

El fenómeno migratorio en España.

Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional



DSN

COMITÉ ESPECIALIZADO
DE INMIGRACIÓN



GOBIERNO
DE ESPAÑA

PRESIDENCIA
DEL GOBIERNO

Edita:



© Editor, 2019

NIPO (edición impresa): 042190103

NIPO (edición online): 042190090

Fecha de edición: febrero 2019

Imprime: imprenta ROAL, S.L.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional

Comité Especializado de Inmigración

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva
responsabilidad de los autores y no tienen por qué coincidir
con la política del Gobierno de España

PRESENTACIÓN

El Comité Especializado de Inmigración es un órgano de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional previsto en el artículo 20.3 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, al que corresponde ejercer las funciones asignadas por aquel en el ámbito de la ordenación de flujos migratorios y en el marco del Sistema de Seguridad Nacional.

Entre las funciones del Comité se encuentra reforzar las relaciones con las Administraciones Públicas concernidas en el ámbito de la ordenación de flujos migratorios, así como la coordinación, colaboración y cooperación entre los sectores público y privado.

En su sesión del 21 de septiembre de 2018, tras tres años sin ninguna actividad, el Comité Especializado de Inmigración adoptó en el marco de su plan de trabajo, la creación de un grupo de estudio de nivel estratégico para la valoración del fenómeno migratorio en España, especialmente en su dimensión de seguridad.

El principal objetivo se centraba en ampliar el análisis del fenómeno migratorio con otras visiones más allá de las dinámicas gubernamentales. Y específicamente, disponer de un documento de reflexión sobre los principales aspectos relacionados con la inmigración irregular en España.

Bajo el título “El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el marco de la Seguridad Nacional”, el estudio cuenta con cuarenta y cinco colaboraciones que corresponden a destacados profesionales de los medios de comunicación, organismos nacionales e internacionales, investigadores y profesores universitarios.

Un estudio que refleja diferentes miradas sobre el fenómeno migratorio, recopiladas desde el respeto a la opinión y pluralidad de sus autores, aunando activos desde los ámbitos de la seguridad, de la comunicación, la investigación y el académico, la experiencia de las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Un estudio

que aspira a contribuir a que la sociedad española conozca mejor un fenómeno cuya comprensión e implicaciones son internacionales.

Quiero agradecer especialmente la excelente receptividad y desinteresada colaboración de todos los participantes en este proyecto. Con la Navidad de 2018 por el medio, sin el entusiasmo y la generosidad con que han dedicado su tiempo a aportar sus opiniones a la sociedad española y a la Seguridad Nacional, este estudio no habría sido posible.

La organización de los artículos se ha realizado tomando como referencia las líneas de acción reflejadas en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 para el ámbito de la ordenación de flujos migratorios.

Ana Botella Gómez
Secretaria de Estado de Seguridad
Presidenta del Comité Especializado de Inmigración-CSN

Madrid, 22 de febrero de 2019.



SUMARIO

La migración en España desde el análisis de la actualidad

Estirpes transterradas.....	13
Emilio Andreu	
Tratamiento en Medios de la Inmigración.....	17
Manuel Campo Vidal	
La democracia de la diferencia.....	27
Joaquín Estefanía	
Ante el problema de la inmigración. Cuatro ejes desde mi experiencia.....	33
Ángel Expósito	
Inmigración	39
Iñaki Gabilondo	
Mamadou.....	43
Susanna Griso	
Datos frente a las mentiras.....	49
Ana Pastor	
Al borde de la explosión migratoria.....	53
Pedro Piqueras	
En la punta del iceberg de un fenómeno tan antiguo como el ser humano. ..	59
Felipe Sahagún	
Migraciones y gobernanza global -El pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular o como hacer que la migración funcione para todos-.....	65
Mariola Urrea Corres	

Organizaciones Internacionales

Por una gestión responsable y sostenible de la movilidad internacional, con perspectiva de infancia.....71

Andrés Conde

Reflexiones sobre el refugio y asilo en España.....77

Francesca Friz-Prguda

Análisis y reflexión sobre las migraciones en España.....83

María Jesús Herrera

Migración. Visión general de Estrategia Mundial de la Federación Internacional sobre migraciones 2018-2020. Reducción de la vulnerabilidad, fomento de la resiliencia.....93

José Javier Sánchez Espinosa

Análisis geopolítico de las migraciones:

- Las causas de la migración. El Sahel como origen de la migración
- Cambio climático y migraciones
- Demografía e inmigración

La hiperpolitización negativa de la inmigración y el asilo en la región euroatlántica.....103

Joaquín Arango

Posibles escenarios futuros del fenómeno migratorio en Europa.....111

Ignacio Fuente Cobo

Las causas de migración. El Sahel como origen de la migración

Los movimientos migratorios desde los países del Sahel Occidental: sus causas y sus manifestaciones.....117

Carlos Echeverría Jesús

Hacia un gran Magreb/gran Sahel: un nuevo complejo regional de seguridad.....123

David García Cantalapiedra

Cambio climático y migraciones

Cambio climático y migraciones.....131

Mar Hidalgo

Demografía e Inmigración

- Las migraciones. ¿Un problema?.....** 141
Joaquín Leguina
- Algunas reflexiones ante un nuevo ciclo migratorio en España** 149
David Reher Sullivan

Migración irregular en España

- Canarias: lugar de llegada y tránsito de la ruta migratoria atlántica hacia Europa.....** 155
Dirk Godenau
- Migración irregular en España. Mediterráneo, Canarias y Ciudades Autónomas....** 163
Markus González Beilfuss

Derechos Humanos, lucha contra la discriminación y promoción de la integración

- Reagrupación Familiar.....** 169
Amparo González Ferrer
- Migración y derechos humanos. Una perspectiva jurídica** 177
Cristina Gortázar Rotaèche
- Integrar para regular: tres hipótesis de trabajo para una política de inmigración a medio y largo plazo** 185
Antonio Izquierdo Escribano
- La integración laboral de los inmigrantes en España desde una perspectiva económica.....** 193
Raquel Llorente Heras y Diego Dueñas Fernández
- Migración y derechos humanos. Una perspectiva jurídica.....** 207
Javier de Lucas
- El peligro de la xenofobia.....** 221
Sebastian Rinken
- La integración de los inmigrantes en España: un proceso multidimensional.....** 229
Elena Sánchez-Montijano
- Gestión de la diversidad cultural ante la intensificación de las migraciones....** 237
Vicente Manuel Zapata Hernández

Lecciones aprendidas de la crisis migratoria de 2006	
Las lecciones aprendidas de la crisis de los “cayucos” de 2006.....	245
Félix Arteaga	
Lecciones aprendidas a partir de la denominada crisis de los cayucos de 2006	253
.....	
Gloria Inés Ospina.	
Política migratoria y de asilo común en la UE	
Planes Europeos sobre migración y asilo. Retos para su traslado e	
implementación a nivel nacional.....	267
Ruth Ferrero-Turrión	
La gestión de la inmigración en la Unión Europea: algunos desafíos internos y	
externos.....	275
Carmen González Enríquez	
Vigilancia y control de las fronteras exteriores, salvamento y rescate	
de migrantes	
Las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla.....	283
Luis de la Corte Ibáñez	
Notas sobre la migración en el derecho marítimo internacional.....	293
José Luis Gabaldón García	
La protección de las fronteras de la Unión Europea.....	303
Elena del Mar García Rico	
Europa y el control de las fronteras exteriores.....	309
Magdalena Martínez-Almeida de Navasqüés,	
Lucha contra las redes de inmigración irregular	
Lucha contra las redes de inmigración y el tráfico ilícito de personas.....	317
Cristina Blasi Casagran	
Políticas contra el tráfico de personas	325
Blanca Garcés-Mascareñas	

Colaboración entre las Administraciones Públicas, con las organizaciones no gubernamentales y el sector privado

Las consecuencias de los canales de entrada de la inmigración en España.....333

Jesús Fernández-Huertas Moraga

De la voz a la acción. Reflexiones sobre la sociedad civil y las migraciones....341

Alberto Muro

El papel de los medios de comunicación en el fenómeno migratorio

**Medios de comunicación y procesos migratorios. Reflexiones para el debate
.....353**

Antonio Miguel Bañón Hernández

Papel de los medios de comunicación en el fenómeno migratorio.....361

Juan José Igartua Perosanz

CAPÍTULO 1

La migración en España desde el análisis de la actualidad

Estirpes transterradas

Emilio Andreu

Una sombra espectral cabalga el Planeta: El Miedo. Neurosis propia de una sociedad-mundo que evidencia su gran decepción con el statu quo. Y frustrada se arroja en brazos de caudillajes de conveniencia que le prometen un “nosotros, primero” o “seremos grandes, de nuevo”. Es así como la demagogia colectiviza al hombre-masa atomizado por “los desórdenes del momento presente”, como definía Thomas Hobbes el tiempo en que escribió su “Leviatán”.

Pero estos movimientos vocingleros, con gancho entre los sectores de la población más azorados por la magnitud de los acontecimientos, en realidad, carecen de fuste. Sus propuestas son toscas, ramplonas y superficiales, sin el enfoque global que se precisa para responder a la complejidad de los problemas de la agenda mundial. Sus programas electorales y políticos, si llegan al Ejecutivo, se basan exclusivamente en “invertir el reloj de la Historia”.

No cabe duda de que la migración es quizá el nudo gordiano de este comienzo de siglo. Pero no se puede desatar como lo hizo Alejandro Magno. Para deshacerlo se requieren en nuestro siglo otras habilidades, sin menoscabo del ingenio del discípulo de Aristóteles.

El problema estriba en que ningún país u organización poli estatal, como la Unión Europea, han logrado encontrar una solución estable a estos éxodos que observamos por todos los meridianos y paralelos de la Tierra, excepto en el 60° S, por razones obvias. En el continente americano, en la empobrecida, que no pobre, África o el sudeste asiático. Da

igual donde miremos. Lo que encontramos siempre es una catástrofe humana. Niños, hombres y mujeres, jóvenes o mayores, deambulando hacia una tierra de promisión.

Las causas económicas (inflación, crisis, paro o bajos salarios...) se encontrarían en el origen del 72 por ciento de las migraciones, una media, según los informes de organizaciones como la OIM, respecto a diversas regiones del mundo. El 28 por ciento restante se repartiría entre razones políticas (guerras, dictaduras y violación de derechos humanos...), móviles sociales (inseguridad, falta de agua potable, analfabetismo, malos sistemas de salud, pensiones inexistentes...) y los efectos frontera.

Perdona lector, que no precise más ya que no es este el espacio para una minería de datos. Sólo pretendo subrayar cuál es el epicentro de la toma de decisiones de las personas que prefieren transterrarse, con los riesgos que comporta (asesinatos, violaciones, esclavitud, torturas, chantajes, secuestros...), ¡y morir en ese intento!, a quedarse enraizadas en sus lugares de nacimiento. Es por ello, por lo que el migrante jamás creará que lo más bello de ese trasiego es el deambulatorio mismo, y por lo que debería gracias, encontrara lo que encontrara al final del camino, como poetizaba Kavafis sobre el viaje a Ítaca.

Sin que sean conscientes, tengo para mí que los migrantes encarnan la tesis del filósofo francés, de origen lituano, Emmanuel Levinas de que “la existencia solo es inteligible en el existente”. Ese deseo de construir su dignidad en otros lares es el motor-tractor de la audacia y determinación que demuestran al cruzar el Mediterráneo en lanchas de mala muerte desde Libia, tras haber estado semanas o meses de estabulación por parte de los traficantes de seres humanos. O en balsas improvisadas con unas tablas atadas sobre dos grandes neumáticos de camión para recorrer el río Suchiate, desde Tecún Umán, la última ciudad de Guatemala, hasta Ciudad Hidalgo, en Chiapas, puerta de entrada a México. O, aquellos “boat-people” del sureste asiático, en 1976, que eran asaltados por los piratas que operaban en el Estrecho de Malaca.

Si todas estas “anábasis”, son forzosas, como es patente, ¿cabe distinguir entre migrantes económicos, la mayoría, como supra hemos indicado, y los refugiados, que huyen de las conflagraciones o regímenes asesinos? ¿Y si no hubiera una taxonomía de estos movimientos migratorios? ¿Todos serían refugiados, unos políticos, otros económicos, climáticos los de más allá...? Aquí se plantea un problema. Porque –y es de lo primero que aprendemos en Lógica- si todos son lo mismo –refugiados- ninguno lo es; si todos somos buenos, ninguno lo somos.

Y, respecto a la primera pregunta, reconozco que es fácil plantearla por quienes solo formamos parte del Común, y no tenemos que optar entre la ética de las convicciones (morales) y la ética de la responsabilidad, dicotomía tan vigente hoy como cuando la formuló Max Weber en sus dos conferencias de Múnich, luego recogidas en su libro “El Político y el Científico. La Política como Vocación”, en 1919.

Pero el que no seamos gobernantes no nos exime de actuar conforme a unos principios hacia los migrantes. Estos se han convertido en la diana de esos políticos sin escrúpulos –ellos se afirman “sin complejos”- que solo avientan rencor, odio y hostilidad. Características propias de personalidades narcisistas, y, por ende, manipuladoras. Su objetivo no es otro que el de encastillarse, vedar sus predios, cavar fosos y anegarlos, todo para dejar extramuros a los que consideran “indignos” de convivir con ellos. Su objetivo es erigir su particular *festung-fortaleza* como fase superior de un *lebensraum*-espacio económico vital, término acuñado, a finales del XIX, por el geógrafo Friedrich Ratzel, de la Universidad de Munich aunque fue el exgeneral y profesor de la misma alma mater Karl Haushofer el que transfirió esas ideas en favor de la propaganda nazi. El nexa, R. Hess –el solitario de Spandau- que había sido alumno suyo en los años veinte.

Un error común es pensar en las migraciones solo como fenómenos out-in , desde el exterior hacia el interior. La conquista de la “Nueva Frontera” en los Estados Unidos nos muestra cómo los movimientos humanos se dan con frecuencia de costa a costa de un mismo territorio. Fue aquella una epopeya que devino en un genocidio sin compasión de las naciones indígenas indias. Estas tribus no solo fueron desposeídas de sus praderas, ríos y montañas, sino que, principalmente, se les arrebató su dignidad humana. Aun hoy, en el siglo XXI, y a diferencia del resto de comunidades étnicas de ese país, resulta escandaloso que no exista ningún registro del Gobierno federal, o de los estatales, sobre las mujeres indias desaparecidas, por causa, se entiende, de la salacidad masculina.

La política india de la Casa Blanca ha sido desde 1776 tan inhumana como el pensamiento de los presidentes que la forjaron. “Los objetivos inmediatos son la total destrucción y devastación de sus poblados. Será esencial destrozar sus cosechas en los campos e impedir que planten otras”, ordenaba George Washington. No le quedó a la zaga, otro famoso sucesor. Thomas Jefferson creía que “esa infortunada raza, a la que con tan arduo esfuerzo hemos intentado salvar y civilizar; ha justificado con su inesperada deserción y sus feroces barbaridades que se la extermine”. Estos ejemplos, y algunos más, los recoge el Premio Pulitzer Jared Diamond, en su libro “El Tercer Chimpancé. Origen y futuro del animal humano”, de 1992.

No podemos soslayar, aunque no nos detengamos en ello, las expulsiones de judíos y musulmanes de la España príncipe. O de los Hugonotes de Francia. Los doce millones de personas, principalmente polacos, rusos o franceses que fueron desplazados dentro del “*Festung Europa*” nazi. O los millones de rusos enviados al Gulag durante el estalinismo, y algunas décadas más. O la reeducación durante la revolución cultural en la China de Mao.

Los destierros unívocos no siempre han sido los más terribles. La crueldad se incrementa cuando se cruzan dos movimientos forzados de seres humanos. Se mataban entre ellos, los griegos y turcos tras la I Guerra Mundial, o los hindúes y musulmanes después la Independencia de la India.

Tal vez deberíamos reflexionar sobre lo que el mariscal de campo del ejército británico, único firmante de los tratados de Paz de las dos Guerras Mundiales, de las Cartas de la Sociedad de Naciones y de la ONU, Primer Ministro de Sudáfrica, contrario al sistema de apartheid, naturalista, y filósofo, Jan Christiaan Smuts :“Cuando veo la Historia, me vuelvo pesimista pero cuando observo la prehistoria, soy optimista”.

Las sociedades primitivas -describe Claude Lévi-Strauss, en su “Tristes Trópicos”- se relacionaban con los “extraños”, peligrosos por definición, mediante una estrategia antropófaga. Los asimilaban después de habérselos zampado, claro. Las nuestras, más civilizadas, ¡válgame, Dios!, siguen una estrategia antropoémica (del griego eméō, vomitar). Expulsan del espacio social a los advenedizos, bien repatriándolos bien encerrándolos en enclaves vigilados bien erigiendo muros. No solo, paranoia de Trump. También de los pueblos malformados o desinformados que, a la larga, viene a ser lo mismo. En sus recuerdos de Eslovenia -su “patria de a pie”-, el escritor austriaco Peter Handke , lamentaba cómo escuchaba a sus amigos de esa república, o en las conversaciones callejeras, tras la muerte de Tito que “eslovenos y croatas deberían levantar, en las fronteras del sur, un muro más alto que el de Berlín, contra serbios, bosniacos porque los de abajo eran unos gandules que no trabajaban como ellos -tan esforzados-, y además ¡comían!. La xenofobia nunca duerme.

Las migraciones han existido desde que los cromañones lograron poblar desde África todos los continentes conocidos hace entre 40.000 y 12.000 años. Aquellos primeros antepasados de nuestro linaje, alcanzaron, bajo condiciones climáticas extremas, el continente americano desde el norte hasta la Tierra de Fuego, gracias a que el Estrecho de Bering se había transformado en un puente cuando Siberia y Alaska quedaron soldadas durante la cuarta glaciación.

Y no parece que la actual presión migratoria vaya a ceder. Al contrario, todos los factores apuntan a que el actual *molto vivace va in crescendo*. Toca, por tanto, educar a la sociedad para que entienda el fenómeno, y deje de creer que el diablo no existe. Un truco, el mejor de Belzú, según Baudelaire. Y, en ese terreno, los medios de comunicación de masas, jugamos un papel relevante, en ocasiones para mal, como en las guerras balcánicas o en Ruanda.

Las migraciones, en definitiva, son esa segunda oportunidad sobre la tierra que deberían tener, de una vez y para siempre, las estirpes condenadas a cien años de soledad, como nos emocionó García Márquez al recoger su Premio Nobel en Estocolmo hace treinta y cinco años.

Tratamiento en Medios de la Inmigración

Manuel Campo Vidal

La realidad ya es la percepción de la realidad, dijo Paul Volcker, presidente de la Reserva Federal estadounidense, en plena burbuja tecnológica de la llamada Nueva Economía. Vale la afirmación para aplicarla en otros ámbitos, como la Comunicación, donde es fundamental la afirmación de que *eres lo que comunicas*. Y, si miramos la representación del problema de las migraciones en el visor de los medios de comunicación españoles, llegamos a la misma conclusión: la realidad percibida puede deformar la realidad estadística en la mente de los ciudadanos.

Del estudio sobre el tratamiento de las noticias sobre la información en cinco medios (cuatro periódicos tradicionales y uno exclusivamente digital), se extraen cinco conclusiones.

Primera conclusión: **La opinión pública cree que hay más inmigrantes en España de los que en realidad hay.**

La percepción casi triplica la realidad. Según el Eurobarómetro de finales de 2017, en España un 8,8 por ciento de población era inmigrante pero los españoles creían que ese porcentaje alcanzaba el triple. El desfase es espectacular. Los inmigrantes no llegan a la décima parte del total de la población pero se cree que son casi la cuarta parte. Algo no se está haciendo bien desde los medios ni desde los discursos políticos.

No es una distorsión exclusiva de España. El ministro de Asuntos Exteriores, Josep Borrell, en el coloquio de Ágora Europa celebrado en Casa América el miércoles

23 de enero de 2019, relató una conversación con su homólogo holandés. *Tenemos muchos inmigrantes, se lamentaba. Le pregunté cuántos y me respondió que el 7 por ciento de la población, añade Borrell, quien valora que eso no es mucho; menos que en España. Pero el problema en Países Bajos es que la población cree que son muchos más, compartieron ambos ministros. Esa es la cuestión, como se ve, generalizada en Europa. Si los medios magnifican las noticias sobre el asunto, se instala en la población la idea de que el problema crece hasta hacerse insostenible. Los discursos de las formaciones políticas próximas al populismo, incluso de las conservadoras que abominan de ese calificativo, apuntan a magnificar el problema con el apoyo de los medios afines.*

Segunda Conclusión: Las noticias sobre inmigración son casi siempre negativas.

