las obligaciones en

¹¹ Es especialmente interesante el trabajo de Médicos sin Fronteras, con informes en 2005, 2010 y 2013. El de 2010 está dedicado a la violencia sexual contra las mujeres subsaharianas.

¹² <https://www.amnesty.org/download/Documents/40000/pol100012010es.pdf>

asilo y refugio, que lleva a las personas migrantes a tener que exponer su vida e integridad física en viajes precarios por mar, cruzando desiertos o siendo forzadas a atravesar países colapsados como Mali, Niger, Chad o Libia.

En cuanto a la eficacia y la calidad de la cooperación española, la instrumentalización de la AOD con fines de control migratorio fue un duro ataque a sus elementos esenciales, hasta el punto de poner en peligro su legitimidad. Son varios los expertos que han señalado esta cuestión. Por ejemplo, Stefan Meyer señala en su evaluación de la cooperación española para la extinta FRIDE que “lo que más daño ha podido causar a la legitimidad y eficacia de la cooperación al desarrollo ha sido el trueque de Ayuda Oficial al Desarrollo por acuerdos de repatriación, sobre todo, con los países de África occidental” (2007, p. 27). No obstante, el desmantelamiento sufrido en los últimos años, con recortes de más del 70%, hace que ya haya poca legitimidad que poner en peligro. Pese a esto, es bueno analizar en qué se concreta este ataque a la cooperación al desarrollo:

- Uso de la AOD para fines distintos a la lucha contra la pobreza. En 2015, el 35% de la ayuda española a Senegal ejecutada por la Administración General del Estado fue para apoyo al control migratorio. Además de lo escandaloso de la cifra, la reflexión nos debe llevar a repasar qué es AOD para el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Este organismo señala que la AOD debe administrarse con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo, lo que en este caso es bastante cuestionable. Además, con la financiación por el Trust Fund de proyectos de respuesta a amenazas a la seguridad (GAR SI Sahel), entre ellos la de grupos terroristas, hay que aclarar que “las actividades para combatir el terrorismo no son AOD, al estar generalmente dirigidas tanto a amenazas para el donante como para los países receptores, en vez de estar enfocadas hacia el desarrollo económico y social del receptor”.
- En este sentido es destacable el concepto de AOD genuina de la Plataforma Europea de ONG de Desarrollo (CONCORD), que busca diferenciar entre la ayuda de calidad y la inflada, incluyendo aquí los fondos para becas de estudiantes, la asistencia a refugiados en el país donante, la ayuda ligada y las condonaciones de deuda. Quizá deberían incluirse también en el concepto de ayuda inflada los fondos que buscan otros objetivos que los de la lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo humano de estos países.
- Priorización geográfica, tanto de países como de regiones dentro de un país, fundamentada en razones migratorias y no de necesidades. Esto fue muy evidente cuando se aprobó el Plan África por el gobierno del PSOE y se incluyeron países que no habían sido priorizados en el Plan Director de la Cooperación Española, aprobado un par de años antes, como Gambia, la República de Guinea, Mali, Níger o Nigeria.
- Coherencia de políticas. Ante todas estas amenazas a la cooperación al desarrollo, se debe poner encima de la mesa el concepto de coherencia de políticas para el desarrollo, ya

que la inversión en cooperación al desarrollo no será eficaz si los efectos de otras políticas (agrícolas, educativas, migratorias, comerciales, de salud o medioambientales), van en su contra, en lugar de construir sinergias en favor de los países del sur. Todos estos ejemplos son una muestra de cómo las políticas migratorias pueden dificultar o interferir en los procesos de desarrollo, erosionando lo conseguido por años de cooperación al desarrollo de calidad.

Bibliografía

- Amnistía Internacional (2007), Informe Anual 2006, Madrid, AI.
- Asín Cabrera, María Asunción (2008), "Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 10, pp. 165-188.
- Bigo, Didier (2002), "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease", *Alternatives*, nº 27, pp. 63-92.
- Cortés, Almudena (2006), "Codesarrollo y migración: una lógica transnacional. Reflexiones desde el caso español", *Puntos de Vista*, nº 8, pp. 7-27
- Denededetti, Sara (2006), *Externalization of European Asylum and Migration Policies*, Florencia, Florence School on Euro-Mediterranean Migration and Development, Robert Schuman Center for Advanced Studies
- Huysmans, Jef and Squire, Vicki (2009). *Migration and Security*. In: Dunn Caveltly, Myriam and Mauer, Victor eds. *Handbook of Security Studies*. London, UK: Routledge.
- Ibrahim, Maggie (2005), "The Securitization of Migration: A Racial Discourse", *International Migration*, 43(5), 163-188.
- MAEC (2008), *Declaraciones del Ministro, Semana del 25 al 31 de enero*
- MAEC-SECI-DGPOLDE (2008), *Principales líneas de actuación en migración y desarrollo, Nota Informativa*.
- Meyer, Stefan (2007), *La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?*, Working Paper nº 40, Madrid, FRIDE
- Van Munster, Rens (2004), "The Desecuritisation of Illegal Migration: The Case for a European Belonging without Community", *Marie Curie Working Papers*, nº 7
- Vaughan-Williams, Nick (2009), *Border politics: the limits of sovereign power*, Edinburgh University Press, Edimburgo.

La inclusión de jóvenes refugiados en Alemania. ¿Qué necesitan los jóvenes para establecerse y hacer uso de su potencial?

IRINA BOHN

Institute for Social Work and Social Education

ALEJANDRO RADA

Observatory for Sociopolitical Developments in Europe

Resumen

Es bien sabido a partir de los acontecimientos recientes que muchos jóvenes refugiados buscan protección en Europa y especialmente en Alemania desde los años 2014 y 2015. Como menores, son un grupo vulnerable que presenta circunstancias y necesidades particulares. El presente artículo plantea la siguiente pregunta: ¿Cómo se debe apoyar a los sistemas del Estado de bienestar con el fin de liberar el potencial de los jóvenes refugiados? Los niños y jóvenes deben ser considerados sujetos y titulares independientes de derechos con deseos, aspiraciones, y una visión de su futuro e iniciativa propias. Esto representa un gran potencial de los jóvenes refugiados y es a su vez un factor clave para su inclusión en la sociedad alemana.

Palabras clave: migración, refugiados jóvenes, niños, Alemania, inclusión, integración.

Abstract

It is well known from recent events that many young refugees seek protection in Europe and especially in Germany since 2014 and 2015. As minors, they are a vulnerable group that presents particular circumstances and needs. This article addresses the following question: How should welfare state systems be supported in order to unleash the potential of young refugees? Children and young people should be considered subjects and independent holders of rights with desires, aspirations, and an own initiative and vision of their future. This represents a great potential for young refugees and a key factor to achieve their inclusion in Germany.

Key words: Migration, Young refugees, children, Germany, inclusion, integration.

La inclusión de refugiados jóvenes requiere más que la prestación de servicios del Estado de bienestar

En Alemania, la ley garantiza la protección de niños y adolescentes de acuerdo con la *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño* recogida en la *Ley de Bienestar de la Niñez y la Juventud* (SGB VIII). De acuerdo con el artículo 22 de la Convención, los niños menores de edad deben recibir una “protección adecuada”, independientemente de si están acompañados por sus padres o por cualquier persona con su custodia legal. Si un menor no acompañado se establece dentro del área de responsabilidad de una oficina de bienestar juvenil, esta institución tiene el deber de iniciar un procedimiento para “examinar la custodia” y asumir la responsabilidad sobre los niños o adolescentes. La Ley SGB VIII establece en su artículo 1: “Todo joven tiene derecho a recibir educación y apoyo para lograr su independencia y el desarrollo de una personalidad socialmente competente“. Este derecho social es vigente para todos los niños y jóvenes en el territorio alemán, incluidos los jóvenes refugiados hasta los 27 años. Sin embargo, es importante señalar que debido al gran número de niños y jóvenes que llegaron a Alemania en los últimos años, la aplicación de sus derechos sociales así como la garantía de los estándares de calidad en la provisión de servicios establecidos en la ley en los años 2015 y 2016 ha presentado muchas dificultades.

En 2016 se alcanzó el mayor número de solicitantes de asilo en Alemania. Más de un tercio eran niños y adolescentes (36,2%). Este porcentaje representa un total de más de 261.000 jóvenes refugiados. En febrero del año 2016 ya había alrededor de 60.600 menores no acompañados viviendo en Alemania (BMFSFJ 2017: 5). Los dos grupos principales de niños menores de edad solicitantes de asilo son el grupo de niños de entre 4 y 6 años y el de niños de entre 6 y 11 años (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017: 20). Aunque desde mayo de 2016 las instituciones han registrado menos menores cada mes, el número de adultos jóvenes que viven en Alemania sujetos a la ley SGB VIII ha aumentado, es decir, adultos entre 18 y 27 años: mientras que en noviembre de 2015 solo se registraron alrededor de 6.400 adultos entre 18 y 27 años, en diciembre de 2016 ya había alrededor de 14.300.

Falta de conocimiento e investigación sobre las necesidades de los jóvenes refugiados

Hay muchos factores que hacen que la situación de los jóvenes refugiados sea un desafío para la política, la sociedad civil o la investigación socioeconómica y migratoria. Estos incluyen, entre otros, el elevado número de niños y adolescentes que llegaron en tan poco tiempo, la gran variedad de sus antecedentes nacionales y familiares, sus experiencias durante su ruta hasta Alemania, así como las diferentes aspiraciones y el potencial que traen consigo. Pocos estudios analizan el entorno de vida y la vida cotidiana de los refugiados menores de edad en Alemania. Un estudio publicado por la Fundación Robert Bosch (2015) muestra que la investigación sobre

la situación de vida de los jóvenes refugiados ha sido hasta ahora un “fenómeno marginal en el campo de la investigación de la migración en Alemania”. La investigación en este campo está fragmentada y no es sistemática. El principal problema es la falta de material empírico. Según Kleist (2016), la investigación sobre refugiados en Alemania no ha sido un campo de investigación establecido en el panorama académico, a pesar de que muchos académicos de disciplinas muy diversas se dedicaron a las áreas de migración y asilo a partir de la década de los 90 debido a los flujos migratorios originados en el conflicto de la antigua Yugoslavia. Como resultado de la falta de conocimiento e investigación en este campo, a menudo se pasan por alto las necesidades de los niños y adolescentes refugiados (Berthold 2014). Además, la mayoría de los pocos estudios publicados tienen una cosa en común: fueron concebidos desde la perspectiva de las instituciones y los sistemas de bienestar. Esta perspectiva plantea un enfoque que dirige la atención a los obstáculos que las instituciones y organizaciones deben superar para atender a los jóvenes refugiados. La situación de vida concreta, las circunstancias y las necesidades de los niños y jóvenes, rara vez se exploró en la literatura actual.

Los niños y jóvenes deben ser considerados sujetos y titulares independientes de derechos con deseos, aspiraciones, y una visión de futuro e iniciativa propias. Esto representa el mayor potencial de los jóvenes refugiados para su inclusión en las sociedades alemana y europea. El presente artículo plantea por tanto la siguiente pregunta: ¿Cómo se debe apoyar a los sistemas del Estado de bienestar con el fin de liberar el potencial de los jóvenes refugiados? Esta pregunta combina dos dimensiones de análisis: las circunstancias de la vida de los jóvenes refugiados y la propia forma y funcionalidad del Estado de bienestar. La presente contribución se basa en el análisis del material empírico recogido en el proyecto de investigación “Young Refugees NRW”. La primera parte del material empírico del proyecto consiste en 45 entrevistas, cuyo fundamento teórico se basa en las cuatro dimensiones centrales del *concepto de bienestar subjetivo* (*subjective well-being*): Educación, relaciones sociales, salud y estilo de vida. La segunda parte del material empírico incluye doce *focus groups* con profesionales y voluntarios que trabajan directamente con jóvenes refugiados y sus familias. El análisis se llevó a cabo de acuerdo con el método de análisis de contenido cualitativo de Mayring (2015).

El potencial de los jóvenes refugiados para lograr su integración en Alemania

Hay consenso en la sociología de la migración definiendo el término “integración” como un proceso de “inserción de poblaciones en las estructuras sociales existentes en términos de relaciones socioeconómicas, legales y culturales” (El Mafaalani / Toprak 2011: 22; Heckmann 2015: 72). Este marco teórico incluye cuatro áreas principales en las que se deben cumplir ciertos requisitos para lograr la integración. Las cuatro áreas que construyen el proceso de integración son:

- Integración cultural
- Integración social
- Integración estructural
- Integración identificativa o emocional

El análisis del material empírico con un enfoque sobre los recursos de los niños y adolescentes refugiados para lograr la integración muestran que tienen fortalezas y habilidades que contribuyen activamente a integrarse en la sociedad, abarcando todas las áreas de este modelo.

La **integración cultural** incluye competencias cognitivas, como el lenguaje, así como la internalización o el reconocimiento de valores, normas y actitudes de una sociedad en particular. A nivel de integración cultural, los jóvenes refugiados muestran esfuerzos e iniciativa propia para aprender el idioma alemán rápido con el fin de ser capaz de intercambiar puntos de vista con las personas de habla alemana. Van a bibliotecas y alquilan libros, aprenden con la ayuda de videos de YouTube, programas para niños en la televisión, aplicaciones de traducción y diccionarios y buscan la manera de asistir a cursos de alemán.

La **integración estructural** se refiere sobretodo a la participación en las instituciones y los sistemas centrales de la sociedad de acogida (sistema educativo, mercado de trabajo, procedimientos administrativos legales, etc.). A nivel de integración estructural, los jóvenes refugiados muestran dos recursos principales: tienen un gran deseo de aprender y tienen altas aspiraciones educativas. Sin excepción, todos los niños y adolescentes dicen que les gusta ir a la escuela o la guardería. Algunos niños y adolescentes describen su asistencia a la escuela como una oportunidad de vida. Quieren aprender a interactuar con otros niños y describen la educación como una condición para cumplir sus deseos de futuro. Cuando se pregunta a los niños y adolescentes sobre sus aspiraciones profesionales, suelen nombrar profesiones académicas relacionadas con las estructuras del Estado y sus instituciones. Quieren ser médicos, policías, abogados o ingenieros civiles, entre otros. Niños y adolescentes refugiados, también asocian su llegada a Alemania con la esperanza de una mejora de su estatus social.