Pateras, naufragios, sucesos, hacinamiento de menores no acompañados, delitos, bandas juveniles de inmigrantes, violencia de género,...

Casi todas las noticias tienen un carácter negativo. No hay apenas informaciones positivas como el emprendimiento, con historias de éxito poco difundidas; o la contribución a mantener el fondo de la Seguridad Social; la ocupación de puestos de trabajo que no quieren aceptar ciudadanos originarios del país; el apoyo indudable en la lucha contra la despoblación y el envejecimiento de la pirámide de edad, entre otras aportaciones positivas.

No hay duda de que una información no predominantemente negativa compensaría la percepción de la cuestión migratoria y reduciría la tensión que con frecuencia estalla. Con informaciones balanceadas, positivas y negativas, el populismo vería reducido su caldo de cultivo.

Tercera: El tratamiento de los medios varía según quien gobierne, derecha o izquierda.

Desde la llegada de Pedro Sánchez a la Presidencia del Gobierno se puede medir un repunte informativo de noticias relacionadas con el fenómeno migratorio, aunque quizás justificado por la coincidencia con un acontecimiento tan destacado como la incertidumbre sobre la situación del barco *Aquarius*, repleto de emigrantes, que, después de intentar su entrada en varios puertos del Mediterráneo (en Malta, Italia o Francia), fue autorizado finalmente a desembarcar en la ciudad de Valencia.

Descontado ese caso, que impacta lógicamente en los recuentos de informaciones y en el tratamiento porque se extendió durante varios días, se aprecia un repunte significativo del número de noticias relacionadas con la información. Con un flujo

de llegada de inmigrantes relativamente similar, el despliegue informativo parece más intenso desde que gobierna Pedro Sánchez que en el último año de gestión de Mariano Rajoy.

Cuarta Conclusión: La ideología del medio influye muy directamente en el tratamiento.

Aunque sería necesario un estudio mucho más amplio y minucioso, puede adelantarse que en el tratamiento de las informaciones hay una relación directa en la selección y tratamiento de las noticias según la tendencia ideológica de cada medio.

Eso es así en cualquier información, en general, pero la inmigración es materia especialmente sensible y se puede apreciar esa influencia de forma más patente.

Quinta Conclusión: Los medios españoles en general piden coordinación con la Unión Europea.

Afrontar el fenómeno migratorio no puede ser exclusivo de un país por lo que se aprecia una petición bastante generalizada de que se fortalezca la cooperación entre los distintos integrantes de la Unión Europea. Es frecuente leer críticas a la insolidaridad de algunos países con referencias negativas frecuentes al vicepresidente italiano Matteo Salvini.

Algunos avances

Con todo, de la observación del tratamiento de las informaciones en las que existe una relación con la inmigración, se aprecia la disminución de la referencia a la nacionalidad del protagonista en noticias negativas. Antes era frecuente leer *un rumano roba* o *un búlgaro mata*. Hay un ligero avance en ese tratamiento.

Aunque probablemente ya se ha considerado, nos parecería de especial interés organizar una reunión de periodistas para debatir sobre estas cuestiones. La aportación de distintos puntos de vista y algunos datos sobre el tratamiento de los medios al fenómeno de la inmigración sería del máximo interés y seguramente permitiría avanzar en un mejor tratamiento de estas noticias.



Referencias concretas a los medios analizados

Los medios analizados para extraer estas conclusiones han sido los periódicos *El País*, *El Mundo*, *ABC*, *La Vanguardia* y el digital *El Confidencial*. A continuación, se incorporan algunas de las consideraciones parciales del trabajo.

El Confidencial 2 AGOSTO 2018

“La inmigración, el ‘problema’ que más crece en el CIS (y que está sobrestimado)”

Se han multiplicado los españoles que identifican la inmigración como un problema principal. Se suele creer que en España hay tres veces más inmigrantes de los que hay en realidad.

El diario digital *El Confidencial* informó el pasado mes de agosto que España mantiene una de las percepciones “más desfasadas” de la UE sobre la presencia de población inmigrante. Y precisa que, según el último Eurobarómetro (finales de 2017), los españoles creen que un 23,2% de la población es inmigrante, cuando el dato real es el 8,8%. Solo en Italia es mayor la diferencia entre percepción y realidad.

El País 27 DIC 2018

La cooperación para mejorar las condiciones de vida de los países más pobres ralentizará, pero no detendrá el movimiento. Y es además lo deseable porque los países necesitan inmigrantes. Alemania acaba de anunciar que busca a 1,2 millones de trabajadores cualificados, mientras que la salud de la pirámide demográfica española depende de los que vienen de fuera. Como escribió el dramaturgo suizo

Friedrich Dürrenmatt: *Tristes estos tiempos en los que hay que luchar por lo obvio.*

La guerra de los muertos de hambre

A punto de cerrar el año, *El País* titula en Portada (28 NOV2018): “Yemen, la guerra de los muertos de hambre”. Pocos medios reflexionan con parecida profundidad sobre el telón de fondo del fenómeno migratorio. No abunda esta clase de información que explica la huida de los coletazos de las bombas, a menudo, el terror de un régimen dictatorial, la destrucción y el hambre.

Tampoco abundan los medios españoles en el relato de la miseria que tantas veces guía a las personas hasta las pateras de la muerte.

Lo habitual es salir del paso difundiendo los hechos puntuales sin reflexión, ni análisis, ni datos.

La crónica de la periodista Ángeles Espinosa da una de las claves del fenómeno más importante que debe afrontar la UE en el siglo XXI. Explica que cuando hay guerra, muerte, hambre y miseria, no hay ninguna posibilidad de futuro.

ABC, El drama que no cesa (5 ENERO 2019)

Al comienzo de 2019, el diario *ABC* recupera un titular de 2017 -desde entonces viene insistiendo en la misma idea-

para abrir su Portada: "El drama que no cesa". La imagen impactante del rescate de un migrante se acompaña con un texto de trasfondo alarmista y crítico: "Mil inmigrantes a la semana, un 124% más que en 2017 y cinco veces más desde que en junio el Gobierno decidiera acoger a las víctimas rescatadas por el *Aquarius*, rechazadas por Italia y Malta". El tema se desarrolla en el interior con un editorial y dos páginas. Este periódico atribuye al Gobierno Sánchez el aumento en la llegada de migrantes, que cifra en cinco veces superior, por su decisión política respecto al *Aquarius*.

Análisis en Perspectiva de tres Medios:

El País, El Mundo y La Vanguardia

El País

"Según cálculos de la ONU, 58 millones de personas viven fuera de su país de nacimiento (el 3,4% de la población mundial), una cifra que crecerá en los próximos años a causa de la desigualdad, el cambio climático, los conflictos y la interconectividad que facilita los desplazamientos de personas. La migración es un fenómeno internacional, que solo logrará racionalizarse y, sobre todo, humanizarse en un marco global"

El tratamiento informativo que ofrece *El País* sobre el asunto migratorio, a menudo, ofrece una visión global, que incluye el reclamo de medidas coordinadas a la Unión Europea, con informaciones que salpica de datos, en su mayoría objetivos y procedentes de organismos oficiales, ya sean nacionales o internacionales (ver resumen adjunto).

"La historia enseña que la inmigración nunca se detiene y que las grandes crisis provocan enormes movimientos: la hambruna de la patata en Irlanda puso a un millón de personas en el mar (sin que hubiera que sufrir los miles de naufragos y ahogados que hoy día, con una tecnología muy superior, nos sobrecogen) y, al igual que la guerra de Siria provocó en 2015 una oleada de millones de personas en huida, la violencia, la pobreza y la sequía han desencadenado a finales de este año (2018) una caravana que ha recorrido Centroamérica hasta la frontera con EE UU"

Sobre el caso concreto de la decisión adoptada por el Gobierno de Pedro Sánchez de acoger a los migrantes

del *Aquarius*, *El País* centra su esfuerzo informativo en ofrecer detalles sobre la vida de estas personas en la embarcación, incluido un vídeo que relata las limitadas condiciones higiénicas y de aprovisionamiento de comida en la que se encuentran.

"El Aquarius es uno de los pocos barcos de ONG que quedan en el Mediterráneo central, donde en lo que va de año se han ahogado 784 migrantes, según el recuento la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados"

Pero en el editorial "El método *Aquarius*" (16 AGOSTO 2018) asegura que el Gobierno Sánchez "ha pagado en esta crisis el precio de su propia precipitación", aunque elogia la "rectificación" y el "método elegido".

"Acoger en solitario en junio pasado a los 630 inmigrantes rescatados por el Aquarius fue una loable respuesta humanitaria que no contó con la coordinación que requiere un salvamento de este tipo en un continente sin fronteras. Su negativa inicial a actuar del mismo modo con los 141 inmigrantes que ahora navegaban en el mismo barco pudo ser tachada, con razón, y a falta de explicaciones, de incoherente" (...) "La gestión del fenómeno migratorio es lo suficientemente complejo como para que Madrid siga trabajando con otras capitales en la implementación de políticas conjuntas a largo plazo. No es fácil. La falta de colaboración de Italia es un escollo importante, pero esta segunda crisis del *Aquarius* demuestra que no es imposible"

El 27 de diciembre de 2018, coincidiendo con la firma del Pacto Migratorio de la ONU, el diario *El País* sostiene en su editorial, titulado "Un primer paso", que "solo la colaboración internacional humanizará las migraciones". Afirmación que contrapone a la división en el seno de Europa, que ha terminado creando "una situación caótica en el Mediterráneo", por la negativa de muchos Estados a recibir a migrantes.

"La historia de la humanidad es el relato de una larga migración, un movimiento que se ha ido acelerando conforme lo permitían los medios técnicos. Entre 1820 y 1920, 60 millones de europeos cruzaron el Atlántico en busca de un futuro en América

gracias a las mejoras en la navegación (...) Por eso, es bienvenido el pacto migratorio de la ONU, adoptado en diciembre por 165 países de los 193 que integran la ONU”

Editoriales El Mundo

Durante el mandato del presidente popular Mariano Rajoy, en 2018, el diario *El Mundo* publica cuatro editoriales sobre inmigración. No se constata ninguna crítica a la política del Gobierno, tampoco se aborda el asunto en profundidad sino de forma superficial y a remolque de algún otro tema.

Primer editorial. Denuncia “el caos diario de una situación tercermundista” en la frontera entre Ceuta y Marruecos, reclamando al Gobierno Rajoy que negocie “de una vez con Rabat una solución”. Y aprovecha para asegurar que “la presión migratoria desde Marruecos hacia Ceuta y Melilla no deja de aumentar dramáticamente”.

Segundo editorial. Menciona la inmigración como elemento a tener en cuenta para potenciar el desarrollo rural, dentro de un plan contra la despoblación. Hace una mención de pasada, sin argumentos ni datos: “El nombramiento de la ex senadora del PP Edelmira Barreira (como Comisionada para el Reto Demográfico) elevó el rango de la consideración política hacia este asunto (despoblación). Sin embargo, aún no se ha traducido en iniciativas concretas y en una dotación presupuestaria dirigida a potenciar el desarrollo rural y a atender el resto de prioridades en esta materia, como el envejecimiento o la inmigración”.

Tercer editorial. Forzar el relato hasta mezclar, de forma no favorable para los migrantes, la denuncia de una guardia de narcotraficantes con el flujo de personas. Bajo el título de “Un insultante narcosantuario” se denuncia “que narcos en busca y captura por la Policía española puedan dirigir con ostentación sus negocios de la droga desde este obscuro escondite (un complejo balneario de lujo en Tetuán, a un tiro de piedra de Ceuta)”. En este contexto, el periódico critica a las autoridades de ambos países por no hacer “los esfuerzos necesarios para redoblar la colaboración en cuestiones como el flujo de personas o la lucha contra el narcotráfico”.

Cuarto editorial. Reformar el euro para relanzar la Unión Europea “El Presupuesto de la UE para los próximos seis años aumenta las partidas para desempleo e inmigración, lo que sobre el papel beneficiará a los países del sur”. La noticia de la presentación de las cuentas comunitarias permite elogiar la política económica y fiscal defendida por el Partido Popular desde 2015.

Un giro más crítico con la gestión migratoria socialista

A partir de junio de 2018, con la llegada de Pedro Sánchez a La Moncloa, el tratamiento editorial del diario *El Mundo* da un giro sustancial hacia una línea editorial que trata el asunto migratorio, por un lado, exigiendo unidad de acción, solidaridad y coordinación a los Veintiocho y, por otro lado, acentuando de manera exponencial las críticas a las actuaciones del Gobierno presidido por el socialista Pedro Sánchez.

‘Posiciones *buenistas*’ y ‘populismo *buenista*’ son expresiones que se repiten y definen los editoriales de esta etapa, para descalificar la primera reacción del Ejecutivo de Sánchez en la crisis del Aquarius, que terminó con el desembarco de más de 600 personas en el puerto de Valencia. Apenas se habla de crisis humanitaria, ni de emergencia. Más bien se vincula con frecuencia el ‘*buenismo*’ de Sánchez a posibles brotes populistas y xenófobos.

Mientras gobernaba Rajoy, los dardos se desviaban al área de influencia hispano-marroquí: la frontera entre Ceuta y Marruecos, el refugio del narcotráfico en territorio marroquí cercano a España o las exigencias a la Europa comunitaria.

Desde la llegada del Gobierno socialista el blanco es la política ‘*buenista*’ de Pedro Sánchez porque favorece a las corrientes más extremas y contrarias: populismo y xenofobia. La constante vinculación entre ambos puntos confunde desprestigia la gestión socialista.

En términos generales, *El Mundo* defiende una política de gestión migratoria responsable, ordenada, integral, coordinada y alejada de las posiciones ‘*buenistas*’, que atribuye al Gobierno de Pedro Sánchez.

“Ante el bondadoso Sánchez, Salvini se frotó ayer las manos y no dudó en clamar ‘victoria’”

Este periódico critica la política migratoria de la UE y pide 'más Europa', con 'más coordinación comunitaria' para afrontar 'uno de los mayores retos a los que se va a enfrentar la UE en este siglo'.

"La política de Bruselas en esta materia ha sido un estrepitoso fracaso, con chapuzas como la adopción en su día de cuotas obligatorias de reasentamiento de refugiados que casi nadie ha cumplido"

El Mundo llama 'populismo buenista' a la acogida que dio Sánchez en el puerto de Valencia a los más de 600 inmigrantes rescatados por el Aquaris. Y aprovecha este episodio para cuantificar con 'datos ciertos' el descenso de la ola migratoria en Italia debido a la política de Salvini, en contraste con el incremento registrado en España.

Unos datos que sería conveniente verificar y que el Gobierno debería clarificar mediante campañas informativas permanentes que expliquen la situación real, lejos de medias verdades, falsedades o versiones alarmistas.

"Los datos ciertos dicen que, en lo que llevamos de 2018, la llegada de refugiados a Italia se ha reducido notablemente respecto a 2017, mientras que se ha incrementado en más de un 25% a España, ya que la dura situación geopolítica en el Sahel -con el avance del yihadismo- ha desviado las rutas de los traficantes de personas hacia el Mediterráneo occidental"

La crítica a la gestión migratoria de Sánchez emplea formas suaves (gesto bienintencionado... solidario... buenas acciones... que pueden resultar contraproducentes) pero daña la imagen del presidente, al mostrarla de forma reiterada como inmadura, voluble e ineficaz.

"El gesto de Pedro Sánchez, más allá de que sea bienintencionado y solidario -no olvidemos que a bordo hay más de 100 niños y quedaban víveres para apenas un día-, soluciona la papeleta a Bruselas y, en concreto, a Italia y Malta. Pero sienta un precedente impredecible para nuestra política migratoria" (...)
"Buenas acciones como la de Sánchez pueden resultar contraproducentes. Entre otras razones por el peligroso efecto llamada, y porque quitan

presión a la toma de decisiones donde éstas deben adoptarse"

Se critica la posición Italiana de racismo y odio hacia las migraciones; además de hacer una crítica hacia Trump por felicitar la posición del gobierno Italiano sobre la devolución de un barco de refugiados. Se habla de la responsabilidad de tratar la crisis como algo humanitario y de emergencia nacional. Además de hacer un llamado a no hacer demagogia con la seguridad y estabilidad nacional en España.

"No puede haber papeles para todos"

En el editorial de *El Mundo* "Merkel da a Sánchez una lección realista sobre inmigración" (12/8/2018) este diario transmite una imagen poco sólida del presidente socialista Pedro Sánchez respecto a la política migratoria, destacando la influencia de la presidenta alemana al afirmar que "Merkel desinfló también el discurso buenista que el líder socialista ha venido manteniendo en este asunto, dejándole claro que los inmigrantes ilegales deben ser devueltos a sus países. No puede haber papeles para todos".

"Sólo una política realista", advierte el editorial en pleno agosto, "pondrá freno al monstruo populista que amenaza el sueño comunitario". Este varapalo a Sánchez no parece coherente con un final que da la razón a ambos dirigentes -la maestra y el aliado aprendiz- por su acuerdo en la defensa de una política de "coordinación y solidaridad" respecto a la gestión de flujos y el control de fronteras.

Tras señalar la importancia de llevarse bien con Berlín y París, este periódico apunta que "Sánchez y Merkel se necesitan mutuamente" para la gestión migratoria. Y plantea la cuestión como un intercambio de favores. Para Merkel, la llegada de Sánchez a Moncloa ha sido su "salvavidas" en la grave crisis del Gobierno de gran coalición, tras aceptar la devolución a España de los migrantes que entren de forma ilegal a la UE a través de nuestro territorio. Por su parte, Sánchez gana un gran aliado para desbloquear los fondos que permitirán reforzar el control migratorio desde Marruecos o Túnez.

"Sánchez rectifica con el 'Aquaris'"

El Mundo felicita a Sánchez por promover que se comparta la política de acogida de migrantes, sin caer

en los extremos de aceptar a todos los migrantes o no aceptar a ninguno.

La deriva errática de la política migratoria

El cambio de postura de la política migratoria de Sánchez es radical. Pasa de recibir al *Aquarius*, desplegando un extraordinario dispositivo, a la devolución de 116 inmigrantes a Marruecos, que suscita los elogios del líder populista italiano, Matteo Salvini. *El Mundo* considera preocupante la improvisación del gobierno y el populismo con el que se maneja la crisis.

Editoriales La Vanguardia

Màrius Carol, director:

“El *Aquarius* atracará en la costa levantina, en un acto de liderazgo moral encomiable”

Lola García, subdirectora adjunta:

“No hay recetas mágicas”

“Atender a los inmigrantes implica gastos, aunque también los necesitamos”

“Pese a quienes avistan invasiones, la sociedad española es bastante tolerante con la inmigración”

Lola García, directora adjunta de *La Vanguardia*, reconoce en el artículo “Gestos populistas” (14/ 8/ 2018) que “no hay recetas mágicas ante la inmigración”, que abre una ruta nueva cuando se cierra otra. Y precisa: “Se financia a los regímenes de Marruecos o Turquía para que levanten un muro invisible, pero zarpan desde Libia, donde no hay ni gobierno al que comprar”.

Frente “a quienes avistan invasiones”, la periodista de *La Vanguardia* indica que no hay efecto llamada sino “un irrefrenable efecto huida de la miseria”, en la certeza de que “la sociedad española es bastante tolerante con la inmigración”.

La directora adjunta de *La Vanguardia* advierte del peligro populista que encierra el juego político alrededor de datos que, aun siendo falsos, se admiten como ciertos por buena parte de la ciudadanía. Por ejemplo, la creencia de que en España hay un 23% de extranjeros, cuando en realidad solo llegan al 10%.

En el artículo “Queríamos acoger”, Lola García recurre a una cita del profesor de Ciencia Política Manuel Arias Maldonado -en su libro *La democracia sentimental-*,

para explicar que la política se debate hoy “entre la frialdad estatal y el sentimentalismo ciudadano, entre la razón burocrática y el corazón civil, entre las palabras del poder y las lágrimas del desposeído”. Así se refiere al deseo expresado por muchos ciudadanos de acoger a más refugiados, mientras que “las hileras de refugiados cruzando fronteras estimulan el voto de ultraderecha” en otra parte de la población.

Entre una visión y otra, la periodista menciona la reacción de Sánchez, “nada más llegar a Moncloa, de acoger a los 630 migrantes del *Aquarius*; en contraste con la frialdad de las acogidas de los días siguientes. No hay crítica contra esa decisión del Gobierno, solo la constatación de que resultará muy difícil responder a este asunto sin contar con la solidaridad de todos.

En “La geografía de los egoísmos”, es el director de *La Vanguardia*, Màrius Carol, quien define como “acto de liderazgo moral encomiable” la acogida de Pedro Sánchez a los migrantes del *Aquarius*, expresando “la amarga sensación” frente a una Europa que “ha dejado de ser tierra de acogida para pasar a pertenecer a la geografía de los egoísmos”.







La democracia de la diferencia

Joaquín Estefanía

El mestizaje

“Todos somos judíos respecto a alguien”, dijo Sartre. Esta invocación histórica significa que cada ciudadano puede ser objeto del desprecio y del ninguneo por parte de quien es más poderoso que él. Y siempre hay alguien más poderoso. El racismo y la xenofobia, mil veces retratados en el pasado, emergen en el primer cuarto del siglo XXI como retrato de aquellos que se mudan de país, da igual que sea por motivos políticos (refugiados) como por causas económicas (inmigrantes). Las migraciones, en sentido general, no se detendrán mientras existan diferentes grados de libertad y de bienestar en el mundo: la desigualdad. La cartografía social irá componiendo la línea de puntos con más y más complejidad pues no habrá tan sólo una dialéctica Norte-Sur como en el pasado, sino Sur dentro del Norte y Norte dentro del Sur. Y Este y Oeste. La sociedad dual será permanente, estructural, y sólo se podrán resistir sus contradicciones más flagrantes mediante un mestizaje libremente admitido. España, que fue país de emigrantes, tiene la obligación de liderar, en el contexto europeo, la opción más generosa para los que llegan, sabiendo por experiencia que ninguno de los dos extremos (el país frontera y la entrada indiscriminada y masiva) funcionará.

Los seres humanos somos racistas, en el sentido más amplio del término. La misantropía, la misoginia, son partes cotidianas de ello. Para evitar la *naturalidad* del racismo los ciudadanos deben poner en ejercicio toda su racionalidad. En general se utilizan indiscriminadamente los conceptos de racismo, xenofobia, ultranacionalismo y, últimamente, nacionalpopulismo, aunque no supongan exactamente lo mismo, pero

todos saben a que se refieren cuando se apela a ellos. El racismo ha adquirido a lo largo de la historia las más diversas caras; hoy tiene la faz de la inmigración. Hubo un tiempo (desgraciadamente no todavía olvidado) en que el racismo fue sinónimo de antisemitismo. Desde el *affaire Dreyfus*, a finales del siglo XIX, el antisemitismo tuvo distintas representaciones justificadoras:

- a) Los judíos son condenables porque asesinaron a Jesucristo (posición cristiana).
- b) Los judíos son condenables porque inventaron a Jesucristo (posición laica y racionalista).
- c) Los judíos son condenables porque son una raza impura que impide la regeneración de Europa (los nazis).
- d) Los judíos son condenables porque son banqueros, usureros (los Rothschild, los Schroeder,...) y ricos, y explotan a los pobres (antisemitas de izquierda, estalinistas).

Estos argumentos tienen una visión más moderna, que es la de que el pueblo judío (no el Gobierno de Israel) martiriza a los palestinos. El antisemitismo no ha contado con una fórmula constante, sino que –como el resto de los racismos- remite o aumenta a medida que lo hacen los sistemas de legitimación y las opiniones públicas que los sustentan.

Hoy el racismo se fortalece, en buena parte, a través de los fenómenos migratorios. En las últimas décadas el marco español se remite, casi exactamente al europeo y ha contemplado varios tipos de oleadas: la que supuso la quiebra de los países del Este, que sufrieron una *latinoamericanización* reciente; la desarticulación de la antigua Unión Soviética, con el cuestionamiento correspondiente del modelo de Estado y los estallidos que generaron una transición inédita del socialismo real al capitalismo; la sensación de ser frontera cultural del sur geopolítico, lo que dio lugar a la llegada de ciudadanos provenientes de América Latina o Centroamérica; por último, el estallido de guerras al otro lado del Mediterráneo, con centenares de miles de personas huyendo de los conflictos y de la ampliación de los Estados fallidos.

Mientras existan diferentes sistemas políticos (sociedades cerradas y sociedades abiertas) y un desarrollo económico tan desigual, las emigraciones no se detendrán por más encastillamiento del que se provean los territorios favorecidos. No conviene olvidar que muchos de los conflictos que se generan con los emigrantes no son

estrictamente enfrentamientos entre clases sociales tradicionales; también existe una oposición entre los pobres de los países ricos hacia los pobres que emigran, ya que los primeros entienden que se pueden quedar sin trabajo y sin el Estado del Bienestar del que disfrutaban, al tener que repartirlo en una época de crisis fiscal del Estado. Las viejas imágenes de miles de albaneses intentando desembarcar en Italia para unirse al *paraíso capitalista* (tan bien descritas por Juan Goytisolo en *La saga de los Marx*) y devueltos a su nación entre gestos de desesperación, pueden servir de ejemplo de esas tensiones.

Europa tiene que dar una respuesta a estas cuestiones, o no será. No se puede promover la entrada masiva de habitantes de otras zonas del planeta sin, paralelamente, solucionar las condiciones de integración y de vida con las que van a encontrarse los que penetran. La sociedad dual extremada es uno de los referentes básicos de la inestabilidad política y de los nacionalpopulismos. Ahora que se construye la unidad europea pieza a pieza, con pasos adelante y atrás, con picos de sierra, parece el momento más oportuno para homogeneizar las condiciones de entrada, aplicando la legislación de los países más generosos, los que han estado orgullosos de devenir en *tierra de asilo*, y no igualar a la baja a través de quienes históricamente han sido los más autárquicos y los más renuentes a la libre circulación de personas. En esto tiene España una especial responsabilidad no solo por su factor geográfico –frontera de dos continentes- sino por su historia reciente: *nosotros fuimos hasta hace poco como ellos*.

El marco de referencia

El marco de referencia de nuestra época es la globalización económica; también debería serlo para los movimientos de personas, pero no es así. De forma que vivimos una globalización deforme, en la que algunos de sus brazos (los libres movimientos de capitales, los crecientes movimientos de bienes y servicios) son más potentes que otros (los desplazamientos permanentes de personas). Hay una novela del escritor israelí Nir Baram (*La sombra del mundo*) que remite a una metáfora sobre la camisa de fuerza dorada que supone esta globalización disímil. Conforme pasa el tiempo se barrunta la sensación de que los ciudadanos globalizados permanecen atrapados en una suerte de rueda del destino; dentro del círculo de la rueda se pueden mover más o menos libremente, y en muchos periodos en una especie de prosperidad lineal, más o menos amplia y en condiciones normales: pueden elegir gobiernos, escoger entre vacaciones entre el campo y la playa, cambiar de coche o de vivienda, tomar otro tipo de decisiones, transformar su opinión, etcétera. En esa coyuntura, los ciudadanos ni siquiera son conscientes de estar dentro de un círculo cerrado y pocos ven las limitaciones que los rodean. ¿Cómo se comportan cuando despiertan y comienzan a ser conscientes de que al llegar las dificultades, los muros se estrechan? Nir Baram convierte ese sueño en pesadilla: un día la ciudadanía puede tocar las paredes del

círculo sólo estirando los brazos; al siguiente, el brazo está doblado; una jornada más y los brazos están pegados al cuerpo. “Al final”, escribe, “los clavos de la pared le están arrancando un trozo de piel y resulta que tienen ahí a un hombre y justo al lado un pedazo de su piel, y es entonces cuando te das cuenta de que esos muros... los están aplastando”.

Esa pesadilla, relacionada más directamente con las limitaciones que se imponen a los libres movimientos de personas, es descrita como parte de la historia del siglo XX por el escritor austriaco Stefan Zweig en sus ya clásicas memorias *El mundo de ayer*. Hay poco de nuevo: “La terrible caída que sufrió el mundo a partir de la Primera Guerra Mundial como la limitación de la libertad de movimientos del hombre y la reducción de su derecho a la libertad. Antes de 1914 la Tierra era de todos. Todo el mundo iba donde quería y permanecía allí el tiempo que quería. No existían permisos ni autorizaciones; me divierte la sorpresa de los jóvenes cada vez que les cuento que antes de 1914 viajé a la India y a América sin pasaporte y que en realidad jamás en mi vida había visto uno. La gente subía y bajaba de los trenes y de los barcos sin preguntar ni ser preguntados, no tenían que rellenar ni uno del centenar de papeles que exigen hoy en día. No existían salvoconductos ni visados ni ninguno de estos fastidios; las mismas fronteras que hoy aduaneros, policías y gendarmes han convertido en una alambrada, a causa de la desconfianza patológica de todos hacia todos, no representaban más que líneas simbólicas que se cruzaban con la misma despreocupación que el meridiano de Greenwich”.

Tan importante como asegurar unas condiciones de vida y de integración mínimas a los emigrantes (para que éstos se conviertan en ciudadanos con derechos políticos, civiles y sociales) es establecer unas normas de convivencia que aseguren la ausencia de estallidos sociales e identitarios. La húngara Agnes Heller ha establecido algunas de esas normas, implícitas o explícitas, en las que profundizar. A saber:

- los inmigrantes deben respetar las leyes de los estados que los acogen, incluso si son diferentes de las suyas. No es preciso que las amen, pero no deben infringirlas.
- los inmigrantes deben respetar las leyes no escritas de quienes los reciben: la urbanidad, la higiene, etcétera.
- los inmigrantes tienen que contribuir al bienestar de la sociedad en la que habitan, no minarlo o boicotearlo.
- los inmigrantes tienen que asumir, en resumen, la civilización de los anfitriones, aunque no su cultura: costumbres religiosas o étnicas, música, etcétera.

- los anfitriones han de respetar el derecho a la diferencia de los inmigrantes.

El racismo es una amenaza cada vez mayor en las sociedades occidentales. Los prejuicios racistas se expresan abiertamente y, en ocasiones, con total impunidad en un planeta que gira abiertamente hacia la derecha ideológica. Los estados se muestran impotentes para mantener los antiguos modelos de integración; de modo creciente se refuerzan las identidades comunitarias que se definen en términos religiosos, étnicos, regionales, culturales, históricos o nacionales. La democracia sólo puede ser impulsada como una cultura incompatible con la obsesión de la identidad. La democracia sólo puede ser la democracia de la diferencia, la comunidad de los sin comunidad.

Los parias conscientes

Los inmigrantes no son seres sociales anómalos; el hombre es un animal sociable y su vida le resulta difícil si se le aísla de sus relaciones sociales. La creación de una nueva personalidad, cuando cambia de lugar de estancia y de contexto social, es para los inmigrantes tan difícil y desesperanzador como crear el mundo de nuevo. Una inmigrante tan formada intelectualmente como Hannah Arendt (tuvo que dejar Alemania por ser judía) ha reflexionado sobre estas circunstancias en el capítulo titulado “Nosotros, los refugiados”, del libro *Tiempos presentes*. Arendt se considera inmigrante o “recién llegada” (a EE.UU.), sin gustarle del todo que la califiquen de “refugiada”. Hasta ahora, dice la autora de *Los orígenes del totalitarismo*, se consideraba refugiado a aquel que se veía obligado a buscar refugio por sus actos o ideas políticas, y “ciertamente nosotros también tuvimos que buscar refugios, pero antes no habíamos hecho nada y la mayoría no albergábamos ni siquiera en sueños ninguna clase de opinión política radical. Con nosotros el concepto “refugiado” ha cambiado. “Refugiados son hoy en día aquellos de nosotros que tuvieron la mala suerte de encontrarse sin medios en un país nuevo y necesitaron la ayuda de los comités de refugiados”.

Algunos gobernantes descubrieron en la discriminación de los que llegaban (“cuando nos salvan nos sentimos humillados y si nos ayudan, nos sentimos rebajados”) un instrumento letal con el que matar sin derramar sangre. Los pasaportes, las partidas de nacimiento, incluso las declaraciones de la renta,..., ya no eran sólo documentos formales sino que se convirtieron en asuntos de diferenciación social. O como describe Zweig, hubo un momento a partir del cual la gente empezó a defenderse del extranjero, lo excluía. Las humillaciones inventadas para los criminales se comenzaron a infligir a todos los nómadas, antes y durante el viaje; tenían que hacerse retratar de la derecha y de la izquierda, de cara y de perfil, cortarse el pelo de modo que

se les vieran las orejas, dejar las huellas dactilares, primero la del pulgar, luego la de todos los demás dedos; además era necesario presentar certificados de toda clase (salud, vacunaciones, buena conducta,...), cartas de recomendación, invitaciones y direcciones de parientes, garantías morales y económicas, rellenar formularios,...

Con estas rémoras, Hannah Arendt se define a sí misma como una “paria consciente” (en concepto de Bernard Lazare) y se carga de melancolía: una vez fuimos personas por las que alguien se preocupaba, nuestros amigos nos querían, pagábamos con normalidad el alquiler a nuestros caseros, que nos apreciaban; hubo un tiempo en que podíamos ir de compras y coger el metro sin que nadie nos dijera que éramos indeseables. ¿Cuándo cambió? Las reflexiones de Arendt son dolorosas: al perder el hogar perdieron también la familiaridad con la vida cotidiana; al perder la profesión perdieron la confianza en ser útiles en este mundo; al perder su lengua perdieron la naturalidad de las reacciones, la sencillez de los gestos y la expresión espontánea de los sentimientos. Y remata la filósofa: “Me imagino que, al menos, por la noche, pensamos en nuestros muertos o nos acordamos de aquellos poemas que un día amamos”.

Es incoherente practicar el adanismo para analizar las políticas migratorias de hoy. Casi todo se ha visto y practicado ya. Hay que volver a la historia.

Ante el problema de la inmigración. Cuatro ejes desde mi experiencia

Ángel Expósito

En los últimos años he tenido la oportunidad de viajar a China, Tailandia, Afganistán, Pakistán, Kuwait, Emiratos Árabes, Egipto, Siria, Líbano, Irak, Turquía, Sudán, Chad, Mali, Senegal, Guinea Ecuatorial, Marruecos, Cuba, Guatemala, Colombia, Venezuela, Estados Unidos y toda Europa (Sicilia, atentados de París, elecciones UK...)

De esos viajes hemos extraído una serie de denominadores comunes que, sinceramente, vistos desde esta parte del mundo no han hecho más que empezar:

- Las mujeres son quienes más sufren cualquier tipo de catástrofe.
- La corrección política nos impide definir la realidad de los problemas.
- Los movimientos migratorios en todo el mundo son consecuencia de varios elementos combinados e interrelacionados entre sí: La guerra/terrorismo; el cambio climático; la bomba demográfica y la miseria.

Vamos a analizar cada uno de estos cuatro capítulos

I. La guerra y el terrorismo

I.1 Nuevos modelos de guerra (crimen organizado, terrorismo transnacional y ciberguerra)

Asistimos, aunque no queramos verlo, a la globalización de nuevos modelos de guerra que, si bien empiezan en un territorio más o menos concreto, se expanden

por motivos religiosos, económicos o incluso étnicos. Ese crimen organizado es multisectorial. Los mismos que controlan el tráfico de personas y la trata, comparten negocio y rutas con los narcotraficantes de toda la vida. Es cuestión de optimizar infraestructuras y redes.

La penetración y crecimiento de ese crimen organizado ha infectado a determinadas naciones hasta situarlas como “Estados fallidos”. Es el caso de Honduras, El Salvador y determinados estados de México. Las víctimas de estas bandas, mafias o “maras” huyen como huiríamos cualquiera de nosotros por culpa de que un jefe “haya echado el ojo” a una niña o intente reclutar a uno de los hijos.

En África, la variable más repugnante es la trata de mujeres y el tráfico de personas. Desde el origen hasta el destino. Desde la más apartada aldea de Mali o Nigeria, hasta el “puticlub” más iluminado de una carretera española. La misma mafia de traficantes que engañan a un joven en Mali o Senegal, lo traslada por el Sahel, lo almacena en Libia, lo echa al Mediterráneo, para recogerlo en Italia (cuando corresponda) y lo redistribuye por Europa para ejercer la prostitución masculina. Capítulo éste --el de la prostitución masculina-- especial y escandalosamente en auge en el norte de Italia, una vez que los menores acogidos llegan a la mayoría de edad.

Así, el crimen organizado se constituye como un elemento fundamental en las migraciones de civiles que huyen desfavoridos y a la desesperada. La mezcla de drogas, trata y violencia sexual es insoportable para cualquier Estado débil.

1.2. Mujeres y violencia sexual, como para no salir huyendo

La violencia sexual ya no es un arma de guerra como la entendíamos hace tres décadas en la guerra de los Balcanes. No. Ahora se ha convertido en un elemento de chantaje para huir, para derrotar o para comerciar. Hasta el punto de que apenas llegan mujeres al Mediterráneo, no porque no emigren del Sahel o del centro de África --que lo hacen-- sino porque no salen vivas de Libia.

El salvajismo más irracional que supone la violencia sexual sin límite es clave en el fenómeno migratorio. Cualquier mujer que pueda o tenga conciencia huye. Incluso a sabiendas de que huye al infierno.

1.3. El Yihadismo

Es imposible resumir la expansión y la complejidad del fenómeno y el auge del yihadismo. Desde el nacimiento del Estado Islámico, hasta su desarrollo en mil y

una franquicia por África, el Magreb o Asia (AQMI, Al Qaeda, Daesh, Al Shabab, Al Nusra, Muyao, o un Boko Haram que se ha partido en dos).

Se trata de distribuir el terror y la intención final en franquicias. A cada cual más salvaje. Pero la cosa se complica porque a las especificidades de cada grupo se une su capacidad interterritorial. Las fronteras existen para las fuerzas de seguridad, para las misiones de interposición o para los militares de turno, pero esas mismas fronteras no existen para los grupos terroristas o las bandas organizadas.

Ejemplo de ello es el hecho de que la misma “mara” utiliza una misma marca ya sea en Tegucigalpa o en San Salvador. Boko Haram secuestra en el Chad y libera en Camerún o viceversa, aterroriza en República Centroafricana y traslada “el botín” hasta Nigeria.

Es cuestión de tiempo que la evolución de ese yihadismo salvaje e indiscriminado en dirección Este – Oeste por el Sahel o en dirección Sur - Norte hacia el Magreb nos estalle como un asunto de primera magnitud para la Defensa Nacional de Europa. O se consigue la “pacificación” cuanto antes en esos países de origen o la onda expansiva de esa explosión nos estallará en la cara. Y no debemos olvidar que España somos la frontera Sur de Europa.

En este sentido, conviene recordar que la frontera de la Unión Europea, más allá de los límites administrativos, no es la línea que marcan España (con Ceuta y Melilla), Italia, Francia o Grecia. La auténtica frontera es la línea norte del Sahel, desde Mauritania y Senegal hasta Etiopía o Eritrea.

1.4. La guerra clásica

La experiencia contra el DAESH en su Estado Islámico entre Siria e Irak, a lo largo de todo el Kurdistán, confirma que la guerra clásica se gana. Es solo cuestión de voluntad.

En cierta ocasión, en Bagdad, un oficial español de Operaciones Especiales nos dio casi fecha y hora de la toma de Mosul, seis meses antes de que se “oficializara” su reconquista. Otra cosa es “el día después” y la colaboración antiterrorista posterior.

El problema, tras las lecciones aprendidas, es que el terrorismo ya no se organiza como un ejército clásico. Ya saben que se les derrotaría fácilmente --es solo cuestión de voluntad-- de ahí que se hayan atomizado con lo que se complica su derrota y mantienen el terror hacia la población civil.

Consecuencia directa de ese terror insoportable es la emigración. O marchas con tu familia a cuestras hacia donde sea o tus hijos acabarán reclutados a cambio de una escuela coránica, un teléfono móvil, una moto o sexo gratis.

1.5. El concepto de Defensa y Exterior de la UE

Tienen razón Macron y Merkel cuando defienden una Política Exterior y de Seguridad Común, pero que sea de verdad. No tiene sentido tanta miopía. No puede ser que nos estemos desangrando en clave interna con populismos absurdos y nacionalismos locales excluyentes, cuando el verdadero peligro para el futuro de la UE viene del Sur. Lo que ocurre es que los mandatarios no se atreven a decir la verdad.

La inmigración no es el problema original. La inmigración es la consecuencia directa del verdadero drama. En este capítulo, los migrantes no huyen para vivir mejor, tan solo escapan para sobrevivir.

2. El cambio climático

2.1. La desertización y la deforestación, directamente, causan hambrunas desconocidas hasta ahora

No es cuestión de una sequía prolongada en el tiempo o una catástrofe natural. Asistimos a procesos de desertización que se constatan evidentemente, por ejemplo, en el Lago Chad.

No solo se expande el desierto y se deforestan superficies verdes, también se desecan los lagos y los enormes ríos de África central, lo que repercute directamente en la pesca y en los regadíos.