La **integración social** tiene lugar a nivel de relaciones interpersonales y se puede medir con respecto a la capacidad y el deseo de establecer contacto con otras personas. En cuanto a la inclusión social, se debe hacer hincapié en la capacidad de los niños y adolescentes refugiados para conectar a nivel personal con otros niños o jóvenes. Con algunas excepciones, los niños y adolescentes refugiados describen que han hecho amigos. La mayoría de las amistades no se hacen con los niños y adolescentes alemanes. Sin embargo, los jóvenes refugiados describen que activamente se esfuerzan por conocer a otros niños y adolescentes y que también se esfuerzan por mantenerse en contacto con amigos que se encuentran en otros lugares. Los niños y adolescentes tienen normalmente relaciones estrechas con sus maestros, trabajadores sociales y cuidadores voluntarios. A pesar de las experiencias de separación y abandono que muchos niños nombran, estos conservan la capacidad y la motivación para entablar relaciones emocionales cercanas.

La sensación subjetiva de pertenencia, es decir, la cuestión de si los inmigrantes se perciben a sí mismos o no como parte de la sociedad y se identifican con ella, es en última instancia el aspecto central de la **integración emocional**. A nivel de integración emocional los niños perciben a Alemania como un país que no sólo les proporciona la seguridad, sino que también les ofrece valiosas normas sociales que quieren implementar en su vida diaria. Los niños y adolescentes más mayores, por ejemplo, describen una ausencia de arbitrariedad en el uso de la autoridad. Consideran que esto les ayuda a elegir libremente sobre sus decisiones en la vida. Por supuesto, dependiendo de la situación de la vida, los jóvenes refugiados añoran su tierra natal, sin embargo, pocos expresan que quieren volver.

Cuatro principios para las estructuras del Estado de bienestar

Los requisitos principales para la integración se satisfacen por la voluntad y las altas aspiraciones de los jóvenes refugiados a nivel cultural, social, emocional y estructural. Por lo tanto, muchos jóvenes refugiados no deben ser considerados exclusivamente como víctimas, sino como individuos con un gran potencial y una amplia variedad de proyectos de vida, que deben ser fomentados. Teniendo en cuenta la actitud de los jóvenes refugiados, existen varios enfoques dentro de la estructura del Estado de bienestar que pueden ser adaptados para tener en cuenta y aprovechar el potencial de los jóvenes refugiados. El objetivo no debe ser a modificar completamente existentes estructuras de bienestar, sino adaptarlas de manera inclusiva con el fin de interactuar con los jóvenes refugiados siendo conscientes de sus necesidades y circunstancias de la vida.

El análisis de los doce *focus groups* realizados con profesionales y voluntarios que trabajan directamente con los jóvenes refugiados y sus familias se llevaron a cabo para ahondar en sus necesidades para alcanzar su inclusión. De este modo, esta parte del análisis abordó la siguiente pregunta: “¿qué se necesita cambiar en Alemania para lograr la inclusión de jóvenes refugiados?”. Los resultados de este análisis se pueden estructurar a lo largo de cuatro principios para las estructuras del Estado de bienestar.

Relación de apoyo mutuo

La identificación social es un requisito previo para la participación social. Esto plantea la cuestión de cómo fomentar el sentido de pertenencia e identificación de los jóvenes refugiados. Según Kronauer (2010), “relaciones de interdependencia” contribuyen significativamente al sentimiento de pertenencia. El concepto de “relaciones de interdependencia” está originalmente relacionado con el mercado laboral, transmitiendo la percepción de ser necesario y no superfluo o dependiente unilateralmente de la sociedad receptora. Los refugiados jóvenes se encuentran en

desventaja porque sus aspiraciones son a menudo ignoradas por la política, la sociedad (civil) y las administraciones públicas (Berthold 2014).

En este respecto, se necesita un cambio de paradigma en la interacción institucional con jóvenes refugiados en Alemania. Crear relaciones mutuas significa usar las competencias y los recursos existentes de los niños y adolescentes refugiados en un espíritu de construcción de comunidad, creando las condiciones necesarias para su participación. Los jóvenes refugiados y sus familias no deben ser aislados como beneficiarios de servicios y prestaciones sociales, sino que deben ser fortalecidos y apoyados para ser actores autónomos e independientes. Se les debe familiarizar por tanto con el derecho a diseñar su vida.

Complementos orientados a las necesidades para hacer que las estructuras de apoyo sean más inclusivas

Los jóvenes refugiados traen consigo circunstancias de vida muy diferentes. Aunque se pueden observar necesidades comunes en todos los jóvenes refugiados, la situación de la vida en Alemania presenta desafíos heterogéneos. Algunos jóvenes y sus familias viven cumpliendo los criterios de “bienestar subjetivo”, mientras que otros están expuestos a un gran estrés y aislamiento (Bohn et al. 2016). Por lo tanto, además de una continuidad en servicios de educación y cuidados, se necesitan servicios sociales flexibles e individualizados. Por ejemplo, rara vez se tienen en cuenta los diferentes niveles de educación de los menores refugiados. Las clases escolares de apoyo para los jóvenes refugiados se forman generalmente únicamente teniendo en cuenta la característica de “solicitante de asilo”, es decir, sin tener en cuenta su edad, educación o país de origen. Los niños y adolescentes perciben esto como una desventaja educativa, así como una restricción masiva para establecer relaciones sociales con los nativos. Del mismo modo, las formas segregadas de alojamiento, ya sea en vivienda colectiva o individual, son también una restricción para establecer el contacto con los nativos.

El Estado de bienestar debe incorporar complementos orientados a las necesidades de los refugiados, es decir, mecanismos de apoyo dentro de las estructuras de bienestar para suplir necesidades particulares. Un ejemplo de un complemento orientado a las necesidades son clases de alemán como apoyo adicional a la educación regular. Para lograr un sistema inclusivo con mecanismos de apoyo eficientes orientados a necesidades particulares, se deben coordinar sociales servicios y recursos disponibles.

Valores democráticos para promover una cultura inclusiva

Desde una perspectiva sociológica, los valores generalmente se entienden como principios que guían las acciones de las personas. Estos principios pueden representar, por ejemplo, modelos culturales, religiosos, sociales o éticos. En esencia, incluyen ideas sobre lo que las perso-

nas desean (Schäfers 2016). El análisis de las entrevistas muestra que los niños y adolescentes refugiados tratan intensamente los valores que observan y perciben en Alemania. En las entrevistas pudieron formular un canon subjetivo de valores, el propio modelo de una “buena persona” y otras percepciones en relación con el consenso social vivido según sus observaciones y percepciones en Alemania.

No obstante, algunos trabajadores sociales y voluntarios que trabajan con refugiados muestran dudas e inseguridad al tratar el tema de la diversidad cultural, en particular en lo referente a posibles conflictos entre el canon de los valores de los refugiados y los de la población local. Los trabajadores sociales y voluntarios se refieren a temas como “discriminación”, “igualdad de género”, “violencia” o “aceptación de la diversidad”. En su rutina diaria de trabajo los profesionales y voluntarios rara vez tienen la oportunidad de debatir, reflexionar o incluso iniciar activamente debates sobre procesos de creación de valores conjuntos y conscientes con los refugiados.

Sin una formación activa y conjunta de valores comunes con los niños y adolescentes refugiados, estos no podrán participar de manera activa y autodeterminada en su entorno. La formación de valores comunes es un enfoque que incluye el reconocimiento de los valores democráticos básicos y la adquisición de competencias para poder orientarse a estos. La formación de valores exclusivamente procedentes de los conceptos de instituciones de bienestar infantil y juvenil en Alemania haría descuidar su propósito para el desarrollo de ciudadanos responsables con una mentalidad comunitaria. Esto significa que el proceso de formación de valores no debe implicar un proceso jerárquico de mediación de acuerdo con los principios rectores de la sociedad mayoritaria, sino más bien un procedimiento de diálogo. El intercambio mutuo de valores es la base necesaria para construir lazos y la confianza mutua, así como para garantizar las competencias democráticas de todos los ciudadanos.

Respeto por los recursos en el trabajo social y la administración

Si la experiencia de los jóvenes refugiados con las autoridades e instituciones es positiva, se habrá alcanzado un importante requisito para garantizar que los refugiados hagan uso de las instituciones y autoridades en el futuro. Además de la experiencia general de apoyo institucional, se puede mejorar la experiencia con instituciones y autoridades cuando las relaciones personales y de confianza entre los jóvenes refugiados y los trabajadores sociales en los centros de acogida, las guarderías y los colegios. En este sentido, el valor y el mantenimiento de los recursos personales y profesionales de los trabajadores sociales y voluntarios, es un requisito previo importante para lograr una efectiva de forma trabajo con los jóvenes refugiados. Los profesionales necesitan reconocimiento, formación adicional y, si es necesario, medidas de apoyo como la supervisión y servicios de gestión de la salud. Esto se aplica no solo a las instituciones de trabajo social, sino también al personal administrativo.

Referencias

- Alicke, Tina/Eichler, Antje (2013): *Inklusive Gesellschaft – Teilhabe in Deutschland. Kinder und Jugendliche: Teilhabe in der Schule*. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
- Alicke, Tina/Eichler, Antje/Laubstein, Claudia (2015): *Inklusion. Grundlagen und theoretische Verortung*. In: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V./Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. (Hrsg.): *Inklusive Gesellschaft. Teilhabe in Deutschland*. Baden-Baden.
- Anderson, Philip (2016): „Lass mich endlich machen!“ Eine Strategie zur Förderung in der beruflichen Bildung für junge berufsschulpflichtige Asylbewerber und Flüchtlinge (BAF). Im Auftrag der Stadt München, Regensburg.
- Anderson, Philip (2016): „Lass mich endlich machen!“ Eine Strategie zur Förderung in der beruflichen Bildung für junge berufsschulpflichtige Asylbewerber und Flüchtlinge (BAF). Im Auftrag der Stadt München, Regensburg.
- Barth, Sophie/Guerrero Meneses, Vivian (2012): *Zugang jugendlicher Asylsuchender zu formellen Bildungssystemen in Deutschland. Zwischen Kompetenzen und strukturellen Problemlagen*. Frankfurt am Main.
- Berthold, Thomas (2014): *In erster Linie Kinder – Flüchtlingskinder in Deutschland*. Deutsches Komitee UNICEF e. V., Köln.
- Berthold, Thomas (2014): *In erster Linie Kinder – Flüchtlingskinder in Deutschland*. Deutsches Komitee UNICEF e. V., Köln.
- Bohn, Irina/Landes, Benjamin/Seddig, Nadine/Warkentin, Stephanie (2016): „Ich brauche hier nur einen Weg, den ich finden kann.“ *Ankommen und Einleben in NRW aus der Sicht geflüchteter Kinder und Jugendlicher*. Dortmund.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): *Das Bundesamt in Zahlen 2017*, Nürnberg.
- Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V., <http://www.b-umf.de/> (letzter Zugriff: 12.07.2016).
- Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V./Deutsches Komitee für UNICEF e.V. (2016): *Factfinding zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Erstaufnahmeeinrichtungen und Notunterkünften. Zusammenfassender Bericht, November 2015 – Januar 2016*, Köln, <https://www.unicef.de/blob/106516/d0912061605d9a839102bc34cfae0ba2/unicef-bumf-factfinding-fluechtlingskinder-2016-data.pdf> (letzter Zugriff: 12.07.2016).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2017): *Bericht der Bundesregierung zur Situation von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen*, Drucksache 18/11540, März 2017.
- El-Mafaalani, Aladin/ Toprak, Ahmet (2011): *Muslimische Kinder und Jugendliche in Deutschland, Lebenswelten – Denkmuster – Herausforderungen*, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin.
- Heckmann, Friedrich (2015): *Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung*, Wiesbaden.
- Heckmann, Friedrich (2015): *Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung*, Wiesbaden.
- Helfferrich, Cornelia (2010): *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*, Weinheim.
- Johansson, Susanne (2015): *Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Eine Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR-Forschungsbereichs*, Berlin.
- Kleist, J. Olaf (2016): *Was kann Flüchtlingsforschung leisten? Perspektiven und Herausforderungen eines nicht nur aktuellen Forschungsfeldes*. in: *Forschung & Lehre* 23, 1/2016, Bonn, S. 28–29.
- Kronauer, Martin (2010): *Inklusion – Exklusion. Eine historische und begriffliche Annäherung an die soziale Frage der Gegenwart*. In: Kronauer, Martin (Hrsg.): *Inklusion und Weiterbildung. Reflexionen zur gesellschaftlichen Teilhabe in der Gegenwart. Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung*, Bielefeld.
- Kronauer, Martin (Hrsg.): *Inklusion und Weiterbildung. Reflexionen zur gesellschaftlichen Teilhabe in der Gegenwart. Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung*, Bielefeld, S. 24–58.
- Mayring, Philipp (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse*. Weinheim.
- Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (Hrsg.) (2016): *Themendossier Zugang zu Bildungseinrichtungen für Flüchtlinge: Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen*, Gütersloh.
- Robert Bosch Stiftung (2015): *Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik – Themendossier Zugang zu Bildungseinrichtungen für Flüchtlinge: Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen*. Stuttgart.
- Schäfers, Bernhard (2016): *Soziales Handeln und seine Grundlagen: Normen, Werte, Sinn*. In *Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie* (pp. 23-48). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- World Vision Deutschland/Hoffnungsträger Stiftung (Hrsg.) (2016): *Angekommen in Deutschland – Wenn geflüchtete Kinder erzählen*, Friedrichsdorf.

La inmigración y su contribución a la sociedad civil española y el desarrollo

JOAN LACOMBA

Departamento de Trabajo Social. Universidad de Valencia

MOURAD ABOUSSI

Departamento de Trabajo Social. Universidad de Granada

Resumen

Las organizaciones formadas por inmigrantes, o que tienen su origen en la inmigración, se han convertido en un nuevo componente de la sociedad civil española. A las entidades del Tercer Sector se ha sumado un nuevo actor dedicado tanto a labores de atención social a los inmigrantes como a la cooperación para el desarrollo con sus propios países. En esta nueva situación, las asociaciones de inmigrantes han ganado en presencia pública en espacios institucionales españoles y, en algunos casos, en organismos de sus propios países de origen. El papel adoptado por las asociaciones de inmigrantes también ha supuesto cambios organizativos para las mismas, transformándose en Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo y estableciendo nuevas formas de relación con ellas.