2.2. Causa de migraciones. La desesperación en busca de leña o alimentos provoca huidas masivas de población, generalmente, y como siempre en dirección hacia Norte-Sur

Estos movimientos migratorios suelen ser de carácter regional -por ahora- de ahí la dificultad en concretar el número de migrantes afectados. Incluso se producen movimientos en masa de unos campos de refugiados a otros en función de la vegetación local. Recomiendo la consulta del informe del proyecto “Migraciones Climáticas”, de la Plataforma de Desplazamientos y Migraciones Climáticas.

3.- La bomba demográfica

3.1. La explosión demográfica en África o Asia es solo la punta de un iceberg

Cada nigeriana en edad fértil tiene 7 hijos de promedio, dato que se comparte con toda la región, si bien en el Chad o en Camerún, el promedio desciende a 5 hijos.

En pocos años, Nigeria se convertirá en el tercer país más poblado de la Tierra tras China e India -o viceversa-. Dicho de otro modo, dentro de treinta años cientos de millones de personas tendrán menos de 30 años.

Las preguntas son obvias: ¿De qué vivirán esos jóvenes? ¿Qué economía podrá soportar esa masa? ¿Cómo se podrá contener esa inmensa emigración si no es con el desarrollo económico de sus países y regiones si no es con la posibilidad de que puedan comer en su casa?

3.2 Europa asiste a su particular invierno demográfico

A pocos kilómetros de distancia enfrentamos esos 7 hijos de promedio con 1,3 en Europa. Solo viendo los mapas y las tendencias podremos comprender la magnitud de la desigualdad.

Incluso desde el punto de vista egoísta -dejemos a un lado las cuestiones morales- necesitamos que la bomba explusione controladamente.

Por un lado, para que aquello no estalle en mil pedazos y por el otro para que nuestro estado del bienestar sea sostenible. Podemos mirar hacia otro lado o jugar a la política cortoplacista pero seguiremos haciéndonos trampas en el solitario.

4. La miseria

Seguramente este apartado es el compendio de los tres anteriores: El terrorismo y las nuevas guerras; el cambio climático y la bomba demográfica provocan miseria. Y el hambre, inevitablemente, provoca migrantes.

4.1. Industrialización y sector agrario

La única salida en el medio y largo plazo es el desarrollo de su sector primario, para lo que necesitan "know how" y necesitarán su propia mano de obra.

4.2. Miseria y revolución digital en directo

Reparamos poco en este extremo pero es fundamental: Si los balseiros cubanos vieron qué era Estados Unidos a través de la antena parabólica, hoy la globalización se ha multiplicado por infinito vía Internet/teléfono móvil.

4.3. El caso de Venezuela resulta paradigmático

La emigración de venezolanos hacia cualquier parte se produce por una miseria que proviene, a su vez, del caos político. Distinto origen igual desenlace.

En este apartado cabe destacar el sobrecogedor incremento de la prostitución por parte de mujeres venezolanas en Colombia, Ecuador o Brasil. Un drama en el que nos fijamos poco y que está alcanzando cifras atroces.

4.4. La sobreexplotación

Se habla de manera recurrente de la histórica explotación europea de los recursos naturales africanos. Pero lo cierto es que en las últimas décadas asistimos, como si tal cosa, a la total sobreexplotación de los recursos del tercer mundo por parte de China. Y ni se comenta ni se presiona, ni se denuncia.

Conclusiones

El único proceso posible, de cara a una futura solución, contiene tres fases:

1. Estabilización de esas regiones o países (el inmenso Sahel, Irak/Siria, Centroamérica, Venezuela...) con el subsiguiente problema de Intervención militar/policial.
2. Proyectos y campañas de cooperación y solidaridad sobre el terreno.
3. Desarrollo e independencia económica.

PD: Seamos sinceros: Las sociedades española y europea no somos conscientes de la necesidad de una Política Exterior y de Seguridad Común tendente a la estabilización en origen.

Ninguna de las tres fases de la conclusión se podrán acometer sin un conocimiento previo y una concienciación social de las tres claves: Seguridad, Solidaridad y Desarrollo.

Inmigración

Iñaki Gabilondo

A la soberbia humana le cuesta aceptarlo pero hay problemas que no tiene solución.

Aunque no todas las imposibilidades son del mismo grado. No es lo mismo la quimera que la utopía. La primera es una fantasía, irrealizable en todo tiempo y lugar. La representa un monstruo con cabeza de león, cuerpo de cabra y cola de dragón. La utopía se refiere a un imposible en el momento y en las circunstancias en que se formula. En España, en Dictadura, la legalización del Partido Comunista era una utopía. En Democracia, pudo hacerse realidad.

A mi juicio, el control de la inmigración de forma equilibrada y consensuada es una utopía. En el contexto actual sólo son posibles parches, acuerdos-apaño entre países receptores y emisores para alivios ocasionales, que tranquilizan las conciencias de los gobernantes con principios y dan algo de juego en el marketing político. Algo muy similar a lo que ocurre en la lucha contra el cambio climático, condenada a quedarse en muy poquita cosa mientras el pensamiento político y económico dominante se apoye en una contradicción flagrante: el crecimiento ilimitado en un planeta limitado.

Parto de la base de que hablamos de un fenómeno, la emigración, que por su propia naturaleza es líquido e inaprehensible. Los seres humanos se mueven, como siempre se movieron y se moverán, en la dirección marcada por la brújula de la vida: de la guerra a la paz, de la pobreza a la prosperidad, de la opresión a la libertad. En última instancia, en la dirección de sus sueños, sus esperanzas y su omnímodo libre albedrío.

Pero a esa dificultad objetiva hemos de añadir, decía, el contexto actual, los pesos, contrapesos y valores del mundo en el que vivimos.

1.- El capitalismo se encuentra en fase imperial. Desde la caída del muro de Berlín, el proceso de expansión sin freno del dinero es una corriente de fondo fundamental. La liquidación de la ley Glass Steagall desató la especulación y puso en órbita la economía financiera. Las correcciones tras el cataclismo de 2008 han sido más cosméticas que otra cosa. La única globalización integral es la del dinero, que se pasea por nuestro planeta sin límite alguno, a la velocidad que permiten las nuevas tecnologías y dirigida por algoritmos, de autoridad superior a cualquier democracia.

2.- La lógica de este sistema. No se pueden negar los aspectos positivos de ese capitalismo, en el desarrollo de los pueblos o en la lucha contra la pobreza extrema. Pero es más innegable aún que tales progresos se han hecho a costa de un crecimiento elefantiásico de la desigualdad, el factor más disolvente que se conoce y el mayor creador de frustración. Un proceso que no cesa, que sigue y se acentúa día a día.

3.- Los conflictos bélicos derivados de la feroz pugna por intereses económicos e geoestratégicos han provocado y siguen provocando estragos humanos de grandes proporciones, con muchedumbres de refugiados, expulsados o huidos de sus propios países, que buscan desesperadamente nuevos horizontes.

4.-El abordaje de cuestiones del calado, dimensión y profundidad de la inmigración sólo tiene sentido desde una posición holística, y a escala global. Ambas cosas precisarían algo que no existe, una gobernanza universal que analizara de forma integrada tanto la bomba demográfica sobre la que se asienta nuestro presente –con un Sur que es una guardería y un Norte que es aun asilo- como el aprovechamiento racional de los recursos existentes, pura ciencia ficción en la jungla de intereses que se los disputan.

5.- Incluso los planes de acción de ambición más reducida, a escala regional, cojean de forma clamorosa ante los movimientos regresivos a los que asistimos. El repliegue hacia el seno materno de las naciones –Trump, Brexit, populismos en crecimiento en toda la Unión Europea, que, además, Steve Bannon trata de coordinar- torpedean o hacen inviables las acciones conjuntas. Por otra parte, el alarmismo excitado por un pensamiento con mucho de xenófobo y servido con datos falsos (las fake news no han descansado un minuto) han castigado electoralmente las mejores intenciones y penetrado en las sociedades, que ya ve fantasmas donde no los hay.

6.-La idealización del ámbito nacional, como el único espacio verdaderamente legitimado para crear un “nosotros” respetable, el único autorizado a generar conflictos y el único con capacidad para resolverlos. Ni siquiera los más extremistas llevan sus dogmas de “cada cual en su casa” a su desembocadura lógica a escala

doméstica: “Fuera de Madrid los que no sean de Madrid”. O de Logroño o de Nueva York. Aunque ya vemos cómo estamos ya entrando en esas arenas movedizas. Terminaremos replegándonos en un “nosotros” de barrio o de calle. La xenofobia es bulímica y necesita realimentarse.

7.-- El nuevo universo moral. Señalo desordenadamente algunos de sus rasgos: la progresiva conversión de los ciudadanos en consumidores, con derivadas de amplio espectro, desde el culto al cuerpo hasta la insensibilización social o la banalización de lo trascendente; el individualismo galopante, excitado por una competitividad enfermiza y para todo, que estimula el “sálvese quien pueda” y atrofia la solidaridad, etc.

El marco descrito de forma muy sintética va a hacerse más complejo aún al entrar en colisión con elementos de enorme poder transformador que, asombrosamente, parecen no estar siendo considerados. Las novedades que se van a producir antes de una década como consecuencia del desarrollo de la Inteligencia artificial, la biociencia y la biotecnología atropellarán las pretensiones de regreso a la nación que señalábamos en el párrafo anterior. Y pondrán en ridículo las sesudas previsiones de los gobiernos. Un ejemplo muy a mano, el anuncio del fin de los vehículos de gasoil en el año 2045, cuando en el 2045 los españoles no sabrán qué son ni el gasoil ni los automóviles.

Pero, además, y sobre todo, van a alterar de manera profundísima el mercado laboral mundial. Se van a perder millones de los actuales puestos de trabajo. Y aunque es cierto que brotarán otros nuevos, requerirán una cualificación fuera del alcance de muchísimos de los que hayan perdido el suyo. Y no digamos de las masas de desesperados que querrán acceder a los paraísos de la prosperidad. Todas las previsiones señalan que, aún en el mejor de los casos, se producirá un porcentaje muy significativo de excluidos del sistema y un aumento de la desigualdad.

No dudo de que los seres humanos no permanecerán impávidos ante las nuevas amenazas. La aceptación de cuanto ocurre como un designio fatal quedó atrás, muy lejos, en nuestra Historia. Cuento con que, junto a los estragos de este terremoto socio-laboral, seremos capaces de alumbrar nuevas ideas y esbozar nuevas soluciones.

Pero, a los efectos de lo que en estas líneas nos ocupa, la gestión de los movimientos migratorios internacionales, la cuarta revolución industrial no llega como aliada. Lo normal es que aumenten las masas de desfavorecidos con muy difícil encaje.

Este simple esbozo puede servir, creo, para justificar mi afirmación de que en este contexto político, económico, social y moral cuanto se haga para afrontar el fenómeno de la emigración con dignidad y orden no podrá pasar de la cáscara.

Cualquier persona civilizada, que no se permita dar por perdida ninguna batalla que tenga que ver con la dignidad del Hombre, tendrá que pelear por corregir ese marco estructural, político, económico, social y moral que conspira contra toda ilusión de encauzar este fenómeno que pone en movimiento a millones de hombres, mujeres, ancianos y niños a la búsqueda de paz y prosperidad.

Mientras tanto, sólo cabe trabajar a escala regional para coordinar hasta donde se pueda las políticas de los receptores (países puerta, países paso o países destino), tanto para la acogida como para las ayudas a los países de partida.

Y algo más difícil aún. Trasladar la conciencia del problema desde los grandes foros mundiales a todas las naciones, incluso a aquellas que no se crean aludidas.

Es decir, lo que ya se hace. Con las resistencias que ya sabemos, con la hostilidad de los intereses que tan bien conocemos, que viven además especialmente envalentonados en estos últimos años.

La única tarea de valor seguro es la que podamos hacer ahora con nuestros hijos. Que es mucho, si lo planteamos de forma ambiciosa y organizada en los planes educativos.

No es una forma de esquivar nuestra responsabilidad ni un simple antídoto contra la melancolía.

Sirve aunque parezca que no.

Hace más ruido un árbol que cae que un bosque que crece.

Mamadou

Susanna Griso

“Me llamo Mamadou. Tengo 16 años. Nací en Ghana pero actualmente vivo en un centro de acogida en Barcelona. ¿Cómo llegué hasta aquí? De una manera mucho más simple de lo que creéis.

Mi viaje empezó como empiezan todos los viajes, con un amanecer, un nudo en el estómago y un primer paso. Un día cogí mi bolsa, mis zapatos y salí sin despedirme, porque las despedidas son trampas de las que es muy difícil escapar.

Mis amigos me decían “No te vayas, no vas a llegar. No te vayas, no vas a volver”, pero mis pasos ya habían empezado, primero en mi cabeza, luego en mi corazón y finalmente bajaron hasta mis piernas. No podía pararlo.

Al principio todo parecía ir bien, pero llegó el desierto. La travesía del mar de arena es dura, muy dura, y llena de riesgos. Mis pasos se llenaron de arena, mis labios se agrietaron y mi piel se secó. Pero no tenía miedo, porque creo en el paraíso y eso es lo que me esperaba al final de esa inmensidad. En el desierto vi víboras y buitres y me vi a mi mismo, a su lado. ¿Eran amigos o enemigos? No me paré a descubrirlo.

Estuve sediento durante días, pero todavía estaba más sediento de ilusión. La ilusión que se metió en mi cabeza en forma de pasos y que a cada paso que daba me separaba un poco más de mi familia. Yo caminaba hacia lo desconocido mientras ellos se quedaban detrás de mí. Me imaginaba como se iban haciendo cada vez más pequeños, más pequeños, más pequeños, hasta desaparecer. En la inmensidad del desierto es muy fácil perderse. Pero hay dos maneras de perderse, te puedes perder

físicamente pero también puedes perder la cabeza. La arena no me dejaba pensar con claridad. El infierno me citó, pero me desperté y me separé de él. No me dejé arrastrar por el desierto.

Mis pasos me llevaron por un camino equivocado, acabé en un gueto de esclavos, secuestrado y torturado. No eran víboras ni buitres, eran personas como yo que aprovecharon que mis pasos no sabían dónde llevarme. Pero esta es una parte muy oscura de mi viaje que podría distraeros de lo que de verdad os quiero contar: Cómo llegué hasta aquí.

Mi ilusión era mucho más grande y fuerte que todo lo malo que podía pasarme. Mientras pudiera, debía seguir intentándolo. Así que conseguí superarlo y seguí adelante. Porque una vez había llegado hasta allí, ni quería ni podía volver atrás. Debía llegar al final, seguir mis pasos. Encontré muchas cosas malas, pero también algunas buenas en mi largo viaje. Quedé impresionado por los tuaregs y sus kafias azules.

Bajo las estrellas pensé hasta donde podría llegar. Si mi ilusión y mis pasos serían suficientes para seguir arrastrándome hacia el norte. Grité, grité mucho. La realidad me estaba dando una lección. En el borde del desierto, muy lejos de mi hogar, me di cuenta de que las leyes de la sociedad no reconocían mi esfuerzo. Lo había dado todo para llegar hasta allí y todavía no era suficiente. Me enfadé mucho, la injusticia me tocó y me sentí impotente. Por unos momentos pensé que quizá había perdido la fuerza que me movía hacia adelante. ¿Qué debía hacer? ¿Volver atrás? ¿Volver a mi casa con mi bolsa y mis zapatos y reconocer ante mi familia que no lo había conseguido? No podía renunciar al paraíso, así que decidí que debía completar mi viaje, llegar hasta el final costara lo que costara.

Conseguí volver a dar el primer paso, esta vez para salir del desierto. Y al levantarme, la pesadilla ya no estaba en tierra, sino en el mar. Mis pasos se llenaron de agua, mis labios volvieron a agrietarse y mi piel siguió secándose, ahora por culpa del aire del mar. Pasé mucho frío y mucha hambre. Vi gaviotas mirándome con los mismos ojos con los que yo las miraba a ellas. ¿Quién sería más fuerte, ellas o yo?

Miré hacia abajo, hacia el azul más oscuro del mar Mediterráneo. Vi como este mar quitaba vidas sin piedad, pensé que quizá yo también acabaría allí, en el fondo, en lo más oscuro donde nadie se acordaría de mí nunca jamás.

Pero eso no sucedió. Mis pasos me guiaron hasta la costa de España. Volver a sentir tierra firme bajo mis pies fue una gran alegría. Desde que empecé mi viaje me di cuenta que de repente había muchas más cosas importantes que antes. Pisar tierra, por ejemplo, pasó a ser un objetivo en sí mismo. Pasó a ser mi prioridad número uno en la vida. Volver a pisar tierra, me repetía a mí mismo. Sólo quería eso. No quería morir.

Ahora, sin papeles, en un centro de acogida, pienso mucho en mi viaje, en mis pasos de arena y de agua salada. Mis labios ya no están agrietados, pero mi cuerpo aún siente el miedo. Recuerdo todo lo que sufrí, todo lo que me pasó y no entiendo como conseguí sobrevivir. Seguro que las perturbaciones de un camino como el mío asustan hasta a la muerte. Por eso no la encontré.”

Mamadou no me lo he inventado yo. Es un chico de verdad, su caso es real. Existe y es lo que la administración llama “MENA”, un acrónimo que sirve para ocultar su significado: menor extranjero no acompañado. Repítanlo dentro de sus cabezas porque la primera vez cuesta entender lo terrible de su significado: Menor, extranjero y no acompañado. Imaginen que fueran ustedes, o sus hijos, o sus sobrinos. Menores, extranjeros, no acompañados.

Mamadou ha tenido suerte, está en un centro tutelado y su relato, por muy extraordinario que nos pueda parecer, es uno de tantos. Seguramente no es el más dramático ni tampoco el más peligroso que encontraríamos si nos tomáramos la molestia de preguntar. Lo que algunos llaman crisis migratoria no es más que la suma de muchas historias como la suya. Protagonizadas todas ellas por seres humanos dispuestos a superar el peligro, la precariedad y las penurias con un único objetivo: Conseguir una vida mejor.

Algunas de estas historias tienen un final que podemos considerar feliz, muchas otras, por desgracia, terminan mal. Pero todas ellas comparten una cosa en común: Muy poca gente quiere escucharlas. Aunque son historias llenas de humanidad de las que podríamos aprender mucho, hemos decidido no hacerlo. Quizá porque cuando las escuchamos no nos gusta lo que nos cuentan de nosotros mismos. Hemos elegido cerrar los ojos y dejar que la administración, a veces tan fría, se haga cargo.

Nos ponemos la venda ante las personas que vienen a ganarse la vida a nuestro lado. No queremos saber cómo se llaman, ni de dónde vienen ni qué hacían antes de dejar toda su vida atrás, pero en cambio abrimos mucho los oídos ante aquellos que esgrimiendo fríos números, sean ciertos o no, nos quieren presentar su llegada como una amenaza. Porque hay gente que cree o dice creer que sufrimos una invasión, que aquí no cabemos todos, que nuestro estado del bienestar no puede absorberlos y que su llegada será el apocalipsis. Nos da más seguridad pensar en Mamadou como una molestia, un estorbo que viene a destruir nuestra forma de vida (sea la que sea), antes que fijarnos en el porqué.

Pero esta postura beligerante ante la inmigración, que solo se aguanta si dejamos de lado nuestra humanidad y nuestros sentimientos (quién pudiera) y nos basamos en los datos, tampoco encuentra un gran apoyo en la estadística. Los números son obstinados y no mienten. Las personas migradas que llegan a nuestras costas nos

aportan muchos más beneficios que problemas. Muchos más. No quieren escuchar historias como las de Amadou, quizá querrán escuchar números.

Por ejemplo, en 2018 llegaron a España 57.000 personas migradas. Contando que somos casi 47 millones de españoles, lo de invasión o avalancha nos puede empezar a sonar ridículo. Aportan más a las arcas del estado de lo que reciben (en España el saldo positivo se ha calculado en unos 5.000 millones de euros) y van un 7% menos al médico que los españoles. La estadística, como el algodón, no engaña.

Muchos estudios han demostrado que la inmigración es una de las maneras más sencillas y directas de crear riqueza. No quiero extenderme en este punto porque no me corresponde a mí argumentarlo, otros autores lo harán con mayor solvencia. Sin embargo, sí que quiero hablarles del efecto ancla que, en este caso, es de manual. Entendemos por efecto ancla ese sesgo cognitivo que nos da como dato confiable el primero que escuchamos. Juzgamos y valoramos según cómo y con qué información nos acercamos a un tema y eso nos hace ser parciales. Con la inmigración muchos generadores de odio interesados han usado este efecto para asustar a parte de la población.

Si ni las historias humanas ni la estadística les acaban de convencer, tengo otro efecto positivo de la inmigración, que va directamente relacionado con nuestro bolsillo. Quizá si hablamos de dinero podemos despertar el interés de mucha gente. Los inmigrantes nos aportan algo que nosotros somos incapaces de hacer, como mínimo en un corto periodo de tiempo: Aumentan la población activa. Más gente trabajando y más gente que nos ayudará a corregir el déficit demográfico que arrastramos en una de las sociedades más envejecidas del mundo. Si queremos poder jubilarnos necesitamos a mucha más gente trabajando y eso solo lo conseguiremos poniendo facilidades a todas estas personas que vienen a ganarse la vida junto a nosotros.

Y no, ni Mamadou ni otros como él disparan la criminalidad. Eso también es una falacia que nos hemos tragado casi sin pararnos a pensar. Vuelvo a los datos un momento sólo para comentar que a principios del siglo XXI España tuvo la oleada migrante más grande de Europa. ¿Qué pasó con nuestra tasa de criminalidad? Pues que siguió igual, en la parte baja de la tabla europea.

¿Y qué pasa con nuestras tradiciones? ¿Con nuestra cultura? ¿Si vienen muchos inmigrantes no corremos el riesgo de perderla? Bueno, para perder algo primero deberíamos saber qué es exactamente y la cultura y las tradiciones españolas son tantas y tan variadas que no encontraríamos migrantes suficientes para que se dedicaran a acabar con ellas. Y, además, nuestras costumbres no son más que la suma de otras costumbres que las diversas olas migratorias de nuestra historia nos han

ido dejando. Quizá de aquí un siglo tenemos la misma cultura, pero mejorada con aportaciones de personas como Mamadou.

Para conseguirlo debemos invertir en todos los Mamadous que podamos. Estos jóvenes que arriesgan su vida para llegar hasta aquí y que tienen un sueño: Estudiar, mejorar, tener un futuro. En nuestras manos está si ponemos todos los medios posibles para que su sueño se haga realidad o miramos hacia otro lado y los convertimos en un problema. Ninguno de ellos quiere pasarse el resto de su vida vendiendo bolsos en la calle o robando. Ninguno de ellos cruzó el desierto para acabar esnifando cola en el Raval barcelonés. Démosles la oportunidad de demostrar que con ellos entre nosotros vamos a ser aún mejores.

Tenemos mucho trabajo por delante, pero deberíamos en primer lugar dejar de ver a las personas migradas como un simple número, una molestia o una amenaza. Y aquí también tenemos una gran responsabilidad los medios de comunicación. Si en muchas ocasiones los inmigrantes no son más que un dato, también es porque nosotros los tratamos así, deshumanizándolos y cosificándolos como una parte más de la noticia, sin tener en cuenta que el ser inmigrante no es más que una cuestión circunstancial. Ahora bien, contar la gesta de Mamadou no ha sido fácil. Es menor de edad y nos ha pedido que le cambiemos el nombre, teme molestar a sus tutores. Y si es complicado llegar a los jóvenes en centros tutelados, no hablemos ya de las personas encerradas en CIES. Hay un punto ciego en nuestra sociedad, con toda la injusticia que se deriva de su existencia.

¿Seguimos mirando a otro lado?

No, los medios no podemos seguir escondiéndonos detrás de los números. Afrontemos el problema, pensemos en las personas migradas como lo que son, personas, con su vida, su familia, sus sueños y sus pesadillas. Tratémoslos como nos gustaría que nos trataran a nosotros, fijémonos en sus pasos que, como decía Mamadou, llenos de arena y agua, los han traído hasta nuestra puerta.



Datos frente a las mentiras

Ana Pastor

La expresión de sus ojos refleja abatimiento. Está como recostado sobre un sillón de color rojo aunque la imagen sólo encuadra la parte superior de su cuerpo y no nos permite saber mucho más del lugar. La fotografía de este anciano llega acompañada de un nombre, Jorge, y una explicación: “español, andaluz, 93 años. Ha trabajado toda su vida. Y ha sido desahuciado de su casa por el Estado. Ha tardado un año en encontrar plaza en un asilo público”. Junto a esta información aparece otra fotografía. Esta vez la de un hombre joven y negro. El texto que la acompaña dice: “Mohamed. Nigeriano. 20 años. Lleva 2 en España en los que no ha trabajado ni de noche ni de día. Pero en estos dos años el Estado le ha dado alojamiento, un teléfono móvil y 30 euros al día”.

La realidad es que el primer hombre ni se llama Jorge ni es español ni ha sufrido un desahucio. Tampoco es cierto que el segundo se llame así ni haya tenido toda esa clase de ayudas públicas en España. El primero de ellos, “Jorge”, se llama en realidad Konstantinos Spanos y es griego. En concreto de la isla de Ikaria. El anciano apareció en la cadena CNN hace años ilustrando un reportaje sobre hombres longevos. Lo mismo ocurre con “Mohamed”. En realidad se llama Chinedu Peter Okafor. No está en España sino que fue arrestado en India por tráfico de drogas.

Su caso apareció en varios medios de comunicación locales. Bastaba una labor periodística de búsqueda y contraste para identificar que las dos historias eran falsas. El problema es que estas fotografías no aparecieron en los grandes medios sino que ambos forman parte de los muchos bulos que en 2018 han corrido por redes sociales y, sobre todo, compartidos en el servicio de whatsapp. Es el más utilizado en nuestro

país y el que teóricamente más fiabilidad nos da al ser una red privada en la que sólo nos comunicamos con nuestros contactos y allegados. Sin embargo, se ha convertido en una de las principales fuentes de desinformación en los últimos tiempos ante la pasividad de las empresas tecnológicas que no están haciendo gran cosa para evitarlo.

Los periodistas que nos dedicamos a la verificación y a la lucha contra las fake news hemos comprobado que gran parte de los bulos que se propagan hoy en día buscan influir en la percepción que la sociedad tiene de los inmigrantes desacreditándolos y criminalizándolos. Estas campañas buscan generar una imagen negativa que los medios de comunicación no hemos sabido contrarrestar e incluso en ocasiones hemos amplificado por la mala praxis. Y muchos de estos falsos mitos han calado en la población. A todo ello hay que sumar la cantidad de veces que la prensa ha utilizado las palabras “asalto” o “avalancha” acompañando fotografías de Ceuta o Melilla con cientos de personas tratando de llegar a nuestro país. Imágenes que, aun siendo ciertas, no reflejan del todo la realidad.

Los datos no concuerdan con lo que hemos transmitido a la sociedad. Y hemos prendido la hoguera del miedo a lo diferente. Es cierto que hay muchas entradas a través de la frontera sur pero esa cantidad es menor a las llegadas a través de los aeropuertos. Lo dicen los informes del ministerio del Interior. Los datos, por tanto, desmontan el mito de las avalanchas hacia España aunque la imagen sea poderosa e impactante.

En algunos discursos se habla de “millones de africanos llegando” (se suele incidir de manera especialmente negativa si son de origen subsahariano) cuando la realidad del empadronamiento, que incluye también a los sin papeles, en los últimos diez años habla de unas 500.000 personas. De hecho, en los dos últimos años, los subsaharianos siempre han sido superados por los venezolanos, que constituyen ya la principal nacionalidad en busca de acogida en España.

Los números también sirven para contrarrestar otra falsedad: los inmigrantes o los refugiados vienen a quitar el trabajo a los nacionales y se aprovechan de ayudas públicas que arrebatan a otros. Falso. Se ha comprobado que durante los años de bonanza económica fueron una fuerza laboral importantísima y contribuyeron al crecimiento de nuestro país. Los periodistas no destacamos estas cifras lo suficiente. Ni antes ni ahora. Según un informe de la Oficina Económica de Presidencia del Gobierno realizado hasta 2006, la inmigración que recibimos durante un lustro fue responsable de la mitad del crecimiento de nuestro Producto Interior Bruto. Ese informe apuntaba además que los inmigrantes sólo hicieron uso del 5,4 por ciento del gasto público mientras que aportaron 23.000 millones en ingresos.

Cuando comenzó la crisis económica muchos de ellos retornaron a sus países ante la falta de oportunidades. Junto a los datos de aportación es importante también que en la prensa se incida en el asunto de la pirámide poblacional de España. Actualmente en nuestro país se producen 28 muertes más que nacimientos cada año, lo que significa que la población se contrae y está sufriendo un grave proceso de envejecimiento como recuerda el Instituto Nacional de Estadística, el INE. Tenemos además casi un 20 por ciento de la población que ya supera los 65 años. Y lo mismo en el resto del continente. Eurostat prevé que si no permitimos la llegada de inmigrantes el 55% de la población europea tendrá más de 65 años en 2050.

Los periodistas deberíamos subrayar en positivo que algunos países hayan empezado a revisar sus políticas de acogida por razones de envejecimiento en su territorio. Es interesante también la visión que ofrecen en este sentido algunos estudios internacionales que reflejan el nivel de innovación o emprendimiento de quienes consiguen estabilizar su vida en el país de acogida. Según un informe que publica Harvard Business Review, el intercambio cultural abre un mundo de posibilidades a quien da y a quien recibe. Y apunta además a una mayor inversión de dinero público en iniciativas de formación innovadoras frente al gasto en muros que proponen distintos dirigentes. En cualquier caso, con cualquier política, y también ante diferentes miradas informativas, la inmigración debe ser una apuesta a medio y largo plazo.

Reeducar en la aceptación al diferente requiere de tiempo y voluntad. Desde el periodismo, la lucha contra los bulos, las fake news y la desinformación forma también parte de ese proceso. Es quizá la única herramienta para tratar de contrarrestar la sensación de miedo al diferente que se está instalando en nuestras sociedades desde hace mucho tiempo. La historia de la humanidad es la historia de las migraciones. La diversidad es una fuente de riqueza y éxito como atestiguan los países que se han construido en base a ella. La búsqueda de oportunidades es un sentimiento transversal que atraviesa a los ciudadanos de cualquier país cuando vive dificultades más o menos graves. Ha pasado y seguirá pasando. Y los periodistas deberíamos construir una narración del fenómeno más basada en datos que en sensaciones.



Al borde de la explosión migratoria

Pedro Piqueras

Las migraciones, ya sea por cuestiones económicas, sociales, políticas o de refugio por conflictos bélicos, se han convertido en el primer desafío de Europa. Las guerras en el cercano Oriente –Irak o Siria- la destrucción del “status quo” en Libia, las crisis nunca resueltas en determinados países al norte del Sahel junto al subdesarrollo, hambrunas o guerras tribales al sur de esa misma franja, están produciendo una presión migratoria que -desde un amplio arco geográfico- tienen como objetivo el viaje masivo de cientos de miles de africanos hacia el Occidente Europeo.

Algunos socios de la UE han resuelto, o pretendido resolver la cuestión, de un modo expeditivo, insolidario y poco ejemplar. En unos casos con medidas de fuerza, como Víctor Orbán en Hungría o el ministro del interior italiano Salvini. Otros aliados, simplemente, no se sienten conmovidos o afectados por la presión migratoria que se padece en el sur de nuestro continente y que afecta sobremanera a nuestro país, en las costas peninsulares y en las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla. De este modo, España se convierte en la principal destinataria de un problema al que se enfrenta un tanto desarmada de apoyos, medios e ideas.

Lo que hemos venido denominando como fenómeno migratorio puede llegar a ser un problema de grandísimas proporciones. Creo, es mi punto de vista, que los sucesivos responsables de la Comisión Europea y los gobiernos de la Unión, España entre ellos, no han entrado en la cuestión de un modo decisivo ni han procurado una gestión solidaria, común y adecuada. Todo lo contrario, han hecho de este asunto algo casi irresoluble trasvasándolo a las siguientes administraciones con lo que la situación se

ha agravado más y más. No solo eso, los últimos intentos para intentar reordenar el problema han sido inútiles. El ejemplo lo tenemos en la cumbre mundial de Marrakech celebrada en diciembre de 2018, a la que Europa acudió profundamente desunida, rota. Al final hubo pacto, sí, pero sin el voto de Estados Unidos —que ni siquiera acudió- y de varios países del este europeo, lo que puso de manifiesto la división y las corrientes tan diferentes y opuestas que existen al respecto. Los intentos de Pedro Sánchez para acordar garantías de integración para los inmigrantes, o el impulso de Angela Merkel a la hora de destacar los factores positivos de la inmigración, se convirtieron en simples brotes aislados en el marco de un conglomerado de países cada vez más inclinados a reforzar cuestiones nacionales y comprometidos solamente en eso del sálvese quien pueda.

Medios de comunicación y redes sociales

El mundo está interconectado. El uso de teléfonos móviles y redes sociales es algo en lo que no hay barreras sociales, culturales, económicas. Hace unos cuantos años, en una reunión de tribus del desierto en una zona apartada de Tan Tan, en el Sáhara, pude advertir que los jóvenes camelleros, artesanos o músicos de Marruecos, Níger, Mauritania o Mali ya iban provistos de sus teléfonos móviles estableciendo enlaces —entonces muy primarios- con quienes visitábamos aquella zona. Hoy la situación ha cambiado de un modo espectacular. La capacidad de comunicación de todos ellos con el resto del mundo ha crecido de forma exponencial. Cualquier esquina de Nairobi, Dakar, Argel, Tegucigalpa o la Habana se convierte en un escenario en el que varias o muchas personas están consultando sus teléfonos móviles, accediendo a la información sobre lo que ocurre en cualquier otro lugar del planeta. Aquí no hay grandes desigualdades y todos son capaces de una interconexión y un intercambio de datos e imágenes antes impensable. Nada es ajeno a nadie.

Lo único que diferencia a unos y otros es la renta per cápita y los más pobres, en toda lógica, quieren alcanzar cotas de desarrollo que son imposibles en los lugares donde han nacido. Residan donde residan, todos tienen cumplida información de que otro tipo de vida es posible y es por eso que los más fuertes inician la aventura de llegar a Europa a bordo de cayucos, balsas o saltando vallas de espino. Lo que sea con tal de acceder a algo que saben que existe lejos y que es mejor de lo que tienen en sus países.

Para España, el problema se manifiesta de un modo preocupante. El conflicto de Libia y el bloqueo propiciado por italianos y malteses desplazan hacia las costas de nuestro país —más solidario a los ojos del mundo- el flujo de entradas, convirtiéndolo en el líder de llegada de migrantes y de solicitantes de asilo en Europa. Una situación

agravada por el hecho de que ni Marruecos ni Argelia quieren aparecer como los países que encierran a sus vecinos subsaharianos, a pesar de los acuerdos con Madrid. Circunstancias todas ellas –sociales, económicas o políticas- que exigen una toma en consideración para un análisis más profundo y para una gestión más eficaz del fenómeno migratorio.

África. El caso Senegal. Un ejemplo

El nivel general de PIB per cápita de África es de unos dos mil dólares por habitante y año—dependiendo de las fuentes que se consulten hay otros datos. Todo ello dentro de una desproporción enorme entre países como Guinea Ecuatorial -más de 20.000 dólares gracias al petróleo- Gabón o Sudáfrica frente a estados paupérrimos como Mali o Níger, en torno a los 1.000 dólares. Datos, estos últimos, que por sí solo explican la presión de los fenómenos migratorios.

Tomemos como ejemplo Senegal. Un país de catorce millones de habitantes—el ochenta y cinco por ciento musulmanes y el resto repartidos en minorías católicas y animistas—en el que los niños son educados mayoritariamente en el bachillerato francés y las escuelas islámicas aunque la religión musulmana no se vive aquí de un modo integrista. Su renta per cápita es de dos mil quinientos dólares, el equivalente a la media, más o menos, de la correspondiente a todo el continente. Se trata de un territorio pacífico, con capacidad de progreso en distintos ámbitos y aún así con muchas deficiencias. Un país con grandes posibilidades para la industria pesquera —desarrollada de un modo muy primario en la costa atlántica- y también para la industrial y la agroalimentaria gracias a ríos caudalosos como el Gambia, el Casamance o el Senegal. Sus playas y sus grandes parques —con reservas de fauna africana y bosques de baobabs- se convierten en grandes atractivos para la creciente industria turística. Sin embargo, algo que el visitante curioso advierte y que las estadísticas no desmienten es el grado de pobreza en las calles de las principales ciudades con miles de niños mendigos, los talibés, a cargo de los marabúes —líderes religiosos locales- el excesivo crecimiento demográfico con una fecundidad de casi seis hijos por mujer, la cantidad de tierras fértiles y no cultivadas, una absoluta despreocupación por los vertidos o por el reciclaje de materias plásticas que cubren el extrarradio de las zonas urbanas y pequeños núcleos rurales...etc.

No es extraño que muchos senegaleses prueben fortuna intentando el salto hacia Europa arriesgando incluso la propia vida. Unos seiscientos mil lo han hecho ya en una proporción del 70% hombres y el 30% de mujeres. Sus principales destinos son Francia, Italia y también España. En muchos casos se emplean en trabajos manuales o en el sector servicios y otros intentan abrirse paso a otros niveles gracias a su formación con estudios superiores. Cuando se habla con ellos, habrían preferido seguir viviendo en Senegal si se hubieran dado las mínimas condiciones.

La explosión migratoria

El caso Senegal y otros en el mismo continente nos sugieren que no hay mejor solución para el problema migratorio que la elevación de la renta de los países africanos, algo que solo será posible con un cambio de paradigma sobre las cuestiones que afectan y provocan las migraciones. Cabría pensar, por ejemplo, en la creación de focos de desarrollo en los países situados en esa franja africana, desde el Sahel hacia el centro/sur del continente, de modo que puedan dinamizarse las economías locales e incluso irradiarse hacia otras zonas. Seguramente, también es necesaria una nueva visión del problema del crecimiento económico en Europa y en África; es decir, estudiar si pudiera ser positivo prolongar y activar el crecimiento del viejo continente hacia el africano, de modo que pueda modificarse hacia arriba la renta media e incrementar el poder adquisitivo de esas comunidades.

De esto he hablado en alguna ocasión con el general Ballesteros – actual Director de Seguridad Nacional- y en tal sentido, he podido consultar distintas declaraciones políticas y artículos o sesudas colaboraciones periodísticas. El profesor Tamames desarrolla esa tesis en un artículo publicado en Abril del 2017 en el Español con el título “Un plan Marshall para África” El economista desarrolla con más precisión algunas de las ideas que verbalmente habíamos esbozado. Una idea simple que algunos podrían calificar casi de ingenua y con una puesta en marcha complicada porque exige los planes y el acuerdo de las administraciones y grandes grupos europeos entre los que se extendió –hace mucho tiempo- el pensamiento de que con África está todo perdido. Lo cierto, en cualquier caso, es que solo es posible el progreso y la reducción de las desigualdades, que son el origen de las migraciones masivas de riesgo, si somos capaces de un cambio de paradigma y tomar en serio lo de crecer en África con los africanos.

El problema es grande y necesita actuaciones urgentes y profundas con el fin de crear estructuras económicas estables en distintos campos. Crear industrias, proporcionar cultivos en zonas eventualmente fértiles o invertir en el sector turístico y de servicios es crear también consumidores y riqueza para todos. Hoy estamos viendo como China está tomando la delantera en distintos países africanos con inversiones a veces grandiosas en distintas industrias –también agroalimentarias- que incluyen hasta construcciones de vías férreas. En julio del año pasado el presidente Xi Jinping visitaba Senegal donde hacía alusión a una especie de plan Marshall (sin darle este nombre, claro está). Según el mandatario de la República China África puede consolidarse económicamente gracias a “su dinamismo y las aspiraciones de su gente para el desarrollo”. Una declaración retórica sí, pero que viene acompañada del hecho de que “ellos” ya están actuando.

Conclusiones

El problema migratorio está frente a nosotros para quedarse mientras el extremismo y los conflictos sigan activos en torno al Mediterráneo. Hay tarea para largo, pero las crisis pueden servir para plantear ideas que nunca serían expuestas en tiempos de bonanza. Serán necesarias más conferencias internacionales y la disposición de atajar el problema pero también más inversiones, no solo para el control del tráfico migratorio —que dentro de poco serán absolutamente insuficientes— sino para crear nuevas condiciones de vida, un progreso y bienestar que disuadan a cientos de miles de personas de jugarse la vida. Planes educativos y sanitarios para reducir la creciente explosión demográfica y la subsiguiente explosión migratoria. Conseguir, en fin, un crecimiento de Europa hacia fuera, hacia África. En cuanto al interior de nuestro continente, llevar a cabo una gestión humanista y adecuada del fenómeno migratorio con la convicción de que, bajo determinados parámetros, se trata de algo positivo para el rejuvenecimiento de una Europa anquilosada y empeñada en crearse problemas incluso el de la propia supervivencia. Pero esta última es otra cuestión, otra historia y por cierto, nada desdeñable.



En la punta del iceberg de un fenómeno tan antiguo como el ser humano

Felipe Sahagún

En los debates nacionales e internacionales sobre migración, salvo contadas excepciones, falta luz y sobran ruido y desinformación. Sorprendente si tenemos en cuenta que las migraciones son una realidad tan antigua como los seres vivos, especialmente los humanos¹.