Palabras clave: asociaciones, sociedad civil, desarrollo, migración, Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.

Abstract

Organizations formed by immigrants, or that have their origin in immigration, have become a new component of Spanish civil society. A new player has been added to the entities of the Third Sector, dedicated both to social care work for immigrants and the cooperation for development with their own countries. In this new situation, immigrant associations have gained a public presence in Spanish institutional spaces and, in some cases, in agencies of their countries of origin. The role adopted by immigrant associations has also brought about organizational changes for them, transforming them into Non-Governmental Development Organizations and establishing new forms of relationship with them.

Key words: associations, civil society, development, migration, Non-Governmental Development Organizations.

El objetivo principal de este artículo es mostrar cómo los inmigrantes participan como sociedad civil en el desarrollo de la sociedad española y de sus países de origen a un mismo tiempo, y cómo para ello se han relacionado con las ONG españolas en su trabajo, no sólo como receptores de la atención social de las entidades españolas o la defensa de sus derechos por parte de las mismas, sino también como actores sociales y agentes de desarrollo con sus propias iniciativas.

En muchas ocasiones los inmigrantes son vistos exclusivamente en su rol de receptores o usuarios de los programas de las entidades sociales españolas (las ONG como proveedoras de servicios a la población inmigrante de manera sustitutoria o complementaria a la función protectora del Estado), olvidando que estos también han logrado crear organizaciones que llevan a cabo un papel significativo en la atención a otras personas inmigrantes, y también españolas, o en la cooperación al desarrollo.

Nuestra hipótesis es que los inmigrantes y sus organizaciones se han convertido en un nuevo y significativo actor de la sociedad civil española, contribuyendo al desarrollo en origen y a la integración aquí, y compartiendo en ocasiones su trabajo con las ONG españolas, así como con instituciones públicas y privadas, pero que todo ello no está exento de problemas, riesgos y contradicciones.

Para sostener nuestras apreciaciones nos basamos en los resultados del proyecto de investigación (I+D+I) “Diásporas y codesarrollo desde España. El papel de las asociaciones de inmigrantes en el desarrollo de sus países de origen” (CSO2011-22686), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, y llevado a cabo entre los años 2012 y 2014. También recogemos evidencias del proyecto de investigación en curso “El aporte del asociacionismo migrante a la sociedad civil española. Nuevos modelos organizativos y de relación con las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo” (CSO2015-66181-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y FEDER, que se extiende entre 2016 y 2018.

Los migrantes como actores de la sociedad civil en origen y destino

Desde que Tocqueville publicara en 1835 el clásico *La democracia en América*, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil se han convertido en un tema central en el ámbito de las ciencias sociales. El debate en torno al papel que deben desempeñar en los regímenes democráticos las asociaciones, como contrapeso al poder excesivo de los gobiernos, ha estado y sigue estando en la base de numerosos trabajos que tratan de dar cuenta de las transformaciones que se han producido en la relación de unos y otros actores.

Dentro del triángulo clásico que forman el Estado, el mercado y la sociedad, la sociedad civil, es decir, la sociedad organizada, ha ganado en protagonismo y peso a lo largo de las últimas tres décadas, ante el retraimiento en muchas ocasiones de los Estados o su desresponsabiliza-

ción en determinadas funciones, como la protección social¹. Al mismo tiempo, la sociedad civil también ha experimentado cambios internos, pasando del papel original de las asociaciones, a la emergencia rápida de las ONG de todo tipo, y la aparición más reciente de otros actores más especializados como las ONGD o las asociaciones de inmigrantes, articuladas en el caso español en torno a nuevas esferas, como la cooperación para el desarrollo (cuando nuestro país pasó de ser considerado económicamente como un país en desarrollo a convertirse en un país donante de ayuda al desarrollo, a finales de los años ochenta) o la inmigración (cuando pasamos de ser un país eminentemente de emigración a convertirnos en un país netamente receptor de población inmigrante, a finales de los años noventa). Ambos cambios trascendentales, relacionados precisamente con nuestro propio proceso de desarrollo, también han traído consigo nuevas formas organizativas, aunque esta relativa novedad española no lo sea tanto fuera de nuestras fronteras, en especial en el ámbito de la inmigración, donde ya hace tiempo se viene hablando de la emergencia de una sociedad civil migrante (Fox y Gois, 2010) o una sociedad civil transnacional migrante (Portes et al., 2006), con el fin de dar cuenta del papel de las asociaciones de inmigrantes que extienden su acción tanto a los países de origen como de destino, contribuyendo a crear nuevos campos sociales transnacionales. Este nuevo tipo de entidades han sido denominadas como organizaciones transnacionales de desarrollo (Faist, 2008), como organizaciones transfronterizas de migrantes (Pries y Sezgin, 2012), como organizaciones transnacionales de inmigrantes (Portes y Fernández-Kelly, 2015) o como OSIMs (organizaciones de solidaridad surgidas de la inmigración) en el caso concreto de Francia (Daum, 2000).

En el estudio de las distintas configuraciones del transnacionalismo migrante, se utiliza también con cierta frecuencia el concepto de "diáspora", para hablar de los enlaces entre comunidades inmigradas originarias de un mismo país, pero establecidas en uno o varios países de acogida. Dentro de estas comunidades existen colectivos que se unen en torno a objetivos específicos. Scheffer (1986) considera que las características de la diáspora se plasman en la preservación de la identidad étnica, la solidaridad comunitaria, la defensa de los intereses de los migrantes o de sus países y la vinculación con el espacio de origen. Las organizaciones diaspóricas se presentan igualmente como redes, ya que ocupan espacios de movilización más allá de las fronteras y se componen de actores que tienen ideas, recursos o prácticas innovadoras. Su estructura suele tener, en general, un bajo grado de formalización y una ausencia de jerarquía (aunque cada vez encontramos estructuras más elaboradas y formalizadas). Ello daría lugar a una pluri-funcionalidad que contribuye a su complejidad y su plasticidad (Cesari, 2002).

Igualmente, y aunque estas asociaciones no suelen tener una estructura jerarquizada, pueden estar bajo el control de lo que Martiniello (1992) llama liderazgo étnico, esto es: la gestión

¹ Buena parte de la extensión del tejido asociativo inmigrante, al igual que ocurre con otras entidades del Tercer Sector, parece haber respondido no sólo a las necesidades asociativas de los propios inmigrantes, sino también a la necesidad del sistema de bienestar social español al delegar en buena medida la atención a la población inmigrante en las entidades sociales, incluidas las propias asociaciones de inmigrantes y las ONG.

centrada en la figura de un líder que tiene capacidad de influencia sobre el comportamiento y las preferencias de los miembros gracias al reconocimiento y respeto de los que goza. Pueden ser líderes, en concreto, los inmigrantes más estables, prósperos y formados, ya que las prácticas transfronterizas requieren buenas prácticas de gestión y una dedicación especial, dada la complejidad de las acciones que en ellas se enmarcan (Portes et al., 2006). La composición y liderazgo de dichas organizaciones se presenta como un criterio de suma importancia para la eficacia de los proyectos emprendidos (Aboussi, 2012).

Desde la perspectiva transnacional, las prácticas de los inmigrantes a nivel social, político y de desarrollo, pueden presentarse en varias categorías, en función de las cuestiones en torno a las cuales tienden a movilizarse, así como la relación que tienen con los actores político-institucionales y por ende, la estructura de oportunidades existente y su grado de inclusión y promoción de la participación (Aboussi, 2012). Centrándonos en los aspectos relativos al desarrollo y a la defensa de los derechos, podemos hablar especialmente de las *Local-local Politics* que van dirigidas a mejorar la situación de la comunidad local de origen, iniciando proyectos en el pueblo o la zona natal. Son más bien prácticas cívicas y de desarrollo social que de carácter político, aunque dicha participación cívica pueda tener el objetivo final de cambio político mediante el empoderamiento de las comunidades locales (Portes, 1999); y las *Immigrant Politics* como actividades que los inmigrantes llevan a cabo en el país receptor para mejorar su situación, como emprender campañas para conseguir derechos, luchar contra el racismo y la discriminación o tomar parte en debates y programas de política sobre problemas sociales (Østergaard-Nielsen, 2003).

Partiendo de estas definiciones de las principales formas de activismo diaspórico que en este trabajo nos interesan, podemos plantear que el asociacionismo inmigrante es una respuesta a una exclusión institucional del migrante tanto por parte del país de origen como en el país de recepción. Si nos centramos en las llamadas redes de desarrollo, éstas tienden a estructurarse en asociaciones de carácter no lucrativo, dirigidas por personas de origen inmigrante y cuyos fines se centran en la solidaridad con el país o zona de origen (Daum, 2000). Estas iniciativas asociativas surgen del deseo de luchar contra aquellos factores que produjeron la migración de sus líderes que se consideran una generación “sacrificada” y asocian sus proyectos migratorios a un deber: el de promover el desarrollo en sus zonas de origen (Gonin, 2005).

Si nos centramos en el espacio de recepción, las iniciativas de asociacionismo inmigrante pueden plantearse como una estrategia más fiable para acercarse a la sociedad de acogida y tomar contacto con sus diferentes actores. La creación de asociaciones en el contexto de recepción puede surgir también como respuesta a las necesidades compartidas por un colectivo específico, generalmente de la misma nacionalidad y que comparten problemas comunes (Aboussi et al., 2013). Es lo que hace de estas organizaciones un actor fundamental para la construcción del aprendizaje social dentro de ámbitos problemáticos mediante la identificación de los problemas, la transmisión de las demandas del colectivo y la propuesta de soluciones (Brown y Timer,

2006). Esta función ayuda a los miembros de las asociaciones a convertirse en ciudadanos con una perspectiva y un interés más amplio en el bien común (Dekker, 2009).

Las asociaciones de inmigrantes se presentan, igualmente, como un marco de pertenencia y un espacio de seguridad y apoyo (Morell, 2005). La respuesta de estas organizaciones a algunas necesidades de la población parte de un paradigma de altruismo y solidaridad que supera la atención a personas inmigrantes de la misma nacionalidad, ampliando su cobertura a otras personas de diferentes países, incluida la población local. Esto es principalmente debido al vacío existente en el ámbito de la intervención social con la población inmigrante y en materia de protección social en general (Aboussi et al., 2013).

Se deduce de la literatura científica que, tanto en materia de desarrollo en origen, como en intervención social en los países de recepción, las asociaciones de inmigrantes parten de necesidades insatisfechas y de una falta de canales y respuestas oficiales para saber cómo se pueden satisfacer. Los modos de participación de los inmigrantes, así como las características organizativas de las estructuras que crean, dependen de múltiples factores que influyen en su aportación al Tercer Sector y al desarrollo. Dichos factores, los más relevantes, pueden resumirse en dos categorías: aquellos propios de los recursos humanos, materiales y financieros, así como los que dependen de la existencia de mecanismos de coordinación y colaboración. En otros términos, factores de gobernanza interna y de gobernanza externa (Aboussi et al., 2013).

En efecto, a nivel de gobernanza organizacional o interna y en lo que a buenas prácticas de gestión se refiere, tienen especial influencia en el tipo de actividades y sus alcances las necesidades formativas de las personas a cargo de las directivas de las asociaciones, sus habilidades de gestión de los conflictos y en general las prácticas de *agency* y *stewardship* (agencia y planificación responsable) para conciliar las diferentes lógicas y exigencias emergentes (Kreutzer y Jacobs, 2011). En este sentido, resulta de especial relevancia la existencia de suficientes recursos humanos y materiales, de un lugar físico para atender a los usuarios, de infraestructuras donde desarrollar las actividades, de financiación y de estrategias de marketing (Aboussi et al., 2013; Moncusí et al., 2013). Estos factores de gobernanza interna construyen la capacidad de las asociaciones de inmigrantes para erigirse como actores potencialmente generadores de capital social e integración (Toral, 2010).

A nivel de gobernanza externa, nos interesan las conexiones que se establecen con el tejido social y las facilidades y/o dificultades de colaboración.

Se trata específicamente de dos dimensiones: las relaciones interasociativas y la participación comunitaria (Aboussi et al., 2013). Nos referimos a los contactos formales e informales con otras asociaciones, así como su objetivo y alcance, si existen protocolos preestablecidos, derivación de usuarios, intercambio de experiencias y unión de las actuaciones en plataformas y alianzas. En cuanto a la participación comunitaria, se considera que el papel de las asociaciones de-

be ir más allá de su función asistencial y de servicios intervencionistas, para extenderse a la producción de bienes relacionales, a la dinamización y al desarrollo comunitario, implicándose en los problemas del barrio o municipio (Donati, 1997), ya no sólo en el lugar de recepción sino también en el de origen. Estos factores son susceptibles de reforzar el papel cívico de las asociaciones de inmigrantes, ejerciendo mayor protagonismo en el espacio comunitario, gestionando de forma más razonable y estratégica su intervención, en coordinación con otros actores del ámbito público-privado-civil de las distintas sociedades a las que se hallan vinculadas.

El estudio de los inmigrantes más allá de las asociaciones de inmigrantes

Recogiendo en determinados casos algunos de los elementos señalados previamente, los estudios sobre las asociaciones de inmigrantes en España adquirieron un cuerpo notable a partir del año 2000 (Veredas, 2003; Martín Pérez, 2004; Morell, 2005; González y Morales, 2006; Aparicio y Tornos, 2010; Albert, Moncusí y Lacomba, 2011; Álvarez, 2013; Garreta, 2013; Aboussi, 2014; Cloquell, 2014). Podemos decir que la participación de los inmigrantes en asociaciones de inmigrantes es un tema que ha tenido un considerable recorrido entre los investigadores españoles. Sin embargo, seguimos sabiendo muy poco sobre la participación de los inmigrantes dentro de otros espacios asociativos no vinculados con las mismas migraciones, o más conectados con el tejido social “clásico” constituido con anterioridad a la llegada de la población inmigrante. Prácticamente, sólo la Encuesta Nacional de Inmigrantes realizada en 2007 ofrece algunas pistas al respecto.

De acuerdo con la ENI, aunque éste sería muy reducido, el nivel de participación general de los inmigrantes en grupos o asociaciones orientados no específicamente a extranjeros es mayor que en los orientados específicamente a extranjeros, lo que se explicaría en parte por el mayor número de asociaciones del primer tipo. Según la ENI, la tasa de participación en estas asociaciones se mueve en torno al 4%, resaltando que los inmigrantes participan más en ONG, grupos educativos y culturales y clubes deportivos, que en organizaciones políticas y sindicales y entidades religiosas. En cuanto a las asociaciones específicamente orientadas a extranjeros, no más de un 3% de los inmigrantes se vincularían a las mismas, participando más en organizaciones de ayuda al inmigrante y menos en entidades religiosas, aunque con una muy pequeña diferencia.

Nuestras propias investigaciones sobre las asociaciones de inmigrantes no se han centrado tanto en el grado de participación de los mismos como en los modos de participación y las características organizativas del mundo asociativo vinculado con las migraciones y el desarrollo.

En el primer proyecto de investigación que llevamos a cabo entre 2012 y 2014, sobre el papel de las asociaciones de inmigrantes en el desarrollo de los países de origen², pudimos identi-

² Los principales resultados del estudio se recogieron en libro *Diásporas y codesarrollo desde España. Un estudio sobre el papel de las asociaciones de inmigrantes en el desarrollo de los países de origen*, publicado por la editorial Comares en 2016a.

ficar un número elevado de asociaciones de los ocho países estudiados (Argelia, Bulgaria, Colombia, Ecuador, Mali, Marruecos, Rumanía y Senegal), hasta un total de 852, lo que da cuenta de una considerable efervescencia asociativa, aunque muchas de las asociaciones mantuviesen una baja actividad o, incluso, se mantuviesen inactivas o hubiesen desaparecido pese a permanecer en los registros oficiales.

Sin embargo, uno de los hallazgos más significativos de ese primer estudio fue una considerable proporción de asociaciones de inmigrantes, entre las 206 finalmente encuestadas, que se hallaban implicadas en acciones en los países de origen de sus miembros (un 56% del total), aunque con importantes diferencias según los países (para el caso de Argelia el 43%, Bulgaria el 44%, Colombia el 62%, Ecuador el 51%, Mali el 75%, Marruecos el 74%, Rumanía el 39% y Senegal el 52%). De estas acciones, en el 49% de las asociaciones se trataba de acciones relacionadas específicamente con el desarrollo, en cuyo caso destacaban especialmente Mali, Marruecos y Colombia por este orden.

Este primer estudio nos mostró que las asociaciones de inmigrantes tienden a reorientar sus acciones hacia el origen a medida que logran consolidarse y fortalecerse, aunque no todas lo hacen en el mismo grado ni en los mismos tiempos, y que pueden existir diferencias notables. Para entender esas diferencias entre unos y otros colectivos es fundamental referirse a los contextos de origen (situación política, conflictividad social, estabilidad económica, identidad cultural...) y destino (inserción económico-laboral, integración social, políticas de inmigración y cooperación...). Y concluíamos que los cambios en las sociedades de origen y destino, así como la evolución de los vínculos existentes entre ellas, condicionarán en buena medida la posibilidad de que bien las asociaciones actúen como organizaciones transnacionales de desarrollo, o sólo como organizaciones constituidas por inmigrantes (Lacomba y Cloquell, 2014).

En un segundo proyecto de investigación, todavía en curso, hemos tratado de hacer visibles los vínculos entre las ONGD y las asociaciones de inmigrantes, como principales actores de la cooperación al desarrollo y la atención a la población inmigrante en nuestro país. Para ello hemos procedido a encuestar a una muestra representativa de las 2.072 ONGD inscritas en el registro de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) a fecha de 12 de octubre de 2016, constituida por un total de 332 ONGD repartidas por las diferentes comunidades autónomas. De modo que, de entre estas más de trescientas ONGD, un 36% han manifestado mantener relaciones de colaboración de distintos tipos con asociaciones de inmigrantes, de las cuales un 47% afirmaron que esta relación había sido formal y continuada, que se desarrolló fundamentalmente entre los años 2012 y 2015 (en un 48% de los casos) y que la misma se inició a instancia de ambas partes (en el 52% de los casos).

Esta relación significativa entre ONGD y asociaciones de inmigrantes, que alcanzaría a un poco más de un tercio de las ONGD, se concretaría particularmente en la participación de las asociaciones en actividades organizadas por las ONGD (13%), la colaboración en proyectos

(12%), la participación de las ONGD en actividades de las asociaciones de inmigrantes (12%) y la organización de actividades conjuntas (11%), pero también en la prestación de asesoramiento técnico o formación a las asociaciones (9%) y, en menor medida, la cesión de espacio o el apoyo para su creación. Dicha relación fue valorada como positiva por parte de las ONGD en el 61% de los casos y como muy positiva en el 37%. Asimismo, en un 59% de los casos las ONGD declaran participar en foros, plataformas o redes donde también se encuentran asociaciones de inmigrantes. En la encuesta también se preguntó por la presencia de personas de otros países en las propias ONGD, a lo que respondieron afirmativamente el 70% de las entidades, manifestando que esas personas participaban en la ONGD como voluntarios (en el 41% de los casos), pero también como técnicos (21%) o como miembros de la junta directiva (17%).

Todos estos hallazgos nos hablan de los cambios que estarían produciendo en el seno de la misma inmigración, a medida que se consolida su asentamiento y que acaba por permear los diferentes ámbitos de la vida social. Más allá del estudio de las características y las funciones que vienen manteniendo las asociaciones de inmigrantes, lo que constituye nuestro principal foco de interés son los cambios más profundos que se habrían producido dentro de las propias asociaciones y su incorporación a nuevos escenarios en los que preexisten otros actores sociales.

Las transformaciones en el campo asociativo y de la cooperación para el desarrollo

Una de las transformaciones más interesantes operadas en los últimos años en el campo del Tercer Sector ha sido la incorporación de un número significativo de asociaciones de inmigrantes orientadas hacia la cooperación para el desarrollo, tras su reconversión en Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. Este proceso de adaptación organizativa no deja de ser un indicador de la trayectoria de integración de la inmigración, no sólo a nivel individual como más frecuentemente se ha venido estudiando, sino también de una integración colectiva en la estructura institucional y la sociedad civil española. Precisamente, uno de los hallazgos de nuestra investigación en curso ha sido la constatación de que una parte de las ONGD españolas (un total de 21 entidades, que equivalen al 6% del total encuestado) fueron antes o siguen siendo asociaciones de inmigrantes que se reconvirtieron en organizaciones orientadas de modo preferente a la cooperación al desarrollo, aunque sin dejar de mantener acciones dirigidas a la atención de los propios inmigrantes³.

En este proceso de transformación han influido diferentes factores: desde el efecto de las propias políticas nacionales y la formulación de convocatorias de proyectos en cooperación para

³ De acuerdo con nuestros estudios Colombia, Ecuador y Marruecos serían los países de las asociaciones en que se ha dado en mayor medida este proceso de transformación institucional.

el desarrollo y codesarrollo que primaban la configuración como ONGD y no como asociaciones, hasta la adopción mimética de las asociaciones de inmigrantes del modelo de “éxito” de las ONGD españolas, pasando por la propia maduración de las asociaciones y la búsqueda de un mayor anclaje en la sociedad española sin desvincularse de su papel en los países de origen, o incluso ampliándolo.

Entidades de origen marroquí, como ATIM-Rioja, CODENAF, Wafae o IbnBatouta; de origen colombiano, como AESCO, ACULCO, AHEPUMUCIA o Entreiguales; de origen ecuatoriano, como Rumiñahui o Intiñan; de origen boliviano como ACOBE; o de origen peruano, como ARI-Perú, han gestionado numerosos proyectos de cooperación al codesarrollo en su condición de ONGD, tratando de no perder al mismo tiempo su identidad como asociaciones de inmigrantes. Es más, en algunos de los casos los proyectos se han llevado en colaboración con otras ONGD “españolas” o con otras asociaciones de inmigrantes más pequeñas o no convertidas en ONGD, incluidas las de distinto país de origen al de las primeras (por ejemplo, las ONGD de origen colombiano ACULCO o EMCAT han colaborado en sus proyectos con asociaciones de inmigrantes de países del Este; y en el caso de la ONGD de origen marroquí CODENAF, algunos de sus proyectos de cooperación se han desarrollado en Senegal), lo que constituye un nuevo escenario no sólo en la relación entre ONGD y asociaciones de inmigrantes, sino también entre las mismas organizaciones del campo de las migraciones.

Ello nos hace pensar que el progresivo fortalecimiento institucional de algunas de esas organizaciones les habría permitido, por un lado, mantener una relación más horizontal con otras ONGD y, por otro, apoyar el crecimiento de otras asociaciones de inmigrantes. De todos modos, las colaboraciones no siempre resultan posibles o efectivas y, por ejemplo, el trabajo de San Martín (2011) ha detectado determinados riesgos cuando se refiere a la competencia entre asociaciones de inmigrantes y ONGD, señalando cómo “nos encontramos el voluntarismo del trabajo asociativo frente a las estructuras profesionalizadas de las ONGD, quienes se presentan a unos proyectos que impulsa la administración y ante los que compiten en términos de desigualdad”.

Por otro lado, algunas asociaciones de inmigrantes, y sobre todo las asociaciones de inmigrantes transformadas en ONGD, han podido ganar en visibilidad al integrarse en diferentes espacios públicos de representación, tales como el Foro de la Inmigración a nivel estatal⁴, o de otros foros similares a nivel autonómico y local. También se han creado no pocas coordinadoras, plataformas o federaciones de asociaciones de inmigrantes (entidades de segundo nivel, tanto a

⁴ Para el mandato 2015-2018 formaban parte del Foro las siguientes asociaciones de inmigrantes: Fundación ACOBE, Asociación de Ciudadanos Peruanos (ARI-PERÚ), Fundación IBN BATUTA, Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana para la cooperación al desarrollo, Asociación de Chinos en España (ACHE), Asociación de Mujeres Empresarias Iberoamericanas (PACHAMAMA), Asociación, Cooperación y Desarrollo con el Norte de África (CODENAF), Asociación Iberoamericana para la Cooperación, el Desarrollo y los Derechos Humanos AICODE), Asociación Mujeres Entre Mundos, Asociación Sociocultural y de Cooperación al Desarrollo por Colombia e Iberoamérica (ACULCO).

nivel estatal, por ejemplo la Federación Estatal de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados, como a nivel autonómico, como la Federación de Asociaciones de Inmigrantes de Navarra, FAIN, o la Federación de Entidades Latinoamericanas de Catalunya, FEDELATINA), articuladas habitualmente en torno a una base nacional (por ejemplo, la Federación Nacional de Asociaciones de Ecuatorianos en España, FENADE, o la Federación de Asociaciones Senegalesas en España) o en torno a un campo de acción más especializado (por ejemplo, la Federación de Entidades por el Codesarrollo y la Cooperación Internacional, FEDACOD, o la Red Euromediterránea de Cooperación para el Desarrollo, REMCODE, orientadas hacia el ámbito del codesarrollo).

Todos estos cambios y la mayor presencia pública de las asociaciones han sido interpretados en ocasiones como un indicador de su empoderamiento, aunque ello debería ser objeto de un análisis de mayor profundidad (véase Toral, 2010). En este sentido, Cebolla y López se refieren a la persistencia de un modelo en el que las asociaciones de inmigrantes tienen reservado un papel de intermediación entre la administración y la población inmigrante, pero sin capacidad de incidir en la formulación y la implementación de las políticas públicas. Nosotros mismos hemos destacado en otros trabajos los riesgos de cooptación de las asociaciones de inmigrantes, tanto por parte de los organismos oficiales y las ONGD de los países de destino como por parte de las instituciones diaspóricas de los países de origen (Lacomba, Boni, Cloquell y Soledad, 2014; Lacomba, 2016b).

Así, el otro cambio no menos importante ha sido el incremento de la dimensión transnacional de muchas de las asociaciones de inmigrantes y ONGD de base migrante, no sólo extendiendo sus acciones a los países de origen de sus miembros (o incluso a otros países distintos, como ya hemos mencionado), sino incorporándose a órganos de representación política en esos mismos países o realizando una labor de incidencia política allí. Ello habría permitido también a algunas de las asociaciones actuar como dinamizadoras de las sociedades civiles emergentes en muchos de los países de origen de la inmigración, estableciendo partenariados con otras organizaciones de desarrollo local, transfiriéndoles sus conocimientos y sus recursos a través de la implementación de proyectos de cooperación para el desarrollo y codesarrollo.

Conclusiones

La inmigración ha introducido un componente de mayor diversidad en la sociedad civil española, tanto a título individual como colectivo. Muchos inmigrantes participan en diferentes tipos de asociaciones “nacionales” de todo tipo (asociaciones con carácter social, festivas, culturales, deportivas, de madres y padres de alumnos...) a título voluntario (un número indeterminado también lo hacen como profesionales o técnicos remunerados de las mismas), y otros lo hacen de modo colectivo poniendo en marcha sus propias estructuras organizativas (asociaciones fundadas por inmigrantes o donde sus miembros son en su mayoría inmigrantes). Con todo ello, el pa-

norama ha ganado en complejidad, haciéndose difícil en ocasiones distinguir nítidamente entre asociaciones u ONGD nacionales y asociaciones u ONGD de inmigrantes.

Muchas ONGD y otros tipos de ONG nacionales cuentan entre sus miembros con personas inmigrantes, incluso entre sus órganos directivos, al tiempo que muchas asociaciones de inmigrantes no son sólo de inmigrantes, sino que incorporan a autóctonos en las mismas, siendo cada vez más frecuente encontrarnos con entidades mixtas a las que es difícil atribuir una etiqueta respecto a su dimensión nacional. Este tipo de nuevas realidades se ha dado sobre todo en el ámbito de las organizaciones que llevan a cabo programas de integración (Organizaciones de Acción Social) y, en particular, programas de cooperación al desarrollo (ONGD), donde se produce una especial coincidencia de intereses entre ciudadanos españoles y extranjeros. A su vez, las asociaciones de inmigrantes han adquirido nuevos roles y nuevas formas organizativas para poder desempeñarlos, como ocurre en el caso de su incipiente dimensión transnacional y su transformación en ONGD para gestionar proyectos de cooperación para el desarrollo o codesarrollo.