“Si pensamos en generaciones, todos somos emigrantes”, afirmaba Ian Goldin en la presentación de uno de sus cuatro libros sobre globalización en la London School of Economics en octubre de 2011².

“El primer problema que tenemos con la migración es conceptual y mental, pues mientras no existieron fronteras (con la separación entre ciudadanos y siervos por el Imperio Romano en los siglos III y IV de nuestra era), no había movimiento de personas entre fronteras”, tal como se define desde el siglo XVII la migración.

Cuanto más países, más fronteras y cuantas más fronteras, más emigrantes. El problema se simplifica —y, como en todas las simplificaciones, se agrava— si no distinguimos entre fronteras internas y externas, entre migrantes, refugiados y desplazados.

¹ Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future. -Ian Goldin, Geoffrey Cameron and Meera Balarajan. Princeton University Press, 2011.

² Vídeo de su ponencia: https://www.youtube.com/watch?time_continue=35&v=sdylwrjgxs4 14 de octubre de 2011.

Como en tantos otros ámbitos de la vida, cuanto más se reduce el foco del análisis en el tiempo y en el espacio, más se oscurecen los elementos principales de la realidad migratoria y peor se comprenden sus causas y sus efectos. Sólo con una mirada larga y una visión global se pueden restablecer las verdaderas proporciones de tan complejo desafío.

La mayor parte de las respuestas a las migraciones está determinada por preocupaciones que, por legítimas y graves que sean en determinados lugares durante ciertos periodos, distorsionan u ocultan los beneficios económicos, sociales y culturales de los principales movimientos migratorios a largo plazo en la mayor parte del mundo.

La ciencia y la tecnología permiten hoy conocer mejor, mediante análisis del ADN y otras fuentes, las circunstancias que empujaron a nuestros ancestros a salir de África Oriental hace unos 200.000 años. Junto con el habla, la capacidad –por necesidad o por libre voluntad- de emigrar es una de las características definitorias de la especie humana que nos ha permitido sobrevivir a casi todas las demás especies.

Sin la expansión por todos los continentes y el aprendizaje compartido y transmitido de generación en generación gracias a la necesidad de adaptarse a climas y geografías muy diferentes, no habría sido posible la diversificación del conocimiento y de las habilidades de los humanos que dieron vida a las civilizaciones antiguas y modernas.

Uno de cada cuatro habitantes de las ciudades más pujantes del Renacimiento (Venecia, Florencia, Ámsterdam, Londres...) eran emigrantes. Aunque las cifras actuales de extranjeros en los principales países europeos se consideren importantes, no llegan al 10 por ciento ni siquiera en el Reino Unido del Brexit³.

¿Vuelven los bárbaros? ¿Los tenemos ya en las puertas (Turquía, Grecia, Libia, Jordania, Líbano, Magreb, México...) de Europa y de los [EE.UU.](#)? “Por supuesto”, responden un día sí y otro también los Le Pen, Farage, Orban, Trump y compañía. “Si no hacemos nada para impedirlo, el influjo migratorio será como la invasión de los bárbaros del siglo IV y las consecuencias, las mismas”, repite Marine Le Pen, la dirigente del Frente Nacional.

³ España es el octavo país de la UE con más extranjeros: un 10% de la población viene de fuera –EFE.

<https://www.20minutos.es/noticia/2632102/0/union-europea/poblacion-extranjera/espana-octavo-pais/#xtor=AD-15&xts=467263>

Las principales oleadas de extranjeros que precipitaron la caída del imperio romano de Occidente no se produjeron hasta el siglo V y “la muerte, las ruinas, los incendios y el luto” que, según San Orencio de Auch, testigo y cronista de aquellas invasiones, dejaron a su paso nada tienen que ver con los efectos que, hasta ahora, ha tenido la entrada masiva de refugiados e inmigrantes (cuántos desmanes se cometen en su nombre) en los países más ricos.

“Trump no se ha atrevido todavía a presentarse como un nuevo emperador Adriano, aunque desde Pat Buchanan ningún candidato estadounidense había llamado bárbaros a los mexicanos”, escribía Ian Morris en 2016 para el centro geoestratégico Stratfor⁴. Tras dos años en la Casa Blanca, no ha cesado en su empeño. Su respuesta a las caravanas de emigrantes centroamericanos es el último ejemplo.

En su libro *Refugiados*, el profesor, ex eurodiputado y asesor de varios gobiernos franceses sobre problemas del Mediterráneo, Sami Naïr (Tlemcen, Argelia, 1946) desmonta, una por una, las mentiras de los actuales sembradores de odio y miedo al extranjero, y ofrece numerosas ideas para corregir los graves errores cometidos hasta ahora⁵.

El autor pone el foco en Europa y, dada la velocidad de los procesos geopolíticos en los tiempos que vivimos, casi todas las cifras necesitan actualizarse -unos meses hoy son como varios años hace dos o tres decenios-, pero ello no invalida nada esencial de su investigación. Como el excelente divulgador que es, empieza y termina los 14 capítulos del libro por la última hora, a pesar de la hojarasca, nunca pierde de vista el bosque ni su deterioro imparable si no ponemos remedio cuanto antes a la sinrazón.

¿Por qué se han acelerado en los últimos años las migraciones?, se pregunta en el primer capítulo (“Éxodo”). Para mejorar su vida y la de los suyos, empujados por las enormes desigualdades que la explosión demográfica, las guerras y las crisis medioambientales están provocando en algunos países. “La conjunción contradictoria entre el crecimiento demográfico y el estancamiento económico constituye la causa fundamental”, escribe⁶.

⁴ Morris, Ian. “Is the West being overrun by Migrants?” STRATFOR Sep 7, 2016

⁵ Naïr, Sami. *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Ed. Crítica, Barcelona 2016.

⁶ IBID, p. 17

Cierra la presentación con una dura crítica a la UE: “Carece de respuestas a los desafíos que plantea este entorno geopolítico y geoeconómico. No tiene visión estratégica ni a largo ni a medio plazo. Deja al mercado gestionar automáticamente la demanda migratoria y no quiere asumir la responsabilidad política y moral para con los refugiados. Su impotencia y falta de visión en materia de previsión y gestión de las migraciones beneficia a los movimientos xenófobos”⁷.

El maná que han encontrado tirios y troyanos sin escrúpulos -mafias las llamamos, aunque la realidad es más complicada- lo explica en el capítulo 10: “La razón (del éxito mafioso) tiene que ver con la debilidad estructural de la UE, las lagunas legislativas y las diferencias entre las legislaciones nacionales” denunciadas hasta por Europol⁸. Las principales víctimas son siempre las mujeres y los niños, porque “el mundo del éxodo no es el mundo de la solidaridad”⁹.

Quizás la Europa de los valores -lo más importante que ha dado el viejo continente al mundo desde la Segunda Guerra Mundial- haya fallecido en 2015. Quizás el mensaje de Europa al mundo haya desaparecido ante la tragedia de sirios, iraquíes y afganos. “Será difícil hacer olvidar estos hechos y nadie sabe cuáles serán las consecuencias”, advierte¹⁰. En los resultados electorales de los últimos dos años (Alemania, Italia, Andalucía (España) esas consecuencias empiezan a verse con más claridad.

Desde los primeros capítulos deja claro Naïr la necesidad de revisar los conceptos de refugiado e inmigrante, pero advierte contra el riesgo de que, al modificar la Convención de Ginebra, en vez de reforzarse, se debilite la protección de las víctimas.

Consciente de las dificultades de cualquier estrategia, concluye con una advertencia que los abanderados de la amenaza bárbara siempre utilizarán a su favor: “Los valores del humanismo ilustrado se desvanecen poco a poco, recordando el eclipse de la democracia de los años treinta del siglo pasado. La punta de lanza de este repliegue está constituida hoy en día tanto por los movimientos xenófobos y racistas de extrema derecha como por la política oficial de algunos gobiernos de los países del Este”¹¹.

⁷ IBID, p. 22

⁸ IBID, p. 115

⁹ IBID, p. 128

¹⁰ IBID, p. 86

¹¹ IBID, p. 163

En el umbral del siglo XXI Hans Magnus Enzensberger ofrecía en su ensayo *La gran migración* algunas ideas útiles para evitar, si se le hubiese escuchado, muchos de los errores cometidos desde entonces.

A partir del mito de Caín y Abel, reflejo del conflicto territorial entre nómadas y sedentarios que culmina en parricidio, el gran ensayista, guionista y pensador alemán vuelve a las raíces de los desplazamientos humanos, a sus causas y a sus consecuencias para demostrar que tanto el egoísmo de grupo como la xenofobia son constantes antropológicas anteriores a cualquier otra forma social conocida.

“Los movimientos migratorios a gran escala”, señala, “siempre desembocan en luchas de reparto” y “el sentimiento nacional gusta de reinterpretar tales conflictos, siempre inevitables, aduciendo que tienen que ver más con recursos imaginarios que con materiales”¹². Campo ideal para la demagogia.

La globalización, la multiplicación de pueblos declarados superfluos o sobrantes y los nuevos medios de comunicación han transformado los movimientos de población. Enzensberger considera fuera de lugar el fatalismo y el alarmismo. Hasta el momento, añade con buen criterio, “tan sólo se ha puesto en movimiento una fracción ínfima” de las grandes corrientes migratorias que nos esperan.

La movilidad creciente y la globalización en su nueva fase, cuestionada por muchos tras la última gran recesión de Occidente, están transformando el fenómeno de la migración. Las guerras coloniales, las campañas de conquista y las expulsiones, antaño organizadas por los estados, van dejando paso a movimientos migratorios moleculares que sólo los más cínicos pueden calificar sistemáticamente de voluntarios.

¿Cuántos emigran sin que medie el reclamo de alguna promesa y el desencanto o la desesperación, intensificada por la multiplicación de catástrofes naturales y de guerras civiles, que han estado siempre en el origen de desplazamientos masivos? En el pasado la esperanza que empujaba a moverse nacía fomentada por el aliciente de la leyenda y los rumores: la Tierra Prometida, la Arabia feliz, la legendaria Atlántida, El Dorado, los tesoros de las Indias, el Nuevo Mundo.

Hoy, gracias a las redes y a los móviles, los relatos mágicos han sido sustituidos por mensajes e imágenes igual o más falaces, pero con una fuerza de atracción infinitamente más poderosa que todos los mitos del pasado. Esa fuerza, unida a los crecientes desequilibrios demográficos y económicos, multiplicarán y acelerarán las migraciones en el futuro. Lo conocido hasta hoy es sólo la punta del iceberg.

¹² Enzensberger, Hans Magnus. “La gran migración. Treinta y tres acotaciones” En *Ensayos sobre las discordias*. Anagrama, Barcelona 2016, p. 23.



Migraciones y gobernanza global

-El pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular o como hacer que la migración funcione para todos-

Mariola Urrea Corres
Universidad de La Rioja

Fuego en el mar es el título del documental de Gianfranco Rosi que fue merecedor del Oso de Oro de La Berlinale en 2016. Un relato que refleja la realidad de los refugiados y su impacto en un lugar como Lampedusa a través de la mirada de un niño. Solo un año antes, el fotógrafo australiano Warren Richardson ganaba el World Press Photo con *Esperanza en una nueva vida*, una fotografía tomada en la frontera serbio-húngara en la que se aprecia cómo un hombre entrega un bebé a otra persona a través del espino de una alabrada en Röszke. El documental y la fotografía reflejan dos aproximaciones a un fenómeno tan antiguo y tan actual como es el de los movimientos migratorios. Lo hacen, claro está, poniendo el acento en el factor humano sin atender a la razón que motiva el desplazamiento, ni el estatuto jurídico que su situación lleva aparejada. La fotografía y el documental nos obligan a no ignorar una realidad incómoda, a la vez que demuestran que las soluciones que se alcanzan en los despachos no siempre responden a las necesidades de las «personas», ni armonizan bien con los valores y principios que inspiran la convivencia en sociedades abiertas como la europea. Este planteamiento más centrado en las personas es el que aborda el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2018.

El 3,3% de la población mundial es migrante. Hablamos de 243.700.236 personas, en cifras de 2015. Resulta un dato suficientemente expresivo como para calificar las migraciones de desafío para las estructuras jurídicas, políticas y sociales en la esfera nacional, regional e internacional. Las migraciones, como fenómeno, impactan en las sociedades y en los gobiernos y exigen respuestas política y humanamente

acertadas. Las migraciones son, sin duda, una oportunidad para la prosperidad de los países de origen y destino. No falta quien las percibe, sin embargo, como una amenaza de la que hay que protegerse. La percepción que se tenga en las sociedades de acogida de los inmigrantes resulta, en consecuencia, un elemento particularmente importante, pues configura el tipo de relación que esa sociedad proyectará sobre un colectivo significativo de personas. Por eso, resulta tan importante disponer y difundir información cierta, objetiva y apoyada en datos contrastables. En este mismo orden de ideas, la rigidez de los marcos jurídicos vigentes no puede obligarnos a pasar por alto la legítima aspiración que le asiste a quien abandona su país y desea alcanzar una vida más próspera en los lugares de acogida, con independencia de cuál sea la razón que los impulse a migrar. Una aspiración que solo tendrá la forma de derecho reconocido, claro está, siempre que concurren determinadas circunstancias.

Los movimientos migratorios responden a una realidad pluridimensional que sólo puede interpretarse correctamente desde planteamientos globales. Si prestamos atención al marco jurídico que regula este fenómeno, concluiremos que las políticas de inmigración y asilo se articulan a partir de conceptos como control de frontera, visado, permiso de corta o larga duración, reagrupación familiar, regularización, remesas, devolución ¿en caliente?, acuerdos de readmisión, país seguro, protección subsidiaria, refugio o asilo con el significado y con el alcance que cada Estado decide de conformidad con su capacidad soberana para administrar tales políticas. El desafío que nos plantea Naciones Unidas al impulsar el Pacto de las Migraciones es, en realidad, el de trascender esta lógica puramente estatal para que la cooperación internacional contribuya a entender mejor toda la dimensión de un fenómeno de marcado carácter supranacional.

En el caso de un país como España conviene precisar, además, que el poder de decisión en la materia está condicionado por la pertenencia a la Unión Europea. Así, la Unión dispone de una capacidad de actuación compartida con los Estados que comprende la atribución de competencias suficiente para poder garantizar una política *común* en materia de inmigración, asilo y control de fronteras adecuada a los desafíos europeos. La existencia de un marco jurídico europeo en materia de inmigración y asilo relativamente completo no ha evitado, sin embargo, serias dificultades para que la Unión y sus Estados pudieran responder con eficacia y agilidad a los flujos migratorios procedentes de su frontera sur. Una frontera particularmente compleja dada la cercanía geográfica con países con los que existe una diferencia notable en términos de desarrollo económico, que sufren una inestabilidad político-institucional que facilita el surgimiento de redes criminales o la instalación en su territorio de grupos terroristas. No es necesario, en este sentido, insistir demasiado en las reacciones que ha provocado en algunos Estados miembros la decisión acordada por la Unión para el oportuno reparto de refugiados llegados a territorio europeo y a los que hay que garantizarles la protección que ordena el Derecho Internacional. La solución

finalmente acordada con Turquía para una gestión extraterritorial del fenómeno del asilo no es, precisamente, la iniciativa de la que la Unión pueda sentirse más orgullosa.

No es el propósito de esta reflexión detenerse en la situación particular de la migración en España y en la Unión Europea, aunque los factores que la explican y la intensidad con la que se manifiesta tengan una dimensión profundamente nacional y regional. Consideramos más interesante centrar la atención en un enfoque internacional. El motivo que lo justifica difícilmente puede discutirse: el 10 de diciembre de 2018, se acordó en Marrakech el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. El 19 de diciembre, como ya hemos señalado, la Asamblea General ratificó el citado Pacto con la aprobación de 152 Estados, el voto en contra de 5 Estados (Estados Unidos, Israel, Polonia, Hungría y República Checa) y la abstención de 12. ¿Cómo se impulsó el Pacto y con qué propósito? ¿qué naturaleza jurídica tiene y cuál es su contenido? ¿qué Estados lo han aceptado y cuáles han quedado al margen?... son solo algunas preguntas a las que nos gustaría dar una primera respuesta. Comencemos por el principio.

El 19 de septiembre de 2016 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobaba la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes como respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. Más allá de concretar una serie de compromisos que la Asamblea General aprobó para que los Estados aplicarán a unos (migrantes) y otros (refugiados), interesa ahora destacar el compromiso que adquirió Naciones Unidas para iniciar un proceso de negociaciones de carácter intergubernamental que concluyera con la adopción de un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Después vendrían nuevas Resoluciones de la Asamblea General (71/280 y 72/244) en las que se fue perfilando el método de trabajo que ordenaría el citado proceso de negociaciones internacionales, así como el lugar en el que se aprobaría el documento final.

El Pacto mundial de las Migraciones es la expresión más clara del compromiso adquirido por los Estados de profundizar en la cooperación internacional sobre la migración respetando, siempre, la capacidad de los Estados para definir sus propias políticas migratorias. Los Estados se declaran firmemente convencidos de que mejorando la gobernanza de la migración podrán optimizarse mejor los beneficios que este fenómeno —rasgo distintivo de nuestro mundo globalizado— provoca. Hacerlo exige un enfoque integral en el que, como señala el Pacto, el compromiso con el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas migrantes sea compatible con la promoción de la seguridad y la prosperidad de todas nuestras comunidades.

El Pacto se articula a partir de 10 principios rectores y aspira a la consecución de 23 objetivos cada uno de los cuales incorpora un compromiso y una batería de

acciones cuya aplicación exigirá, a tenor de lo establecido en el propio documento, “realizar esfuerzos concertados a nivel mundial, regional, nacional y local, incluida la coherencia del sistema de las Naciones Unidas”. De los diez principios rectores es pertinente destacar, atendiendo al enfoque de nuestro análisis, dos de ellos: el relativo a la cooperación internacional y el que expresa el respeto a la soberanía de los Estados. Ambos principios representan las dos pulsiones que conviven en un Estado ante cualquier compromiso internacional en la materia que nos ocupa: de una parte, la preservación de su espacio de soberanía para configurar la política migratoria que considere pertinente, sin más límite que el que le imponga el propio Derecho internacional; y, de otra, la imprescindible cooperación que permita coordinar las respuestas que demandan problemas transnacionales y que, necesariamente, escapan a las limitaciones de una lógica estrictamente estatal. Desde esta dimensión, es claro que el Pacto ha sabido incorporar con garantías la fórmula para hacer compatible un marco de cooperación en la esfera internacional que posibilite una aproximación más comprensiva del fenómeno global de las migraciones sin interferir en la propia identidad de cada política migratoria nacional. También resulta interesante, en este punto, recordar la importancia que el texto presta a la colaboración que debe existir entre distintos agentes (migrantes, diáspora, comunidades locales, sociedad civil, mundo académico, sector privado, poderes públicos, organizaciones sociales y medios de comunicación, entre otros) elevando dicha colaboración a la condición de principio inspirador del Pacto.

Por lo que se refiere a los objetivos consignados en el Pacto, los hay de distinta naturaleza y condición. Con una pretensión únicamente explicativa nos permitimos ordenar el conjunto de los veintitrés objetivos en torno a tres grandes áreas. La primera está encaminada a la consecución de información cierta y veraz que facilite la investigación, la adopción de políticas migratorias, el conocimiento del fenómeno migratorio y su impacto en el desarrollo sostenible, así como la percepción correcta que sobre las citadas migraciones desarrollan las comunidades de origen, tránsito y destino (Objetivos 1, 17). La segunda área engloba aquellos objetivos que tienen al migrante como principal sujeto de protección y que aspira a evitar la opción de la migración irregular. Lo hace desde una perspectiva preventiva sugiriendo la adopción de medidas en las etapas previas a la migración o durante la migración (2, 3, 4, 6, 7, 14), en el lugar de destino (15, 16, 18, 19, 20, 22) y, llegado el caso, en los procesos de retorno, voluntario o forzado, a su lugar de origen (21). El tercer área aglutina aquellos objetivos que persiguen una migración segura, ordenada y regular partiendo de la circunstancia de que todos los Estados pueden ser potenciales países de origen, tránsito y destino (5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 23). Los objetivos descritos, en perfecto alineamiento con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, están impregnados de la voluntad de los Estados participantes en el Pacto de maximizar los efectos positivos que una migración segura, ordenada y regular puede implicar para todos.