No obstante, en los últimos años, las actividades de cooperación para el desarrollo de las asociaciones de inmigrantes, especialmente los proyectos de desarrollo en países del Sur, se han reducido en favor de las actividades centradas en la sensibilización o la interculturalidad en España, lo que ha restado proyección transnacional a las organizaciones, pero ha permitido garantizar en muchos casos su continuidad. Por ello, algunos autores han hablado también de la capacidad de resiliencia de las asociaciones de inmigrantes ante la crisis (Cebolla y López, 2015), destacando que la supervivencia de las asociaciones durante la crisis también ha tenido un coste importante para muchas de ellas, al precio de la pérdida de su faceta más crítica o reivindicativa y su conversión en agencias de gestión de los programas oficiales de retorno o agencias de formación para el empleo.

La ventana de oportunidad política que supuso el codesarrollo para las asociaciones de inmigrantes en los años previos a la crisis aceleró su proceso de transformación en ONGD y la profundización de su dimensión transnacional, al tiempo que las forzó a establecer alianzas con las ONGD españolas, aunque no todas estuviesen preparadas para ello. No obstante, esta vía se ha visto notablemente ralentizada o incluso abandonada con la desaparición de las políticas de codesarrollo y con la notable reducción de los fondos de la cooperación para el desarrollo, elementos que juegan contra la propia integración de los inmigrantes como sociedad civil en España.

Bibliografía

- Aboussi, M. (2012). *El codesarrollo ante los retos actuales de transnacionalismo, gobernanza y ciudadanía: aplicaciones al caso hispano-marroquí*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Aboussi, M. y Morata-García de la Puerta, B. (Coords.) (2014). *Migraciones y Tercer Sector en tiempos de crisis*. Granada: Comares.
- Aboussi, M.; Raya Lozano, E. y Espadas, M^a Á. (2013). "Asociacionismo Inmigrante, Tercer Sector y Administración Pública en Andalucía: dimensiones de política, necesidades de gobernanza y oportunidades para la ciudadanía activa". En Raya Lozano, E., Espadas, M^a Á., y Aboussi, M. (Coords.), *Inmigración y ciudadanía activa*. Barcelona: Icaria, 87-119.
- Albert, María; Moncusí, Albert y Lacomba, Joan (2011). "Asociaciones de Inmigrantes Africanos: Participación e integración en el caso de la Comunidad Valenciana". *Revista Española del Tercer Sector*, 19, 87-120.
- Álvarez de los Mozos, Francisco (2013). *Capital Social de las Asociaciones de Inmigrantes: Asociaciones bolivianas, colombianas, ecuatorianas y peruanas en Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Aparicio, Rosa; Tornos, Andrés (2010). *Las asociaciones de inmigrantes en España. Una visión de conjunto*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Brown, L. D. y Timmer, V. (2006). "Civil Society Actions as Catalysts for Transnational Social Learning". *Voluntas*, 17(1), 1-16.
- Cebolla, Héctor; López, Ana (2015). "Transnational Latin American immigrant associations in Spain during the economic recession: a top-down model of integration and transnationalism at stake?". En Aysa Lastra, María y Cachón, Lorenzo (eds.). *Immigrant vulnerability and resilience*. Switzerland: Springer International Publishing.
- Cesari, Jocelyne (2002). "Une contribution au débat sur la mondialisation". En Jocelyne Cesari (Dir.), *La Méditerranée des Réseaux. Marchands, entrepreneurs et migrants entre l'Europe et le Maghreb*. Paris: Maisonneuve et Larose, 7-26.
- Cloquell, Alexis (2014). "Morfología del movimiento asociativo inmigrante no comunitario: un estudio empírico al caso de la comunidad valenciana". *Migraciones*, 36, 307-341.
- Daum, Christophe (2000). *Typologie des Organisations de solidarité issues de l'immigration. Rapport pour la Commission Coopération-Codéveloppement*. Paris: Ministère des Affaires étrangères.
- Dekker, P. (2009). "Civic ness: From Civil Society to Civic Services?". *Voluntas*, 20(3), 220-238.
- Donati, P.P. (1997). "La crisis del estado Social y la emergencia del tercer sector: hacia una nueva configuración relacional". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 5, 15-36.
- Faist, Thomas (2008). "Migrants as transnational development agents: an inquiry into the newest round of the migration-development nexus". *Population, Space and Place*, v. 14, n. 1, 21-42.
- Fox, Jonathan; Gois, William (2010). "La sociedad civil migrante. Diez tesis para el debate". *Migración y Desarrollo*, v. 7, n. 15, 81-128.
- Garreta, Jordi (coord.) (2013). "Monográfico asociacionismo en inmigración". *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 71, nº extra 1, 4-214.
- Gonin, Patrick (2005). "Jeux d'acteurs et enjeux territoriaux: quelles migrations pour quel développement? l'exemple du bassin du fleuve Sénégal (république du Mali)". En Mohamed Charef y Patrick Gonin (Dir.), *Émigrés-Immigrés dans le développement local*. Agadir: Ormes/Sud Contact, 259-278.
- González, Amparo; Morales, Laura (2006). "Las asociaciones de inmigrantes en Madrid. Una nota de investigación sobre su grado de integración política". *Revista Española del Tercer Sector*, 4, 129-173.
- Kreutzer, K. y Jacobs, C. (2011). "Balancing Control and Coaching in CSO Governance. A Paradox Perspective on Board Behavior". *Voluntas*, 22(4), 613-638.
- Lacomba, Joan (2016a). *Diásporas y codesarrollo desde España. Un estudio sobre el papel de las asociaciones de inmigrantes en el desarrollo de los países de origen*. Granada: Comares.
- Lacomba, Joan (2016b). "Asociaciones de inmigrantes en la encrucijada. Acción transnacional y riesgos de cooptación", en *REMHU*, 47, 27-44.
- Lacomba, Joan; Boni, Alejandra; Cloquell, Alexis; Soledad, Carlos (2014). "Immigrant Associations and Co-development Policies. Among the Opportunities for Strengthening and the Risks of Cooptation in the Case of Valencia Region (Spain)". *Voluntas. International Journal of Voluntary and Non profit Organizations*, v. 25, 4.
- Lacomba, Joan; Cloquell, Alexis (2014). "Migrants, Associations and Home Country Development", en *New Diversities*, 16 (2), 21-37.
- Martín Pérez, Alberto (2004). "Las asociaciones de inmigrantes en el debate sobre las nuevas formas de participación política y de ciudadanía: reflexiones sobre algunas experiencias en España". *Migraciones*, 15, 113-143.
- Martiniello, Marco (1992). *Leadership et pouvoir dans les communautés d'origine immigrée*. Paris: CIEMI, L'Harmattan.

- Moncusí, Albert; Lacomba, Joan y Albert, María (2013). "Asociaciones de inmigrantes africanos en la Comunidad Valenciana: su papel y relaciones con entidades y administraciones". En Raya Lozano, E., Espadas, M^a Á., y Aboussi, M. (Coords.), *Inmigración y ciudadanía activa*. Barcelona: Icaria, 121-142.
- Morell, Alberto (2005). "El papel de las asociaciones de inmigrantes en la sociedad de acogida: cuestiones teóricas y evidencia empírica". *Migraciones*, 17, 111-142.
- Østergaard-Nielsen, Eva (2003). *Transnational Politics. Turks and Kurds in Germany*. Londres: Routledge.
- Portes, Alejandro (1999). "The study of transnationalism Pitfalls and Promise of an emergent research field". *Ethnic and Racial Studies*, 22(2), 218-219.
- Portes, Alejandro; Escobar, Cristina y Walton, Alexandria. 2006. "Organizaciones transnacionales de inmigrantes y desarrollo: un estudio comparativo". *Migración y Desarrollo*, 6, 3-44.
- Portes, Alejandro; Fernández-Kelly, Patricia (2015). *The state and the grassroots. Immigrant transnational organization in four continents*. New York-Oxford: Berghahn.
- Pries, Ludger y Sezgin, Zeynep (2012). *Cross Border Migrant Organizations in Comparative Perspective*. Londres: Palgrave Macmillan.
- San Martín, Anna (2011). "Las asociaciones de migrantes en las actuaciones del codesarrollo. Un estudio desde la ciudad de Madrid". *Migraciones*, 30, 71-99.
- Scheffer Gérard (1986). *Modern Diasporas in International Politics*. Londres: Croom Helm.
- Toral, Guillermo (2010). "Las asociaciones de inmigrantes como sociedad civil: un análisis tridimensional". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 132, 105-130.
- Veredas, Sonia (2003). "Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y cooptación política". *Revista Internacional de Sociología*, 36, 207-225.

Migrantes en Marruecos: estrategias para un proyecto social

RACHID BADOULI

Director de la Fundación Oriente-Occidente, Marruecos

Resumen

La gran mayoría de refugiados, demandantes de asilo y migrantes económicos en Rabat, es originaria de países sub-saharianos, especialmente de la República Democrática del Congo, Liberia, Nigeria, Costa de Marfil y Sierra Leona. Unos pocos vienen también de Irak.

¿Cuáles son sus condiciones de instalación, sus condiciones de vida y de empleo, su porvenir en la sociedad marroquí?

Para responder a estas cuestiones la Fundación Oriente-Occidente se ha comprometido a tratar la cuestión migratoria según un enfoque de desarrollo y no securitario.

Palabras clave: Marruecos, migrantes, demandantes de asilo, desarrollo.

Abstract

Most of refugees, asylum seekers and economic migrants in Rabat come from Sub-Saharan countries, particularly from Democratic Republic of the Congo, Liberia, Nigeria, Ivory Coast and Sierra Leone. Some of them come also from Iraq.

What are their living conditions, their employment situation and future within the Moroccan society?

The East-West Foundation addresses the migratory issue with a development and non-security approach to get answers to these questions.

Key words: Morocco, migrants, asylum seekers, development.

Introducción

Tradicionalmente tierra de inmigración, Marruecos ha evolucionado de ser un lugar de tránsito hacia Europa y, por defecto, a ser un país de acogida para un número creciente de migrantes irregulares, solicitantes de asilo y refugiados. Más de 15.000 migrantes y refugiados políticos africanos se han quedado allí detenidos en su camino hacia España.

Queda la dificultad para Marruecos de la gestión de los flujos migratorios mixtos, que engloban a emigrantes económicos, solicitantes de asilo y refugiados.

Frecuentemente la distinción entre estas dos categorías de personas desarraigadas, no está claramente establecida. Sin embargo, se trata siempre de hombres, mujeres y niños, muy vulnerables.

La inmigración clandestina de subsaharianos a través del desierto y de Marruecos es sin duda una problemática difícil de tratar tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.

- La mundialización acrecienta los flujos migratorios, los pobres emigran hacia el Norte y los países ricos del Sur
- La periferia de Europa sufre la invasión de los flujos migratorios que vienen de los países del Sur. Se trata prioritariamente de inmigración irregular.
- La respuesta de esos países son las políticas migratorias disuasorias y ambiguas que reflejan la inquietud de los países del Norte
- Los países de acogida no disponen, en general, ni de infraestructuras de acogida ni de leyes que permitan integrar a los que llegan.
- Sin embargo, y esto es paradójico, esas migraciones son necesarias para el desarrollo europeo.
- Está comprobado que los países que organizan la inmigración de manera legal, son más dinámicos.
- Los migrantes legales pueden responder al problema de una Europa envejecida.
- Hoy en día, la cuestión es saber cómo pueden beneficiar las migraciones a la vez a los países de acogida y a los países de origen

I.- La experiencia de la Fundación

Centro de acogida de migración y codesarrollo en Rabat, 2006-2014

La gran mayoría de refugiados, demandantes de asilo y migrantes económicos en Rabat es originaria de países sub-saharianos, especialmente de la República Democrática del Congo, Liberia, Nigeria, Costa de Marfil y Sierra Leona. Unos pocos vienen también de Irak.

“Un humanismo bien entendido no comienza por uno mismo, sino que sitúa al mundo antes que a la vida, la vida antes que el hombre, el respeto a los demás está antes que el amor a uno mismo” Claude Levi-Strauss.

¿Cuáles son pues las condiciones de su instalación, sus condiciones de vida y de empleo, su porvenir en la sociedad marroquí?

Para responder a estas cuestiones la Fundación Oriente-Occidentales se ha comprometido a tratar la cuestión migratoria según un enfoque de desarrollo y no securitario.

La formación profesional, un instrumento al servicio del codesarrollo y de los migrantes

- El codesarrollo es un concepto que apareció en Francia en los años noventa para responder a la cuestión de la emigración, y que sobreentiende un desarrollo “cum”, “con”, que une a varias personas y a diversos intereses, a la vez los del Norte y los del Sur.
- En la base del concepto se encuentra la idea según la cual podría existir un partenariado global, en el que cada uno trabajara para mejorar las condiciones de existencia socio económicas del otro. Contrariamente al simple concepto de “desarrollo” y de “ayuda al desarrollo”, que son más cercanos a lo asistencial, el “codesarrollo” propone acompañar el desarrollo, regular los flujos migratorios y favorecer el reconocimiento de los migrantes como agentes de desarrollo de su país de origen.
- Luchar contra la pobreza de los países de origen
- Sustituir las ayudas públicas o privadas de ayuda al desarrollo que no hacen más que aumentar la deuda de los países pobres como los de África francófona.
- Ninguna política migratoria será eficaz sin el reconocimiento de una política de codesarrollo.