El Pacto es, en los términos ya descritos, un marco de cooperación internacional. No es un instrumento jurídicamente vinculante que trate de desplazar la capacidad de acción de los Estados en la definición de sus políticas migratorias. El Pacto es un compromiso que voluntariamente han asumido los Estados que votaron la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas que lo contiene. Tal referencia a la naturaleza del documento no invalida, a nuestro entender, lo que de positivo tiene alcanzar un compromiso global de cooperación en un campo claramente transnacional. De hecho, en el ámbito internacional no son pocas las experiencias que demuestran la capacidad de un instrumento no jurídico para provocar efectos transformadores en las políticas de los Estados. La Declaración Universal de Derechos Humanos es un buen ejemplo de ello. En el caso que nos ocupa, como indica el propio Pacto, la autoridad que el citado acuerdo pudiera desplegar está ligado a “su carácter consensuado, su credibilidad, su titularidad colectiva y el hecho de que su aplicación, seguimiento y examen sean conjuntos”. Solo el tiempo podrá permitir confirmar el alcance y la validez de esta afirmación.

Para terminar, vale la pena recordar que el Pacto ha sido rechazado por cinco Estados (Estados Unidos, Israel, Hungría, Polonia y República Checa) en la votación de la Asamblea General. De todos ellos, nos preocupa particularmente la posición de algunos miembros de la Unión Europea que han negado validez al Pacto alegando una pretendida ingerencia en su soberanía. Y es que difícilmente se puede dar por válida tal explicación si, como ya hemos señalado, la competencia en inmigración y el asilo es un ámbito que los Estados y la Unión ejercitan en régimen compartido. Todo invita a pensar, por tanto, que la negativa a suscribir este Pacto se fundamenta en razones diferentes a las expresadas, que conectan, más bien, con la tendencia regresiva en términos democráticos que las instituciones europeas ya han constatado en el caso de Hungría y Polonia. Un problema que la Unión Europea deberá resolver sin demora, pues atenta contra sus propios fundamentos.

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular es la respuesta necesaria, oportuna y coherente que Naciones Unidas ofrece a un fenómeno pluridimensional que demanda una visión comprensiva desde lo internacional. Todo ello con la pretensión de configurar un contexto de aproximación al fenómeno migratorio global desde el que los Estados podrán perfilar sus propias políticas. El Pacto no reconoce un derecho a migrar, ni supone una ingerencia en las políticas migratorias de los Estados. El Pacto sí aspira, como describe su propio redactado, a hacer que la migración funcione para todos. Si lo consigue será, sin duda, una gran aportación.

CAPÍTULO 2

Organizaciones Internacionales

Por una gestión responsable y sostenible de la movilidad internacional, con perspectiva de infancia

Andrés Conde
Director Ejecutivo. Save the Children

En el mundo, la mitad de las personas migrantes y refugiadas son niños y niñas.

Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el número estimado de personas menores de 19 años que viven fuera de su país de origen a nivel global pasó de 30 millones en 1990 a 36 millones en 2017, observando un aumento del 21 por ciento. Si se tiene en cuenta el total de las personas desplazadas, la cifra alcanza los 50 millones de niños y niñas. En los últimos años, ha aumentado en particular el número de los menores que viajan sin la compañía de sus tutores; en el periodo 2015- 2016 hubo cinco veces más niños y niñas que migraron solos respecto al bienio 2010- 2011, y se alcanzó el récord de 98.400 solicitudes de asilo formuladas por menores no acompañados en 78 países.

Sólo en los países europeos el año pasado según Eurostat se registraron más de 30.000 solicitudes de asilo presentadas por menores no acompañados, lo que supuso el 15 por ciento de la totalidad de las solicitudes infantiles. Estas cifras de niños y niñas solos con necesidad de protección internacional han aumentado considerablemente en los últimos años, desde las 10.610 solicitudes en 2010, aunque se alejan de las 95.208 de 2015.

El creciente número de niños y niñas en los flujos migratorios ha supuesto un desafío para muchas de las legislaciones nacionales en materia de asilo y de protección de la infancia de los principales países de tránsito y acogida, que se han encontrado sin un marco normativo adecuado para responder a las necesidades específicas

de este colectivo. En efecto, a pesar de la sobre representación de los niños y las niñas en los flujos migratorios internacionales, y de la situación de vulnerabilidad a la que se ven expuestos durante los largos trayectos, el enfoque de infancia aún se enfrenta a resistencias para situarse como elemento fundamental en la gestión de las migraciones. De ahí que la mayoría de los Estados no cuente con una legislación de extranjería que incorpore una perspectiva de infancia, ni con una normativa en materia de protección de la infancia que incorpore las necesidades específicas de la infancia migrante y refugiada. Esta fragmentación de la normativa que concierne el trato y la protección reservados a los niños y niñas migrantes y refugiados causa, en muchos casos, vacíos legales que dejan indefenso al colectivo más expuesto a vulneraciones y abusos durante los trayectos migratorios.

No existen políticas públicas que no tengan impacto sobre la situación de la infancia, y esta máxima es particularmente relevante en materia migratoria. Así, el proyecto migratorio de niños y niñas se ve afectado no solo por sus propias decisiones, sino por las de sus progenitores y las políticas de los Estados de origen, tránsito o destino. A lo largo del ciclo migratorio, se les somete de manera sistemática a procesos que no tienen en cuenta su interés superior como consideración primordial, sino que responden bien a su estatus administrativo o bien al de sus progenitores. En lugar de realizar una valoración previa del posible impacto de la decisión sobre el niño, se aplican medidas sistematizadas y basadas en consideraciones administrativas.

Pero la falta de enfoque de infancia no se limita solo a las decisiones administrativas. Por ejemplo, su aplicación puede abrir a la posibilidad de realizar un proyecto migratorio digno a nivel familiar, evitando separaciones con efectos desastrosos en el desarrollo infantil en origen y para la exitosa integración de los padres en destino, y evitando que las familias intenten reunificarse de manera autónoma y fuera de los canales existentes, a menudo caracterizados por requisitos demasiado estrictos. Muchas veces, la migración infantil y juvenil no acompañada es el resultado de las perversiones de un inadecuado sistema de gestión de las realidades migratorias transnacionales y de políticas de desarrollo económico y social sin enfoque de infancia. La existencia de esquemas de migración “familiar” determinará si el niño será parte del proyecto migratorio desde el principio o no, influenciando la sucesiva toma de decisiones en relación a la elección del país de destino, al envío de remesas, a la adopción de estrategias para la participación en el mercado laboral, para la reunificación familiar, o en el establecimiento de cadenas de cuidados transnacionales para asegurar el bienestar de los que se quedan en el país de origen.

Un enfoque de infancia aplicado a la gestión de las migraciones también pasa por tener en cuenta de la realidad de los niños, las niñas y los adolescentes que tienen razones propias para alejarse de sus comunidades de origen y empezar un proyecto migratorio autónomo e independiente. Hay niños y niñas que crecen en un entorno

poco seguro o afectado por conflictos y violencia, o cuyo contexto de crianza no permite su desarrollo personal, y sueñan con alcanzar oportunidades de vida y educación dignas. Otros que sienten no encajar en los roles que les han sido asignados por sus comunidades y culturas en origen, y deciden alejarse solos para elegir quién realmente quieren ser de mayores.

La complejidad y la interrelación de las distintas políticas implementadas en los países de origen, tránsito y destino migratorio de las familias o de la infancia, provocan que la comunidad internacional actualmente necesite un marco de actuación transfronterizo, que mire al fenómeno en su integralidad, con un enfoque de infancia y proporcione respuestas y protección más allá de los límites establecidos por las fronteras nacionales. En este sentido, cobran particular relevancia y potencial impacto los Pactos Globales sobre migraciones y sobre refugiados impulsados por Naciones Unidas.

Save the Children y Terre des Hommes, convencidas sobre el impacto que tienen y tendrán en la protección de la infancia las diversas políticas implicadas, y apoyadas por más de 26 organizaciones internacionales, han promovido la *Iniciativa para los Derechos de la Infancia en los Pactos Globales*. Esta iniciativa pretende incluir la perspectiva de los más pequeños y sus necesidades en todas las políticas que afectan a su condición y a su posible movilidad. Para ello, hemos desarrollado acciones de incidencia en torno a las líneas de actuación aplicables de manera transversal y transfronteriza en todos los países interesados por la migración infantil y juvenil: la determinación del interés superior del menor, el acceso a la protección y a los servicios, el principio de no discriminación, la prohibición de detención de los niños y las niñas, y el ofrecimiento de soluciones duraderas.

En Save the Children apostamos por la adopción de un modelo de gestión migratoria responsable y sostenible que tenga en cuenta las circunstancias específicas de los niños y de las niñas, y que les ofrezca protección dondequiera se encuentren, ya sea en origen, tránsito o destino de su trayecto migratorio. Nuestra organización trabaja en 19 de los 20 principales países que acogen a más del 70 por ciento de los desplazados a nivel mundial, protegiendo a la infancia y adolescencia de la migración insegura y abordando las razones de la migración forzada para garantizar que los niños puedan desarrollar su potencial en su propio país.

En España, así como en otros países de Europa, trabajamos a través del establecimiento de espacios y equipos de trabajo seguros y amigables para la infancia migrante y refugiada que llega a la ciudad Autónoma de Melilla y a Algeciras. Intentamos proporcionar una respuesta adecuada y cercana, situándonos como agentes de protección a la infancia desde el primer momento de contacto con las autoridades para los más de 5.000 niños y niñas que han llegado por mar y reforzando las capacidades de las

instituciones públicas que actualmente acogen a más de 12.000 niños y niñas bajo sus sistemas de protección de menores. Trabajamos para desarrollar la resiliencia infantil a través de enfoques integrados, para asegurar que la infancia migrante y refugiada tenga la capacidad de participar de manera positiva y constructiva en su proyecto personal, independientemente de donde terminen su viaje.

En esta línea de trabajo, el proyecto de Espacios Amigables se inicia como una propuesta innovadora de intervención en España en un contexto no específico de emergencia. Después de los obstáculos y dificultades encontrados en sus países de origen, en su viaje y en el país de destino, el espacio amigable proporciona, desde su llegada, seguridad a los niños y niñas y apoyo a sus padres, así como la capacidad de identificar y derivar a los menores solos y con necesidades especiales a los servicios apropiados.

Los Espacios Amigables buscan ofrecer a los niños y adolescentes oportunidades para desarrollarse, aprender, jugar y fortalecer la resiliencia. A través de metodologías específicas además identifican y proporcionan formas de responder a riesgos particulares, como la necesidad de protección internacional o la condición de víctima de trata de seres humanos. Un Espacio Amigable puede ayudar a reducir la ansiedad que producen situaciones de crisis en los niños y niñas al brindarles un entorno protegido en el que pueden participar en actividades organizadas, mientras reconstruyen sus vidas y deciden los pasos a seguir.

En un momento en que la presencia de los menores crece dentro de los flujos migratorios con destino a nuestro país, intentamos proporcionarles atención y asesoramiento. Allí donde normalmente los niños y niñas son tratados como apéndices de sus progenitores y nadie se acerca para preguntarles su opinión, su experiencia personal o su punto de vista, ni informarles de una manera que puedan entender acerca de los procedimientos a los que serán sometidos cuando llegan solos, nosotros les atendemos como sujetos autónomos. Facilitamos la consecución de sus derechos a ser oídos y a que su opinión sea tenida en cuenta a través de profesionales especializados en la mediación cultural con los que puedan comunicarse y establecer la confianza necesaria en situaciones tan difíciles, antes de que les sea asignado un tutor o que logren ser asesorados por un abogado o un representante legal. De esta manera, disminuimos la sensación del menor de ser sometido a decisiones que no entiende ni comparte y que obstaculizan su propio proyecto migratorio, conscientes que un niño defraudado o cuyas expectativas no se han cumplido probablemente termine alejándose de esas instituciones que deberían protegerle, quedándose expuesto a desamparo y desprotección.

Persiguiendo su interés superior, sin importar las razones o las circunstancias de su migración y para que su situación administrativa o la de sus padres no le afecte, o

bajo ningún concepto menoscabe su protección y su desarrollo, les escuchamos y pedimos su opinión, sabiendo que éste es el punto de partida para la definición de un proyecto personal exitoso.

Como organización especializada en la protección de la infancia, creemos en un modelo de acogida, integración e inclusión para los niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados que proporcione soluciones duraderas para las que ellos mismos consideran ser sus necesidades. Sabemos que para gestionar las migraciones de forma responsable y sostenible es necesario conocer y entender las razones por las que las personas salen o se ven obligados a huir de sus contextos de origen. En un mundo con el 70 % de los desplazados son mujeres y personas menores de edad, son necesarios un adecuado enfoque de infancia y de género, que nos permita alejarnos de aquellas fórmulas sistemáticas cuyo fracaso ha sido evidenciado por los acontecimientos de los últimos años a nivel global.



Reflexiones sobre el refugio y asilo en España

Francesca Friz-Prguda
Representante de ACNUR en España

Introducción

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue creado en el año 1950 con el objetivo de ayudar a millones de personas desarraigadas, principalmente en Europa, en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial y buscar soluciones permanentes para ellas. En España, la Agencia tiene presencia desde los años 60, estableciéndose en 1979 la Representación oficial en Madrid. ACNUR cuenta pues con más de 50 años de experiencia en la temática de asilo y protección internacional en el país, no solamente en un plano teórico sino también con experiencia eminentemente práctica y en cooperación con varios gobiernos.

Refugiados y migrantes

Desde ACNUR aplaudimos la presente iniciativa por parte de Presidencia de Gobierno de formar un Comité Especializado de Inmigración, y la invitación a nuestra y otras agencias para ofrecer una opinión experta.

Desde el punto de vista de ACNUR, España, por su posición geográfica y también en base a su historia más reciente, es un país con una gran experiencia en gestión migratoria, y ha sido capaz de desarrollar una narrativa positiva y equilibrada respecto a la migración como fenómeno.

Sin embargo, esta narrativa no parece haber sido igual de rigurosa en lo que a temas de refugio y protección internacional se refiere. En este sentido, España no ha sido un país al que tradicionalmente hayan llegado grandes números de solicitantes de asilo y refugiados que, si bien pueden compartir ruta y medios con el resto de inmigrantes para alcanzar su destino, salen de sus países de manera forzosa por cuestiones concretas provocadas por la persecución, la violación de derechos humanos o el conflicto bélico, que les impiden retornar a sus hogares.

En nuestra opinión, en el contexto actual de incremento de solicitantes de asilo y de llegadas marítimas¹, es más necesario que nunca el desarrollo y la modernización de programas específicos, que no solo aseguren una protección internacional sin reservas, sino que también se adapten al incremento en número de llegadas y a la variedad de los perfiles. Los retrasos considerables y generalizados en 2018 para poder ejercer el derecho a solicitar asilo, o la constante carencia de plazas de primera acogida para los peticionarios, son un testimonio reciente y claro de hasta qué punto el sistema de asilo necesita ser revisado, fortalecido y modernizado. Además, la actual situación no solo causa angustia y dificultades serias al solicitante de asilo, sino que además tiene un impacto negativo en la opinión pública y puede ser fácilmente instrumentalizada por partidos populistas.

España como modelo de gestión migratoria integral, madura y solidaria

A continuación planteamos algunos puntos a tener en cuenta a la hora de diseñar un sistema de asilo y migración que dé una **respuesta integral, eficaz y madura** a los distintos retos migratorios (incluyendo el asilo y la protección internacional), y que otorgue a España una posición de liderazgo en el contexto regional europeo y global en un tema complejo y delicado como es la migración y la gestión de los flujos mixtos:

- Dicho sistema de asilo y migración tendría que contar con los mecanismos necesarios para poder identificar tempranamente y de manera efectiva los distintos perfiles que llegan en los mencionados flujos mixtos, incluyendo a aquellos con necesidades de protección internacional. Esta identificación debe ir acompañada de un sistema que permita la derivación de cada perfil (solicitante de asilo, menor no acompañado, víctimas de trata, migrante irregular, etc.) al canal relevante según sus necesidades, incluido el proceso de asilo. Para ello se recomienda crear una autoridad multifuncional

¹ Las llegadas marítimas a España se caracterizan por ser un flujo mixto, es decir, incluye personas en necesidad de protección internacional, así como migrantes en general.

-probablemente a nivel del Ministerio de Vicepresidencia - ágil y accesible a todos los actores, responsable de coordinar y guiar, tanto a las autoridades implicadas, como las correspondientes acciones necesarias. Por otra parte, creemos también necesario formalizar una serie de actividades que otros actores (entre ellos ACNUR) han venido acometiendo recientemente con la idea precisamente de fortalecer la identificación rápida de los perfiles en necesidad de protección internacional, sobre todo en las costas andaluzas, donde ACNUR ha fortalecido su presencia desde 2016, con objeto de llevar a cabo labores de identificación de necesidades y provisión de información sobre protección internacional, así como otras labores de apoyo a las autoridades responsables;

- En base a lo anterior y en estrecha cooperación con la UE, adoptar y desarrollar un programa de retorno eficaz y con garantías para aquellas personas que no se encuentren en necesidad de protección internacional y que no puedan permanecer en España bajo los demás supuestos recogidos en la legislación;
- Ya en el ámbito específico de la protección internacional, el sistema debería contar con un marco programático que permita anticipar y planificar periódicamente la respuesta de manera coordinada a nivel interministerial, a través de un análisis de los factores que influyen de manera determinante en los flujos de migración y asilo. Dicho marco debería incluir una estimación de las personas que podrían solicitar asilo, así como de sus necesidades, nacionalidades, los patrones migratorios y la evolución de la situación en los países de origen, así como de la capacidad real por parte de los distintos Ministerios para hacer frente a las demandas de asistencia.
- El sistema de asilo y migración debe contar con modelos innovadores de acogida e integración, que tengan en cuenta el potencial del conjunto de una sociedad tolerante como la española para entender e integrar al recién llegado. Así mismo, la descentralización del sistema de acogida permitiría maximizar las posibilidades y el interés de los gobiernos autonómicos y municipales en contribuir a dar una respuesta de protección a aquellos que lo necesitan. En este sentido la adopción reciente del primer programa de patrocinio comunitario junto con el Gobierno del País Vasco es, sin lugar a dudas, un paso en la dirección adecuada.
- El sistema de asilo y migración debe ser capaz de promover líneas de actuación conjuntas entre los socios europeos, ya que tanto la migración como la protección internacional son temas con una fuerte dimensión transfronteriza, y en el caso de la protección internacional, objeto de una política común en la UE. Un ejemplo reciente, en el que sin lugar a dudas España ha ejercido liderazgo es el debate de los llamados desembarcos

regionales en el contexto de la ruta del Mediterráneo Central. En base a la propuesta conjunta de ACNUR y la OIM de junio 2018 instando a los Estados miembros de la UE a adoptar un mecanismo de desembarco y distribución, junto con nuestra Posición de No Retorno respecto a Libia, ACNUR cree necesario adoptar un enfoque verdaderamente regional y predecible para abordar las necesidades de desembarco de rescatados en el Mediterráneo, incluyendo posibles cuotas de distribución.

- El sistema español de asilo y de gestión migratoria debería ser capaz de posicionar a España en la esfera global como un país solidario y moderno ante los retos en materia de asilo y protección internacional. El incremento paulatino de los compromisos españoles con el programa de reasentamiento ha sido y continúa siendo muy aplaudido por ACNUR. Sin embargo, una vez más las cifras no dejan lugar a dudas: la realidad es que un 85% de los más de 25 millones de refugiados en todo el mundo se encuentran viviendo en países en vías de desarrollo, y de ellos, 1,2 millones se encuentran en necesidad de reasentamiento a un tercer país. Desde ACNUR creemos que países desarrollados como España necesitan hacer más en este terreno. En un mundo global, la obligación internacional de proteger a los refugiados debe ser activamente compartida y cada Estado debe asumir su parte de responsabilidad colectiva en cumplimiento con los instrumentos internacionales en materia de protección. Esta necesidad de responsabilidad compartida se encuentra en el corazón del Pacto Mundial sobre Refugiados, cuyo desarrollo y adopción fueron encomendados a ACNUR por la Asamblea General de Naciones Unidas, y al que España se sumó sin reservas el día 17 de diciembre de 2018. En este contexto, el sistema español debería adoptar cuotas plurianuales y ambiciosas de reasentamiento y la apertura de otras vías legales complementarias (por ejemplo, programas de patrocinio comunitario, visados de estudiantes y de reunificación familiar) que contribuyan así a la búsqueda de soluciones para los refugiados en aquellos países que verdaderamente soportan el mayor peso a la hora de acoger a refugiados en grandes números.
- Por último, para establecer dicho sistema de asilo y migración es crucial situar los derechos humanos y la dignidad del ser humano en el centro del discurso político, sin que sean eclipsados por el racismo y la xenofobia. De todos es sabido que la sociedad española no se ha caracterizado hasta el momento por tener unas tasas elevadas de rechazo al extranjero, siendo en general muy tolerante hacia la llegada de otros. Sin embargo, desafortunadamente la experiencia reciente en otros países nos señala la importancia de no desatender este fenómeno como destaca el hecho de que el rechazo a la inmigración haya sido uno de los factores atribuibles al rápido ascenso al poder de partidos políticos calificados en general como populistas en una serie de países occidentales que en su momento se creían inmunes a estos movimientos. Es importante que líderes políticos y

de opinión, así como los poderes públicos y los medios de comunicación fomenten una narrativa responsable hacia la inmigración que fortalezca a una sociedad inclusiva y unida para combatir el racismo y la xenofobia. En palabras de nuestro Alto Comisionado: *“El discurso de los políticos en Europa y en cualquier otro lugar, ya sean de derechas o de izquierdas, no debe otorgar ningún espacio al odio, la exclusión o la discriminación, sino que debe condenarlos clara e incondicionalmente. El racismo lleva a las sociedades a la ruina”*.