El Centro de acogida Migración y Codesarrollo

Nuestros beneficiarios:

- Los refugiados y demandantes de asilo reconocidos por el HCR de Marruecos

Nuestros ejes de trabajo:

- Seguimiento psico-social
- Seguimiento específico de menores no acompañados
- Integración en el sistema escolar marroquí
- Cursos y formación

1.- Seguimiento social y psicológico:

Acompañamiento social

- 1 Sesión de escucha semanal bajo cita
- 2 Acompañamientos variados por razones médicas, administrativas, etc.
- 3 Visitas a domicilio
- 4 Gestión de casas de protección y habitaciones de urgencia
- 5 Orientación de personas hacia diferentes partners y estructuras que trabajan para los beneficiarios en Marruecos
- 6 Seguimiento psicológico

2.- Seguimiento específico de menores

- Visitas a domicilio
- Acompañamiento por razones administrativas, médicas, u otras
- Seguimiento del empleo del tiempo, formación en el exterior o en la FOC
- Apoyo en la búsqueda de alojamiento, si necesario
- Seguimiento psicológico individualizado

Actividades

- Cinco días de curso por semana: informática, darja, matemáticas, francés, cultura general, inglés
- Actividades semanales deportivas y/o artísticas (fútbol, taller de expresión, etc)
- Salidas en grupo mensuales con carácter lúdico-educativo.

3.- Educación

Guardería y Preescolar

- Inscripción de los niños en guarderías externas

- Guardería de la FOC, acogida de niños de 3 a 6 años todos los días (ayuda los padres) encontrar un empleo o seguir una formación, ampliación de los niños fuera de su medio familiar previene los riesgos de maltrato

Ayuda a la escolarización

- Inscripción de los niños en escuelas públicas marroquíes
- Seguimiento de los niños inscritos en la escuela
- Apoyo financiero para los refugiados

Educación no formal

- Apoyo escolar:
- Árabe, francés y matemáticas
- Curso de inglés
- Actividades y salidas paraescolares mensuales

4.- Cursos y formación

- Costura
- Tejido
- Joyería
- Estética y peluquería
- Informática (dos niveles)
- Cocina y repostería
- Pintura
- Fotografía
- Darja
- Francés para extranjeros
- Alfabetización en francés
- Español
- Inglés

Un equipo de 15 profesionales acoge a más de 800 subsaharianos al año.

El centro es un formidable catalizador de energías y de creatividad. Muestra lo mejor de la cultura africana: la esperanza; permite la mezcla y la interculturalidad con los voluntarios marroquíes y con la población de nuestro barrio.

Más de 3.000 subsaharianos, mujeres, hombres y menores han sido acogidos por la Fundación en Rabat. 50 se han beneficiado de retorno voluntario a su país.

II.- Centro de Mediación y orientación medico social en Oujda

Entre 2011 y 2013 la fundación ha puesto en marcha un centro de mediación para contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los migrantes subsaharianos más vulnerables en tránsito en Oujda y facilitar su acceso a los servicios de sanidad públicos.

Para responder a este objetivo, fueron organizadas un conjunto de actividades alrededor de 4 ejes principales:

- ayudas de urgencia humanitaria
- mediación, orientación y acompañamiento de los migrantes a estructuras de sanidad públicas
- Refuerzo de capacidades
- Consolidación de diálogo intercultural

III.- De la acogida y la mediación a la integración

Proyecto de un centro de integración y de interculturalidad en Marruecos

El proceso de integración necesita una habilidad para encarar la complejidad de las intervenciones con los emigrantes.

¿Cómo facilitar la comunicación con los emigrantes y ayudarles a integrarse en la sociedad de acogida y ayudar a los servicios públicos y privados a superar las dificultades de la comunicación? ¿Cómo facilitar la puesta en marcha de la igualdad de oportunidades gozando de los derechos del trabajo?

Esta reflexión ya comenzada por el profesor Ritz, Presidente de la Unión de Universidades del Mediterráneo, y por la Fundación Oriente-Occidente, ha llegado a buen término con la creación de un centro de Integración.

La misión principal de ese centro es dar otra mirada a los migrantes y considerarlos como sigue:

- Capital social —————> comunidades de migrantes
- Capital financiero —————> transferencia de los fondos de los migrantes
- Capital cultural —————> derecho de los migrantes
- Capital humano —————> capacidades de los migrantes

Así pues, es preciso desafiar a los estereotipos, acompañar a los migrantes en tanto que actores clave de la acción para el desarrollo y la interculturalidad, y definir los acercamientos interculturales para reforzar la cohesión social y la solidaridad en los contextos multiculturales urbanos.

La integración social de los emigrantes demanda una respuesta a los puntos siguientes:

¿Cuáles son los instrumentos de integración de los migrantes?

- ¿Cuál es el perfil del migrante? Los grupos de migrantes no son homogéneos. ¿Cómo valorar la riqueza de esta diversidad?
- ¿Cuáles son sus necesidades?
- ¿Tiene acceso a todos los servicios públicos básicos?

¿Qué estrategia de integración?

- ¿En la sociedad marroquí? Cómo movilizar a los actores de la sociedad civil para realizar una campaña de enriquecimiento mutuo y establecer puentes entre las culturas.
- ¿En el mercado de empleo? ¿Cómo podría representar la historia de los migrantes una contribución positiva para el desarrollo de las sociedades?
- Por fin, ¿Cómo crear mecanismos concretos de apoyo a los actores locales no estatales que se ocupan de cuestiones de diversidad cultural y de migraciones, y animar al establecimiento de medios duraderos y partenariados a largo plazo entre las autoridades locales y los actores no estatales?

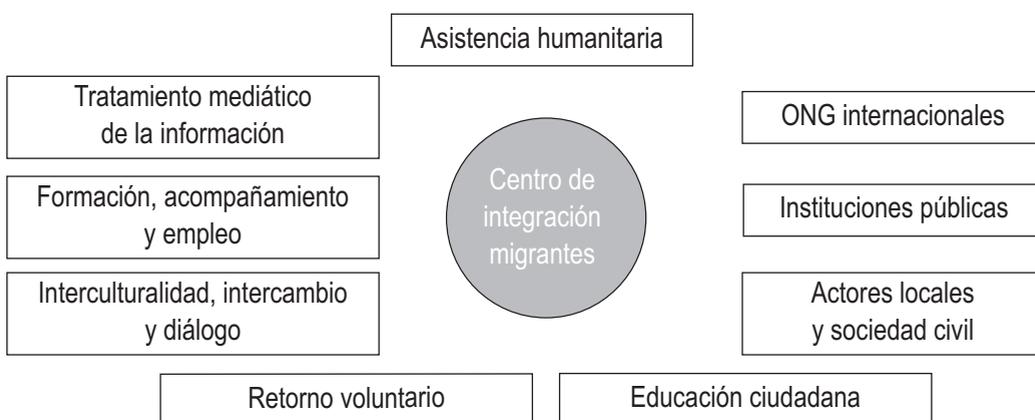
Un migrante necesita que le escuchen necesita acogida y medición para facilitar el acceso a los diferentes servicios: sanidad, educación, empleo y desarrollo (cultura). Estos elementos son esenciales para su productividad en tanto que ciudadano del mundo.

Un nuevo proyecto transregional

- Servicio de acogida, información, acompañamiento y consejo

- Grupo de estudio e investigación dirigida a apoyar a las instituciones para el conocimiento del fenómeno migratorio;
- Refuerzo de las capacidades nacionales en términos de producción, gestión y análisis de los datos sobre cuestiones migratorias;
- Creación de una plataforma “Migración”, con los recursos nacionales e internacionales;
- Entrega de informaciones adaptadas a los dispositivos de ayudas para el retorno voluntario y las oportunidades locales de empleo

EJES DE INTERVENCIÓN



Objetivo: migrante subsahariano

- Asistencia humanitaria:
 - ayuda social
 - Ayuda médica
 - Formación y empleo
 - Educación

Objetivo: autoridades locales

- Formación y acompañamiento de las autoridades locales: – justicia/ fuerzas auxiliares/ Caid(policía)

Objetivo: Enseñantes, estudiantes y alumnos

- Formación en educación ciudadana y tolerancia

Objetivo: los medios de comunicación

- Formación y acompañamiento de periodistas de diferentes medios

Objetivo: oficios de sanidad y ayuda social

- Formación de asistentes sociales, enfermeros y médicos.

En conclusión, el migrante, en su vida diaria está a caballo entre el rechazo y el éxito de pasar al otro lado. Su posición de estar arrinconado en Marruecos, que anteriormente era un país de tránsito, se ha transformado con el tiempo en tierra de asilo y acogida. De ahí la nueva política gubernamental de concebir un programa social que defienda a la vez los Derechos Humanos y la integración con la puesta en práctica de proyectos y acciones de CONSOLIDACION INSTITUCIONAL de actores públicos y de la sociedad civil en materia de planificación . de gestión y de intervención pública en materia de migración.

“He venido seis veces en patera, y si me expulsan otra vez, vuelvo a venir”

ENTREVISTA
CRISTINA ÁLVAREZ MERINO

Mohamed (nombre ficticio) vive en España. De un pueblo pesquero de Argelia, ha cruzado el Mediterráneo en patera seis veces. A la espera de poder conseguir el permiso de trabajo, en la actualidad se encuentra dentro de un programa de acogida en el que se cubren sus necesidades básicas. Trabaja esporádicamente y habla un perfecto castellano. Quiere tener una vida en España, algo que, repite, intentará todas las veces que sea necesario.

Soy saharauí, hijo de padre marroquí y madre argelina. Tengo 35 años, casado y separado, soy padre de tres hijos. Mis hijos están en Argelia y llevo dos años sin verlos.

En mi momento actual no paso necesidades, pero no tengo papeles y así no puedo trabajar ni hacer nada. A veces he pensado comprar un billete y volver a Argelia, pero lo que hay ahí es fatal. Las cosas están muy mal y aquí nos apañamos.

He cruzado en patera seis veces desde Argelia, una vez hacia Italia y las otras hacia España por Almería, Valencia, Barcelona y Palma de Mallorca. La última vez salí de Argel hasta Jávea, el último pueblo de Alicante, para entrar a Valencia. El viaje en patera es difícil, peligroso. La noche que salí desapareció una barca y hasta ahora nadie sabe dónde está. Eso es muy difícil. Hay muchas pateras, mucha gente que está saliendo de Argelia y muchos cadáveres.

Para cruzar hay gente que hace trapicheos y otros que se organizan ellos mismos. Yo vengo de un pueblo al lado del mar, soy pescador. Nos juntamos 10 o 12 personas, ponemos una cantidad de dinero que llega hasta 10.000 euros para comprar la barca, gasolina, el motor... cada uno aportamos 500-600 euros. Lo gestionamos entre nosotros, somos una cuadrilla, todos vecinos y conocidos. Pero hay gente que está muriendo en el mar por culpa del trapicheo, compran material viejo, motores que no son buenos, antiguos o de segunda mano y se quedan sin gasolina o se les rompe el motor por el camino. Muere y desaparece mucha gente en el mar.

Todos los que están saliendo de Argelia son jóvenes, porque allí no hay posibilidades. Es un país bonito y bueno pero no hay futuro, no hay nada. Los argelinos tenemos todos el mismo punto de vista: salimos en busca de futuro. Hay una pobreza increíble y los políticos sólo dicen mentiras. No hay trabajo ni un salario mínimo, se gana muy poco. ¿Quién va a vivir con 50 euros al mes? Tengo un hijo con cáncer y no lo puedo curar, no tengo dinero. Con las riquezas naturales que hay en Argelia podríamos vivir como reyes, pero no tenemos nada.

En España y Europa, cuando estás sin papeles se pasa muy mal. Pero aquí las personas tienen derechos humanos y pueden vivir, tener un sueldo, un alquiler, comprar un coche. En Argelia nunca. En Argelia nunca en su vida un pobre podría comprar un coche. El nivel de vida aquí es mucho mejor, allí es salvaje.

Me gustaría que la gente viese la verdad de Argelia con sus ojos, que supiese la verdad. Los periodistas pueden hacer muchas cosas, ver cómo vive la gente y porqué quieren salir de allí. No hay ningún argelino que te vaya a decir que no se quiere ir de Argelia, todos se quieren ir, viejos, jóvenes, mujeres... todos. ¿Por qué se está yendo la gente? ¿Por qué crees que una persona arriesga su vida cruzando el mar si no hay algo detrás? Si estoy bien en mi país ¿voy a venir aquí? Si estoy bien en mi país, no vengo.

Lo que necesito y lo que pido es un documento, no quiero nada más, ni ayudas ni nada. Yo soy capaz de ganarme la vida al 100%, pero necesito un documento para poder trabajar. Estoy aquí para eso, he venido de Argelia para trabajar, no para que me regalen dinero. Una vez pueda hacerlo, quiero empezar de cero y construir una vida tranquila.

Mi plan de futuro es como el de todo el mundo. Quiero tener la residencia en España, arreglar los papeles de mis hijos y tener la nacionalidad española. No quiero volver ni a Argelia ni a Marruecos, no quiero saber nada de esos países y no quiero ser argelino ni marroquí. Si mañana me diesen los papeles de la nacionalidad española, los firmaría y no vuelvo para allá. Allí no hay nada, ni ley ni justicia, y la gente está sufriendo. No quiero volver, estoy muy cansado. He venidos seis veces en patera, y si me expulsan otra vez, vuelvo a venir. Allí no hay nada.

DEPARTAMENTO DE COMUNICACIÓN
Movimiento por la Paz –MPDL–

NACIONAL

21 de septiembre: Día Internacional de la Paz

El 21 de septiembre celebramos el Día Internacional de la Paz, una jornada para la reflexión sobre los problemas que afectan a nuestras sociedades. En la madrileña plaza de Callao apelamos al esfuerzo de toda la ciudadanía para la construcción conjunta de una sociedad más justa, pacífica y solidaria con la lectura de nuestro Manifiesto a cargo de la Presidenta del Movimiento por la Paz –MPDL–, Francisca Sauquillo y varias personas que participaron en proyectos de construcción de Paz.

Además de las lecturas, una acción de teatro de calle por parte de La Fábrica de Sueños recorrió la plaza y en nuestro Espacio Paz tuvieron lugar diferentes actividades: entrega de globos y chapas por la paz, y un divertido fotomatón.



<http://www.mpd.org/noticias/espana/derechos-humanos/21s-dia-internacional-paz>

Presentación del nº 125 de Tiempo de Paz, Retos de Europa

El 16 de octubre se presentó en la oficina del Parlamento Europeo en Madrid el nº 125 de nuestra revista, “Retos de Europa”, en un encuentro para la reflexión y el debate sobre los desafíos de la UE en la actualidad.

Estuvieron en la mesa Enrique Barón Crespo, Presidente del Parlamento Europeo entre 1989 y 1992 y Vicepresidente entre 1987 y 1989 y coordinador del monográfico; Francisca Sauquillo, Eurodiputada del Parlamento Europeo entre 1994 y 2004 y Presidenta del Movimiento por la Paz –MPDL–; y Eugenio Nasarre, Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, que fueron los encargados de presentar el número y el debate posterior. No cabe duda de que la Unión Europea ha vivido y está viviendo un cierto periodo de crisis, y por ello intentamos hacer una reflexión sobre los principales problemas que afronta.



<https://www.facebook.com/events/356042778185863/>

Buenas prácticas para la acogida e integración

El pasado 30 de octubre, el Movimiento por la Paz –MPDL– presentó sus programas de acogida e integración de inmigrantes a una delegación de 14 funcionarios y ONG rumanas encargadas de políticas sociales, migratorias y empleo.

La visita a nuestra sede en Madrid se enmarcó dentro del proyecto “The context of integration matters. Increasing the capacity of public and private actors to efficiently interact with migrants”, que tiene como objetivo fortalecer la capacidad de las instituciones públicas de Rumanía encargadas de la integración social de inmigrantes, incluidas las personas refugiadas. El proyecto fomenta el intercambio de buenas prácticas entre instituciones públicas y ONG de diferentes países europeos con mayor experiencia de trabajo en el campo de la integración con sus contrapartes en Rumanía.

En el encuentro se presentó el trabajo de nuestra organización en las áreas de Mujer e Igualdad de oportunidades, Ayuda Humanitaria y primera acogida, Asesoría Jurídica en extranjería, Asilo y refugio y Empleo e integración laboral. Tras las presentaciones se abrieron diferentes debates en torno a las comparativas entre Rumanía y España.



La visita ha sido coordinada por la asociación rumana Conect – ADO SAH, miembro de la red europea Solidar, de la que Francisca Sauquillo es Presidenta, y financiada por el Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración.

<http://www.mpdl.org/noticias/espana/migracion/buenas-practicas-para-acogida-e-integracion>

Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer

El 25 de noviembre conmemoramos el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, un día para denunciar la violencia de género en nuestra sociedad y para exigir tolerancia cero ante una violencia cuyo único factor de riesgo es ser mujer, es decir, pertenecer a la mitad de la población mundial.

Nos sumamos a los actos de “Vallecas contra las violencias machistas”, iniciativa impulsada por la Mesa de Igualdad del Foro Local y organizada por la Junta Municipal.



Una de las acciones que se organizaron fue el video participativo “Muévete por los buenos tratos”, en la que participaron, entre otras organizaciones, el Movimiento por la Paz –MPDL– y las asociaciones Barró, Ciudad Joven, Funprodami y AV La Viña, coreografiada por la artista Roma Calderón, con el objetivo de sensibilizar sobre el buen trato y la necesidad de la implicación de la sociedad en su conjunto para poner fin a las violencias contra las mujeres.

<http://www.mpd.org/noticias/espana/sensibilizacion-movilizacion/nadie-puede-detener-tu-vida>

Curso sobre microempresas y economía social cooperativa



Curso gratuito
¿CÓMO PONER EN MARCHA UN PEQUEÑO NEGOCIO?
 FECHAS: 12, 13, 14 Y 15 DE DICIEMBRE, DE 9:00 A 14:00 H (20 HORAS).

El contexto económico actual contribuye a una creciente precarización laboral de diversos colectivos sociales como el de personas migrantes, jóvenes, mujeres y grupos étnicos. Este fenómeno conlleva una exclusión del mercado de trabajo que acaba convirtiéndose en exclusión social. Por ello, la formación laboral representa, en muchos casos, la única oportunidad para que encuentren un trabajo digno.

Con el objetivo de fomentar el autoempleo entre emprendedores/as extranjeros/as no comunitarios/as, el Movimiento por la Paz –MPDL– en colaboración con Economistas Sin Fronteras, ha impartido cursos gratuitos sobre creación de microempresas enfocados en proyectos de economía social cooperativa, en noviembre y diciembre.

Metodológicamente se utilizó el modelo Canvas, que revisa puntos fundamentales de las ideas de negocio de los participantes y les permite que puedan dar respuesta a cuestiones clave para el emprendimiento.

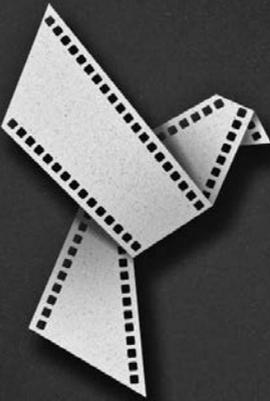
<http://www.mpd.org/noticias/espana/derechos-humanos/curso-sobre-microempresas-economia-social-cooperativa>

Ciclo de Cine por la Paz

El 9º Ciclo de Cine por la Paz del Movimiento por la Paz -MPDL- tuvo lugar los días 13 y 14 de diciembre, en el Cine Estudio del Círculo de Bellas Artes de Madrid para acercar realidades a menudo invisibles y olvidadas a través de la fuerza transformadora del cine.

Financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Ayuntamiento de Madrid, con la colaboración del Círculo de Bellas Artes y AIPAZ, presentó una selección de 4 proyecciones críticas y analíticas de la sociedad que nos rodea, acompañadas de mesas de debate y reflexión sobre cuatro grandes ejes (derechos de la mujer, derecho a la alimentación, cambio climático y violencia urbana). Este espacio sirvió para promover una paz que es mucho más que la ausencia de guerra, una paz que no concebimos sin plena igualdad y justicia social.

<http://www.mpd.org/noticias/global/sensibilizacion-movilizacion/9-cine-paz>



**9 CICLO DE CINE
POR LA PAZ**
MADRID 13/14 DICIEMBRE 2017
CÍRCULO DE BELLAS ARTES
CINE ESTUDIO
WWW.MPDL.ORG

COLABORAN

aiPAZ

CÍRCULO DE BELLAS ARTES

ORGANIZA

Movimiento por la Paz

FINANCIAN

CAPITAL DE LA PAZ

Cooperación Española

MARCA GRÁFICA: 00111 WWW.CEBAR.ORG

INTERNACIONAL

Marruecos: participación democrática y género

En el marco de nuestro proyecto “Apoyo a los procesos de participación democrática en Marruecos” hemos llevado a cabo diferentes actividades para sensibilizar sobre la violencia de género.

En la provincia de Alhucemas, la asociación AFFA realizó entre los días 20 y 29 de noviembre varias sesiones de sensibilización contra la violencia de género, destinadas tanto a mujeres como a niñas, en diversos centros escolares y centros para la mujer de municipios urbanos y rurales. Asimismo, se organizaron dos sesiones específicas dirigidas a los miembros (hombres y mujeres) de las Instancias de género –IEECAG- constituidas en cada uno de los municipios en los que trabaja el Convenio.

Por su parte, la Liga Democrática de los Derechos de las Mujeres de Larache organizó entre el 22 de noviembre y el 9 de diciembre diversas actividades, entre otras: representaciones de obras teatrales para sensibilizar en relación a la violencia de género, una campaña de sensibilización en el medio rural sobre la violencia contra las mujeres, talleres de sensibilización dirigidos a mujeres, niñas y niños en varios centros escolares, y un encuentro abierto sobre la revisión global de la Ley relativa a la violencia contra la mujer.

Además, la asociación Ain Ghazzal organizó en la provincia de Oujda entre el 4 y el 9 de diciembre una serie de proyecciones y debates sobre la violencia de género, así como representaciones teatrales en relación a la violencia contra las mujeres (tanto en la ciudad de Oujda como en el municipio rural de Beni Drar).

En el transcurso del desarrollo del proyecto “Apoyo a los procesos de participación democrática en Marruecos”, en consorcio con Oxfam y siete organizaciones marroquíes y financiado por



la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), han participado más de 6.000 mujeres marroquíes, incluyendo la realización de numerosas campañas de sensibilización en materia de igualdad de género y participación ciudadana.

<http://www.mpd.org/noticias/africa/prevencion-violencia/marruecos-participacion-democratica-genero>

Migración y emprendimiento

Las emprendedoras colombianas Diana Patricia y Edna Milena participaron junto con otros/as emprendedores/as migrantes en la Conferencia MIX 2017, celebrada en Bruselas el pasado 17 de octubre.

MIX17 es una iniciativa que tiene su origen en EE.UU, bajo el patrocinio de líderes de la comunidad tecnológica estadounidense, como Bill Gates de Microsoft, Mark Zuckerberg de Facebook, Dropbox, Yahoo, y otros muchos fundadores y financiadores, con el objetivo de apostar por las personas emprendedoras, independientemente de su origen.

Esta experiencia se ha replicado en Europa de la mano de FEPS y la Fundación EYU, bajo el título *Migration Let's Switch the Narrative*, con el objetivo de poner de manifiesto el papel positivo de las personas migrantes y, de entre ellas, aquellas que traen prosperidad a las naciones de acogida mediante la puesta en marcha de sus negocios.

Diana Patricia y Edna Milena han creado e incubado en España un proyecto empresarial de servicios de arte digital, llamado Artaffa Estudio, que ha contado con el apoyo del Movimiento por la Paz - MPDL en Ciudad Real.

<http://www.mpd.org/noticias/global/migracion/migracion-emprendimiento>



Apoyo a las defensoras de Derechos Humanos en Colombia



El Movimiento por la Paz – MPDL llevará a cabo el proyecto *Mujeres al teléfono: Estrategia integral de apoyo a defensoras de Derechos Humanos en Nariño*, financiado por la Delegación de la Unión Europea en Colombia.

El 7 de diciembre, la Unión Europea firmó en Bogotá cuatro proyectos de Derechos Humanos y Género con el objetivo de fortalecer y apoyar el trabajo de defensores de Derechos Humanos y líderes sociales, así como de víctimas de violencia sexual, en Colombia.

Uno de los proyectos que “reconocen y promueven el papel de defensores de derechos humanos y los apoyan frente a los retos, riesgos y amenazas específicas que enfrentan” es *Mujeres al teléfono: Estrategia integral de apoyo a defensoras de Derechos Humanos en Nariño* que presentó el Movimiento por la Paz - MPDL junto con la organización social local Humanas para promover el papel de las defensoras de derechos humanos, apoyándolas ante los riesgos a los que se enfrentan.

Con una duración de dos años, se ubicará en tres municipios del departamento de Nariño, el cual hace frente a una gran conflictividad y a un alto riesgo para las personas que defienden los Derechos Humanos. A través de esta acción, vamos a apoyar la labor de 300 defensores/as de Derechos Humanos miembros de organizaciones en riesgo, principalmente afrodescendientes e indígenas. Este proyecto supone para el Movimiento por la Paz la continuación de su trabajo en la región y el fortalecimiento de su compromiso con una paz digna y duradera que alcance a toda la población de Colombia.

<http://www.mpd.org/noticias/america-latina/derechos-humanos/apoyo-defensoras-derechos-humanos-colombia>

Último número de la revista de FUHEM Ecosocial

PAPELES

DE RELACIONES ECOSOCIALES Y CAMBIO GLOBAL

nº 140
9 €

EMPLEO PRECARIO UN SALTO AL VACÍO

Lucía Vicent • Jorge Sola • Inés Campillo
Ernest Cañada • Juan José Castillo
Carlos Gutiérrez • Adrián Todolí

Diálogo

*Renta básica y el
trabajo garantizado*
DAVID CASASSAS Y
EDUARDO GARZÓN

Imagen: "Red", Jon G. Balencaga

FUHEM
ecosocial

www.revistapapeles.es

FUHEM
ecosocial



Revista de Revistas

ALEX IVÁN ARÉVALO SALINAS

Universitat Jaume I

Observatorio de medios para el cambio social COMCAMBIO

www.comcambio.com

MIGRACIONES Y DESARROLLO

Castro, M., & Fabron, G. (2018). "Saberes y prácticas alimentarias: familias migrantes entre tierras altas y bajas en Argentina", *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, vol. 28, no. 51, 1-29 Edita: CIAD. Centro de Investigación em Alimentación y Desarrollo. Disponible en:

<https://www.ciad.mx/estudiosociales/index.php/es/article/view/510>

Objetivo: presentar el análisis de la caracterización de las prácticas y representaciones alimentarias de familias migrantes dentro de Argentina que actualmente residen en la zona Sur del Área Metropolitana de Buenos Aires, Metodología: se basó en el trabajo de campo de corte etnográfico y el análisis de fuentes secundarias de información. Resultados: se obtuvieron los siguientes resultados: a) las características y procesos de las prácticas y representaciones alimentarias b) la conformación identitaria en contexto de migración a partir de la elaboración y consumo de platos específicos c) las particularidades que se desarrollan en ambos territorios en términos de las gramáticas culinarias presentes y sus formas de transmisión. Limitaciones: se basan en los datos censales públicos nacionales de población y agropecuarios de ambas zonas que están desactualizados y, en la ampliación de entrevistas a familias migrantes para la muestra. Conclusiones: las preparaciones contienen variaciones tanto en las técnicas y formas de elaboración, en la incorporación de nuevos productos y en el reemplazo de ingredientes. Acompaña a dichas variaciones una resignificación en el contexto migrante sobre los conocimientos de elaboración y consumo de los platos procedentes del territorio de origen, que impacta directamente en las identidades y memoria colectiva al tiempo que fortalece las estrategias de acceso.

Estrada, M. (2017). "Papel de los procesos transnacionales en la integración y desarrollo de Paraguay en el MERCOSUR", *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, 1, pp. 144-170. Edita: Instituto Social del Mercosur. Disponible en:

<http://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/7>

Este artículo analiza el papel de los procesos y actividades transnacionales para la integración y desarrollo socio-económico de Paraguay en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Elaborado dentro del marco teórico del campo del transnacionalismo, este trabajo, investiga los lazos forjados y mantenidos por personas con dos o más países. En particular, este trabajo enfoca en los procesos migratorios y prácticas transnacionales de personas que residieron en la región este de Paraguay en frontera con el estado de Mato Grosso do Sul en Brasil. Los procesos migratorios y prácticas transnacionales entre esa región fronteriza de Paraguay con el estado de Mato Grosso do Sul, llevaron al desarrollo del concepto de transnacionalismo próximo. El argumento principal de este artículo, considerando dos factores esenciales, es que Paraguay desempeña un papel clave en los procesos presentados aquí como transnacionalismo próximo. El primero está relacionado con los procesos migratorios desde región este de Paraguay hacia la región sur del entonces estado de Mato Grosso en Brasil, ocurridos entre el fin de la Guerra contra la Triple Alianza (1864-1870) y la primera mitad del siglo XX, posteriormente ocurriendo cuando las políticas agrarias paraguayas atrajeron agricultores de Brasil, especialmente en las décadas de 1960 y 1970. El segundo factor está relacionado con la habilidad de las personas en fácilmente circular entre los dos países. El concepto transnacionalismo próximo es resultado de una etnografía multilocal realizada en la frontera entre Brasil y Paraguay, entre el 2013 y 2016, concluida en 2017.

Fernández-García, M., Moreno-Márquez, G., Iglesias-Martínez, J., & Oleaga-Páramo, J. A. (2018). "El impacto de la crisis sobre la inmigración ecuatoriana en España", *Convergencia*, vol. 25, no. 76, pp. 169-190. Edita: Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6240825>

El objetivo del artículo es medir el impacto de la crisis económica sobre el colectivo de origen ecuatoriano residente en España; el estudio se basa en una encuesta realizada a dicha población, utilizando técnicas estadísticas de análisis multivariable, se elabora un índice sintético, que segmenta a la población ecuatoriana en función de cómo ha sido afectada por la recesión. El grupo más perjudicado se caracteriza por un empeoramiento en los indicadores asociados a la vivienda y a la situación económica. En el lado opuesto –menor impacto de la crisis–, se sitúan aquellas personas que han llegado más recientemente, son más jóvenes y con un mayor nivel de estudios.

Gandini, L. (2018). "Migración de personas calificadas, desarrollo y... derechos ¿la incógnita de la ecuación?", *Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, no. 84, pp. 75-103. Edita: Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6231310>

Este artículo muestra que la ausencia de un enfoque de derechos para el estudio de la migración calificada tuvo secuelas para su interpretación. Mientras que el análisis se ha centrado mayoritariamente en lo que ocurre en los lugares de destino, no se ha analizado exhaustivamente el incumplimiento y violación de derechos -reconocidos en marcos nacionales e internacionales- en los lugares de origen. Dicha situación promueve que la migración tenga ocurrencia no como una elección, un derecho humano, sino como una última opción. Se evidencian las implicaciones que conlleva la adopción del enfoque de derechos humanos. Finalmente, se presenta el caso mexicano para mostrar que, a pesar de los paradigmas de migración y desarrollo en los que se ha posicionado, no se evidencian políticas de vinculación con la diáspora calificada que contribuyan al desarrollo nacional. Si bien ha diseñado programas y acciones con dicho propósito, prevalece una concepción que finalmente cuestiona, entre otros, el derecho a migrar.

González, A. M. R. (2017). "Análisis sociolaboral, con perspectiva de género, de la inmigración en la ciudad de Vigo", *.Trabajo social hoy*, no.- 80, pp. 7-22. Edita: Colegio de trabajadores sociales de Madrid. Disponible en:

<http://www.trabajosocialhoy.com/articulo/157/analisis-sociolaboral-con-perspectiva-de-genero-de-la-inmigracion-en-la-ciudad-de-vigo>

En la presente investigación se analiza la situación laboral del sexo femenino en el ámbito de la inmigración. La muestra fue de 103 personas inmigrantes. Se utilizó un cuestionario de 31 ítems de elaboración propia. Resultados: destacar la existencia de un elevado porcentaje de población en edad laboral y con formación académica. Las causas más comunes de la decisión de emigrar fueron la mejora laboral y económica. El sector servicios es el que más porcentaje acoge y, en el caso de las mujeres, el único donde desarrollan la actividad laboral. Conclusiones: en el mundo laboral de la inmigración las mujeres están tan presentes como los hombres. No podemos ocultar ni sus esfuerzos realizados para emigrar ni su presencia en el mundo laboral del país de acogida, si bien es cierto que el hecho de estar mucho más presentes en la economía sumergida lleva a su invisibilización.

González, S. G. (2018). "El impacto del RDL 16/2012 en la población migrante irregular. Exclusión sanitaria y producción masiva de vulnerabilidad en España", *Dilemata*, no. 26, pp. 179-187. Edita: CSIC. Disponible en:

<http://dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000186>

El Real Decreto-Ley 16/2012 supuso la negación del acceso sanitario a las y los inmigrantes en situación administrativa irregular, fracturando el carácter universal y gratuito que había caracterizado al sistema sanitario español. Este artículo analiza cómo la reforma sanitaria se ha fundamentado en un discurso político xenófobo al equiparar "turismo sanitario" y migración irregular. Negar la asistencia sanitaria en el sistema público de salud a estas personas es un ejemplo de

producción masiva de vulnerabilidad en sintonía con una política de la estigmatización y la criminalización de la inmigración irregular. Analizar el impacto de dicho decreto en la población inmigrante revela cómo se hallan más expuestos a las enfermedades y, en último término, a la muerte. Esta normativa puede ser considerada como un ejemplo de las sombras del poder biopolítico que evidencia la desprotección de las vidas migrantes. Para esta materia resulta fundamental considerar el pensamiento de Michel Foucault, Roberto Espósito y Judith Butler.

Medina, V. (2017). “Las movilidades poblacionales y su impacto territorial en la estructura espacial de las ciudades turísticas: El caso de San Carlos de Bariloche”, *EURE*, vol. 43, no. 129, pp. 71-92. Edita: Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en:

https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0250-71612017000200004&script=sci_arttext&tlng=pt

Partiendo de las características que presenta el crecimiento urbano de una ciudad turística de Argentina, San Carlos de Bariloche, el propósito inicial de este artículo es relacionar su fisonomía espacial con las migraciones de amenidad y los procesos de naturbanización. Ambos fenómenos refieren al impacto de las movilidades poblacionales en entornos naturales privilegiados y de gran atractivo turístico. En el caso de la localidad andina, se postula que estas movilidades supusieron una incidencia histórica en las características de su expansión territorial que todavía perduran. Para dilucidar su manifestación más reciente, se analizarán algunas de estas características en expresiones que permitan descubrir la reiteración de lógicas estructurales en el crecimiento de la urbe. Esto permitirá sembrar algunos interrogantes respecto a la tipicidad de su suelo –y de otras ciudades de entornos ambientales singulares– y las rentas que les podrían estar asociadas.

Pérez-Caramés, A. (2017). “Una nueva generación española en Alemania. Análisis de las motivaciones para la emigración bajo el manto de la crisis”, *Migraciones*, vol. 43, no. 1, pp. 91-116. Edita: Universidad Pontificia Comillas. Disponible:

<https://revistas.upcomillas.es/index.php/revistamigraciones/article/view/7873>

Esta contribución se enmarca en el estudio de los nuevos procesos de emigración del sur al norte de Europa en un contexto marcado por la crisis económica y el aumento sin precedentes de la tasa de paro. Concretamente, se aborda la emigración española que desde el año 2008 escoge como destino la ciudad de Hamburgo, en Alemania. El objetivo principal consiste en analizar las motivaciones para emigrar, enmarcándolas en procesos socioestructurales de carácter más amplio, al tiempo que se presenta un estudio de las percepciones en torno al perfil y características que tiene esta emigración a respecto de esta ola migratoria.

La metodología que sustenta la investigación es de corte cualitativo y consiste en entrevistas semiestructuradas a emigrantes recientes en Hamburgo (Alemania), así como seguimiento de comunidades virtuales y observación participante.

Sandoval, R. P., Noriega, B. E. P., & Trasviña, K. O. H. (2017). "Impacto de las remesas familiares y el programa Prospera en jóvenes de nivel medio superior en Choix, Sinaloa, México", *Ánfora*, vol. 24, no. 42, pp. 19-43. Edita: Universidad Autónoma de Manizales. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6043981>

Objetivo: establecer el impacto de las remesas familiares provenientes de Estados Unidos y del programa asistencial "Prospera", para la población estudiantil de bachillerato, en un municipio de alta marginación y pobreza de Sinaloa. Metodología: primero, se describió la población, actividades económicas y laborales del municipio de Choix, Sinaloa; luego, se caracterizó el debate sobre las remesas y las familias que son beneficiarias del programa Prospera; finalmente, se diseñó y aplicó encuesta a 114 jóvenes y familias del nivel medio superior de Choix. Resultados: se encontró que las remesas no detienen la deserción escolar de los jóvenes de bachillerato en Choix, aunque parte de los jóvenes utilizan las remesas familiares y el auxilio del programa Prospera para su educación. El programa social Prospera ejerce un aliciente en la educación de los jóvenes. Las remesas familiares son destinadas principalmente a la manutención familiar. Conclusiones: los programas de asistencia social enfocados a la pobreza representan una tendencia visible. Sin embargo, no ataca el problema a fondo, sino que maquilla los indicadores macroeconómicos; éstos, seguirán bajo la misma lógica: una continua marginación y migración en dichas localidades, para lo cual surgirán siempre nuevas estrategias de políticas públicas.

Uldemolins, E. (2017). "Migraciones, modelos de integración y riesgo. La inmigración ¿ un riesgo social?", *Clivatge. Estudis i testimonis sobre el conflicte i el canvi socials*, no. 5, pp. 75-103 Edita: Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/clivatge/article/view/18605>

La movilidad de las personas a través de las fronteras constituye uno de los fenómenos más significativos del mundo contemporáneo. Las migraciones actuales se mueven dentro de una ambigüedad de beneficios y amenazas que pueden ser pensados desde la sociología del riesgo. Este artículo contextualiza la noción de riesgo y la relación que encontramos con las migraciones. Posteriormente desarrolla algunas estrategias estatales orientadas a la integración de los inmigrantes como forma de minimizar los riesgos sociales que entrañan. Finalmente, analizamos la convergencia de estos modelos de integración, señalando los retos que plantean las nuevas formas transnacionales de concebir las migraciones.

Vega-Escaño, J., de Diego-Cordero, R., Badanta-Romero, B., & Barrientos-Trigo, S. (2017). "El factor migratorio como determinante de salud: una intervención transcultural desde la Enfermería del Trabajo", *Enfermería Clínica*, vol. 28, no. 1, pp. 57-62. Edita: Elsevier Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1130862117301432>

Se presenta un caso clínico de Enfermería del Trabajo en el que la trabajadora manifiesta

una sintomatología derivada del estrés generado por el cambio de residencia, además del conjunto de los factores relacionados con este hecho provocado por motivos laborales. Dada la adecuación de la teoría de la diversidad y de la universalidad de los cuidados de Leininger respecto al caso, la valoración de enfermería se realiza siguiendo su modelo del sol naciente (modelo Sunrise). Tras la valoración, se determina que los factores asociados al hecho migratorio son el desencadenante de los síntomas referidos, y se elabora un plan de cuidados con seguimiento por contacto telefónico mensual y nueva evaluación a los 3 meses. El abordaje desde una perspectiva holística contenedora de elementos sociales y culturales junto a la utilización de un lenguaje estandarizado enfermero resultan ser de gran importancia en casos como el presentado.



SEDE CENTRAL MOVIMIENTO POR LA PAZ –MPDL–

C/ Martos, 15 - 28053 Madrid - ESPAÑA
Tel: (+34) 91 429 76 44 - Fax: (+34) 91 429 73 73
mpdl@mpdl.org

OTRAS SEDES

ANDALUCÍA

Almería

C/ José Artés de Arcos, 34
Entresuelo, Oficina A
04004 Almería
Tel: 950 26 33 52
almeria@mpdl.org

Granada

Placeta de Marte, 2
Local bajo - La Chana
18015 Granada
Tel/Fax: 958 27 69 51
granada@mpdl.org

Sevilla

C/ Imagen, 6 - 4º D
41003 Sevilla
Tel: 954 21 51 12 / 954 22 21 34
Fax: 954 22 21 34
sevilla@mpdl.org

BALEARES

Palma de Mallorca

Apartado de Correos 729
07001 Palma de Mallorca
mpdl@mpdl.org

CASTILLA - LA MANCHA

Toledo

Travesía Barrio Rey, 2 - 1º
45001 Toledo
Tel: 925 25 72 35
Fax: 925 25 70 80
castillalamancha@mpdl.org

Ciudad Real

C/ Lagunas de Ruidera, 12
13004 Ciudad Real
Tel/Fax: 926 25 70 24
ciudadreal@mpdl.org

CASTILLA Y LEÓN

Valladolid

C/ Dos de Mayo, 11 - 8º D
47004 Valladolid
mpdl@mpdl.org

CANTABRIA

Cantabria

C/ Tres de Noviembre, 24 - Bajo
39010 Santander
Tel: 942 37 63 05
cantabria@mpdl.org

COMUNIDAD VALENCIANA

Valencia

C/ Lérida, 28 - Bajo
46009 Valencia
Tel: 963 82 15 31
Fax: 963 84 26 24
comunidadvalenciana@mpdl.org

EUSKADI

Bizkaia

C/ Fray Gabriel de Lazurtegui, 4
Lonja
48920 Portugalete (Bizkaia)
euskadi@mpdl.org

MELILLA

Melilla

Avda. Duquesa de la Victoria, 3
1º Dcha.
52004 Melilla
Tel/Fax: 952 68 01 68
melilla@mpdl.org

CATALUÑA

Moviment per la Pau –MPDL– Catalunya

Pere Vergès, 1
Edifici Piramidó - Local 9.10
08020 Barcelona
Tel: 93 305 71 73
catalunya@mpdl.org

LA RIOJA

Logroño

Bretón de los Herreros, 16 entpla.
26001 Logroño (La Rioja)
Tel/Fax: 941 28 89 29
larioja@mpdl.org

www.mpdl.org

Cada pequeño gesto suma

Colabora con nosotros en la
protección de quien más lo necesita

Hazte nuestro amigo/a por menos de 1€ al mes



www.mpdl.org/amigxsmpdl