Conclusión

Desde ACNUR somos conscientes de que la gestión de la migración, el asilo y la protección internacional son tareas extremadamente complejas y delicadas de tratar, y tienen un potencial alto riesgo si se implementan incorrectamente. Las consideraciones a tener en cuenta por legisladores y formuladores de políticas son muchas y variadas. Oscilan entre el deber de cualquier Estado de preservar la seguridad de las fronteras y prevenir comportamientos fraudulentos; luchar frente el incremento de fenómenos sociales negativos como la exclusión, el racismo y la xenofobia; y evitar la instrumentalización política de la inmigración; y la necesidad de preservar una serie de valores y obligaciones humanitarias fundamentales, entre las que destacan la de otorgar protección y asilo al que lo necesita.

La complejidad de la temática requiere, sin lugar a dudas, un gran liderazgo y voluntad política, y España cuenta con todos los ingredientes necesarios, incluyendo una sociedad abierta y tolerante, para desarrollar y fortalecer un sistema de gestión migratorio integral y reforzar su actual sistema de asilo.

La migración es hoy en día una característica clave de un mundo cada vez más interconectado. A su vez, conflictos violentos y persistentes como los que continúan asolando Siria, Yemen o la República Democrática del Congo, por poner un ejemplo, provocan desplazamientos forzados que hacen de la protección internacional un tema desgraciadamente de aguda relevancia y actualidad. La única manera de dar respuesta a todos los retos políticos asociados con la gestión migratoria -incluida la gestión de la protección internacional- es, por una parte, poseer un mensaje político claro y positivo, y, por otra, invertir a tiempo en la capacidad y calidad de los procesos y contar con sistemas modernos y diferenciados, desarrollando programas que encaren y afronten las dificultades de gestión que la migración presenta, en vez de ignorarlos y descuidarlos con la esperanza de que las políticas basadas en la atención mínima actúen como elemento disuasorio para migrantes o refugiados.

En la opinión de ACNUR, fundada en el trabajo que a diario desarrollamos en más de 120 países, en España se encuentran todos los ingredientes para desarrollar un

sistema de asilo efectivo y moderno, basado en la solidaridad y en la responsabilidad compartida, que pueda ofrecer inspiración a otros países y fortalecer el espacio común europeo de asilo.

La Oficina del ACNUR en España reitera su apoyo al Gobierno de España para continuar trabajando por la mejora de la protección de los refugiados y del sistema de protección internacional dentro y fuera de sus fronteras.

Análisis y reflexión sobre las migraciones en España

María Jesús Herrera

Jefa de Misión

Organización Internacional para las Migraciones-OIM- España

El presente artículo pretende ofrecer algunos datos de reflexión sobre las migraciones observadas al día de hoy, basándose principalmente en dos partes:

- Análisis sobre cuestiones complejas y emergentes relativas a la migración.
- Información fundamental sobre la migración y los migrantes en España (incluyendo estadísticas).

Parte I: cuestiones emergentes relativas a la migración

Introducción

La migración internacional es un fenómeno complejo relacionado con múltiples aspectos económicos, sociales y de seguridad que inciden en nuestra vida cotidiana en un mundo interconectado. El término “migración” engloba una gran diversidad de movimientos y situaciones que afectan a personas de cualquier condición y origen social.

Ahora más que nunca, la migración afecta a todos los países y a todas las personas en un mundo cada vez más globalizado. La migración está intrínsecamente relacionada con la geopolítica, el comercio y los intercambios culturales, y ofrece a los países, las empresas y las comunidades la oportunidad de beneficiarse enormemente de ella.

La migración ha contribuido a mejorar la vida de las personas tanto en los países de origen como en los de destino y ha brindado a millones de personas en todo el mundo la oportunidad de forjarse una vida segura y plena en el extranjero. Sin embargo, no todos los movimientos migratorios se producen en circunstancias favorables.

En los últimos años, hemos observado un aumento de las migraciones y los desplazamientos provocados por conflictos, persecuciones, situaciones de degradación y cambio ambiental, y una acusada falta de oportunidades y seguridad humana. Aunque la mayoría de los procesos de migración internacional se producen por vías legales, algunas de las principales situaciones de inseguridad que afrontan los migrantes, así como buena parte de la preocupación pública que suscita la inmigración, se asocian con la migración irregular.

Hacia una gobernanza migratoria compartida

En un contexto de creciente interconexión entre personas y Estados, lograr una migración más segura y mejor regulada se ha convertido en una verdadera prioridad a escala mundial. Esto se observa, por ejemplo, en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, en la que se plasma la intención de los Estados de elaborar un nuevo pacto mundial sobre migración y, por separado, un pacto mundial sobre refugiados, antes de finales de 2018.

El contenido específico y los compromisos acordados en el Pacto para una Migración Ordenada Segura y Regular fueron adoptados durante la Conferencia de Marrakech el 10 y 11 de diciembre de 2018 y aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2018.

El hecho de que los Estados hayan acordado debatir y negociar estos nuevos instrumentos de gobernanza mundial es indicativo del creciente reconocimiento de la importancia que reviste mejorar nuestro entendimiento común sobre las dinámicas y la complejidad de la migración y los desplazamientos internacionales, y abordar estas cuestiones a nivel mundial.

Un mundo cada vez más en movimiento

En los últimos años, también hemos sido testigos de un aumento significativo del número de desplazamientos, tanto internos como transfronterizos, debido principalmente a conflictos civiles y transnacionales, en particular a actos de extremismo violento perpetrados fuera de las zonas de guerra efectiva. Los datos de ACNUR indican que en 2017 existían 40 millones de desplazados internos, junto con 3.1 millones de

solicitantes de asilo en todo el mundo había 68 millones de refugiados. Se estima que el número total de personas en situación de desplazamiento en todo el mundo ha alcanzado niveles sin precedentes.

Por lo tanto, el panorama de la migración mundial debe entenderse como la suma de diversos componentes, y es esencial situar los acontecimientos que han tenido lugar recientemente en determinadas regiones del mundo en su contexto mundial e histórico.

Los corredores migratorios que se han definido a lo largo del tiempo se fundamentan en parte en la proximidad geográfica, pero también se ven influidos por factores comerciales y económicos, situaciones de conflicto e (in)seguridad humana, y relaciones comunitarias y lazos étnicos, así como por el tráfico y la trata de personas.

Los beneficios de la migración

Existen numerosos estudios de investigación que demuestran que la emigración puede reducir el desempleo y el subempleo, contribuir a la reducción de la pobreza y, mediante políticas de apoyo adecuadas, impulsar un desarrollo económico y social más amplio en los países de origen de diversas maneras. Existe un amplio consenso en el sentido de que la migración también puede producir beneficios económicos y de otra índole en los países de destino. En general, la inmigración aporta trabajadores a la economía y, como consecuencia, aumenta el producto interior bruto (PIB) del país de acogida.

La inmigración incrementa tanto la oferta como la demanda de trabajadores, lo que significa que la inmigración laboral (incluso de trabajadores poco cualificados) puede generar oportunidades de empleo adicionales para los trabajadores existentes. Además de los efectos positivos en el mercado laboral y la macroeconomía, la inmigración de trabajadores jóvenes también puede contribuir a reducir la presión sobre el sistema de pensiones de los países de ingresos altos cuyas poblaciones envejecen rápidamente.

Parte II: tendencias observadas de la migración en España Características y cambios significativos

Principales características y cambios en África

Por tratarse de uno de los principales centros de tránsito de migrantes procedentes de muchos países del sur, la subregión de África del Norte se enfrenta a dificultades

de protección asociadas con la migración irregular hacia Europa. Entre 2011 y 2016, aproximadamente 630.000 personas utilizaron la llamada “ruta del Mediterráneo Central” para llegar a Italia. La mayoría de las personas que desembarcaron en Italia en 2016 procedía de África Occidental y Oriental (Nigeria, Eritrea, Guinea, Costa de Marfil, Gambia, Senegal, Malí y Somalia), y más de la mitad solicitaron asilo. Otros grupos de migrantes viajaron desde Marruecos y Argelia a España, a través de la llamada “ruta del Mediterráneo Occidental”.

En estos corredores, existen notables dificultades en materia de protección y graves violaciones de derechos humanos, que comprenden muertes en el mar, el desierto y otros lugares de tránsito; desapariciones de migrantes, situaciones de explotación y abuso físico y emocional, trata de personas, tráfico de migrantes, violencia sexual y de género, detenciones arbitrarias, trabajos forzosos, peticiones de rescate y extorsiones; y otras vulneraciones de derechos humanos. Algunos migrantes, en particular los refugiados, también quedan atrapados o desamparados en países de esta región.

Principales características y cambios en Europa

En 2015, España e Italia, con más de 5,5 millones de habitantes nacidos en el extranjero, fueron los cuarto y quinto destinos de migrantes más populares de Europa. Muchos de sus habitantes nacidos en el extranjero procedían de otros lugares de Europa, como Rumania, Alemania y el Reino Unido, o de países de África del Norte, como Marruecos.

Principales características y cambios en América del Sur

Millones de sudamericanos siguen residiendo fuera de la región al tiempo que aumenta lentamente el número de migrantes procedentes de otras regiones. La emigración desde América del Sur, impulsada por las crisis económicas y la inestabilidad política de los países de origen, suele estar relacionada con el trabajo. Los dos principales países de destino de los migrantes de América del Sur son los Estados Unidos de América y España, donde residen 2,8 millones y 1,8 millones de migrantes sudamericanos respectivamente. Los países con el mayor número de emigrantes residiendo fuera de América del Sur en 2015 fueron Colombia (aproximadamente, 1,4 millones de emigrantes), seguida del Brasil (1,3 millones de emigrantes extra regionales) y el Ecuador (más de 1 millón de emigrantes extra regionales).

Inmigración en España

Los flujos migratorios en España se han caracterizado en estos últimos veinte años, a diferencia de épocas anteriores en las que la emigración hacia el extranjero y la inmigración interna eran las principales características. De hecho, España ha sido uno de los países de la OCDE que más población inmigrante ha recibido a partir de finales de la década de los años 90. En este periodo, pueden diferenciarse dos momentos bien diferentes: el primero unido al momento de bonanza económica, caracterizado por una masiva llegada de población extranjera (1998-2008); y el segundo, en el que la crisis económica hace que estas llegadas se ralenticen sensiblemente (2009-2016).

Aunque ya a principios y mediados de los años 90 empiezan a detectarse los primeros flujos inmigratorios en España, es sobre todo a partir de finales de esa década cuando comienza a aumentar de forma considerable el número de personas procedentes de otros países, partiendo de un escenario en el que la población extranjera tenía un escaso peso dentro del conjunto de la población residente en España.

Tabla 1. Población de origen extranjero en España según continente de procedencia y sexo. 2016.

	Total	% Total	Hombres	Mujeres	% Mujeres
Total	4.601.272	100,0	2.334.083	2.267.189	49,3
Europa	2.276.793	49,5	1.124.064	1.152.729	50,6
África	866.634	18,8	533.663	332.971	38,4
Latinoamérica	1.070.903	23,3	460.145	610.758	57,0
Asia	351.019	7,6	199.311	151.708	43,2
Oceanía	3.505	0,1	1.893	1.612	46,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Con respecto a las principales nacionalidades y aunque con el tiempo han ido variando, puede subrayarse que las principales son la marroquí, que es en los últimos años la principal y que supone el 12,9% del total de la población de origen extranjero en el año 2016 –datos provisionales-. Por detrás de ésta se sitúan otras como la rumana o las latinoamericanas. Entre estas últimas caben destacar la ecuatoriana y la colombiana –ambas suman un 12,5% del total-. También es destacable el peso que tienen otras procedencias europeas como Reino Unido o Alemania, que, aunque han perdido fuerza con el tiempo, subrayan el peso que tiene dentro de la población de origen extranjero el turismo residencial. Como puede imaginarse, las razones y factores migratorios de uno y otros son muy diferentes.

En conclusión, las cifras estadísticas referidas a la inmigración de origen extranjero marcan dos claros momentos. El primero, que coincide con el periodo de bonanza económica, se caracteriza por un aumento exponencial de los flujos en un contexto de un stock inicialmente bajo y limitado. Y un segundo, a la par de la crisis económica, en el que se ralentizan y disminuyen estos flujos, pero en el que los stocks de población de origen extranjero son considerables.

Llegadas a España (vías irregulares)



*27.12.2018 – última actualización para 2018

La OIM en su calidad de Organismo de las Naciones Unidas para la Migración informa que 113.145 migrantes y refugiados han llegado a Europa por vía marítima a fecha 27 de diciembre de 2018.

Por primera vez en los últimos 5 años, España ocupa el primer lugar en número de llegadas por mar. El mayor número de llegadas se producen en la costa andaluza; los puertos donde se ha producido el mayor número de desembarcos son: Tarifa, Motril y Almería.

Este año marca el quinto año consecutivo durante el cual las llegadas de refugiados y migrantes irregulares han traspasado el umbral de las 100.000 personas – si bien el total del 2018 es menor, si lo comparamos con los totales registrados en este mismo período en 2017 (168.258).

Integración en España

La OIM entiende que una integración exitosa es un proceso dinámico en ambos sentidos, que implica la adaptación mutua tanto de los migrantes, como de los miembros de la sociedad de acogida.

Para la OIM, la gestión de la migración y las políticas de integración de la población inmigrante, han de ser prioritarias en las agendas de los gobiernos europeos. Las proyecciones de población de Eurostat, pronostican una pérdida de cerca de 19 millones de trabajadores en la UE entre 2023 y 2060.

Muchas de las economías avanzadas ven una disminución continua de su población, debido al envejecimiento, a la escasez de mano de obra y a la falta de trabajadores con habilidades específicas.

Son necesarias acciones de todos los actores de la sociedad:

- Gobierno (crear políticas más favorables y realistas)
- Sociedad civil (ayudar en la sensibilización, romper mitos)
- Sector privado (trabajar para fomentar la diversidad; identificar los lados positivos de una plantilla diversa)

Es responsabilidad de todos:

- Crear medidas para garantizar una integración temprana
- Invertir en la integración a largo plazo
- Reforzar la conciencia intercultural y la apertura de los servicios públicos de empleo, a los empleadores y a otros actores del mercado de trabajo
- Fomentar en general la diversidad

- Invertir en la mejora de los servicios
- Prevenir y combatir el racismo y la xenofobia

La emigración española

Estos datos nos ofrecen una panorámica general de la emigración española a lo largo de las últimas décadas y nos indican asimismo los países receptores tradicionales de la emigración española, como por ejemplo Argentina, Venezuela o Alemania. Sin embargo, dentro de los datos generales no nos dejan ver con mayor precisión lo que ha ocurrido exactamente en el periodo de recesión económica y sobre todo para aquellas personas que han emigrado como consecuencia de ella.

Gráfico 2. Evolución de las bajas del Padrón hacia el exterior según el país de nacimiento. 2002-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Todos estos datos, unidos a otros estudios realizados al respecto (González Enríquez, 2013), apuntan a una pauta durante el periodo de recesión que no casa en gran parte con la percepción de la población española, el tratamiento mediático y el imaginario social que ha calado dentro de la opinión pública. Así, frente a una visión en la que se ha subrayado una salida masiva de población española hacia el extranjero como consecuencia de la crisis económica, sobre todo entre la población más joven y cualificada; lo que indican los datos es que estas salidas han sido mayores a las que

se daban en el periodo previo a la crisis, pero que no han sido para nada masivas y que sobre todo se han concentrado en población de origen extranjera –personas inmigrantes–, que tras la recesión han optado por retornar a su país de origen o por el inicio de un nuevo proyecto migratorio en un tercer país.

Conclusión

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en calidad de organismo de las Naciones Unidas que se ocupa de la migración, defiende y apoya activamente un enfoque normativo integral para la migración —que reconoce a la migración como la “mega-tendencia” de este siglo. Desde esta perspectiva, la migración no solo es inevitable, sino también necesaria y conveniente si se gestiona adecuadamente a través de políticas razonables, humanas y responsables.

La OIM ha colaborado desde siempre con los Estados y asociados para encauzar la migración al beneficio de todos, y vela por que sus actividades se ajusten, aprovechen y complementen directamente otras iniciativas nacionales, regionales e internacionales. El amplio mandato de la OIM para la gestión de la migración, incluida la facilitación de la migración, la regulación de la migración y las soluciones a la migración forzada sitúa a la Organización en una posición idónea para ofrecer un enfoque integral en la lucha contra el tráfico de migrantes.

Mientras hay ciertos motivos de preocupación acerca de las presiones crecientes, pero localizadas, la OIM considera que la UE debe aprovechar esta oportunidad de menores llegadas globales vía el Mediterráneo para superar el enfoque de “crisis” y trabajar conjuntamente a través de fronteras y líneas políticas.

Debemos aprovechar las fortalezas de la solidaridad y los valores de la UE en un enfoque equilibrado e integral a largo plazo que combine oportunidades para un movimiento seguro, regular y ordenado, una gestión fronteriza humanitaria y una lucha contra el contrabando y tráfico de migrantes. En última instancia, estos esfuerzos deberían contribuir a una mejora en la gobernabilidad de la migración internacional con los países de origen, tránsito y destino.



Migración

Visión general de Estrategia Mundial de la Federación Internacional sobre migraciones 2018-2020. Reducción de la vulnerabilidad, fomento de la resiliencia

José Javier Sánchez Espinosa
Subdirector para las Migraciones. Cruz Roja

Contexto

El auge de la migración es fruto y consecuencia de algunos de los desafíos humanitarios de mayor envergadura del siglo XXI. En el curso de los últimos años, los desplazamientos masivos de migrantes y refugiados, en diversas regiones como la cuenca del Mediterráneo, el golfo de Bengala y el mar de Andamán, en África oriental y el cuerno de África, en América Latina, y desde el Triángulo Norte hasta México y los Estados Unidos, han sacado a la luz las vulnerabilidades y los eventuales riesgos que enfrentan los migrantes, particularmente aquellos en situación irregular. Por lo general, se trata de corrientes mixtas de personas que huyen por temor a la persecución, los conflictos, la violencia, las violaciones de sus derechos humanos, la pobreza, la ausencia de perspectivas económicas, o catástrofes naturales. Muchas personas atraviesan fronteras en busca de empleo, y un número creciente de ellas se desplaza como consecuencia del cambio climático. La migración obedece a motivos complejos que, con frecuencia, conjugan esos y otros factores sociales y culturales.

Una estrategia orientada al futuro

En este contexto, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja ha asumido un compromiso de colaboración con los migrantes, brindando apoyo específico a grupos

Nuestra política se basa en el imperativo de la acción humanitaria



de personas tales como los refugiados, los solicitantes de asilo y los trabajadores migrantes. Además, proporciona asistencia humanitaria a las personas más vulnerables, apoyando el restablecimiento de los lazos familiares, y abogando en favor de los derechos y el acceso a un apoyo integral a más largo plazo.

Para ello, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ha puesto en marcha la **Estrategia sobre migración 2018-2022**, con el lema Reducción de la Vulnerabilidad, Fomento de la Resiliencia. Además de la atención de las necesidades humanitarias y la mitigación de riesgos, se trata de fomentar la resiliencia de los migrantes ante la adversidad mediante la incorporación de la asistencia, la protección y la sensibilización. A continuación, se detallan las 5 prioridades en torno a las cuales girará la **estrategia durante los próximos cinco años**:

1. Intensificación de las medidas de la Federación Internacional en materia de migración garantizando una mayor comprensión de las vulnerabilidades y la atención de las necesidades de los migrantes (alimentos, alojamiento provisional y de emergencia, restablecimiento del contacto entre familiares, salud, información y servicios de derivación).

2. Acción más robusta de la Federación Internacional a lo largo de las rutas migratorias para reducir los riesgos que enfrentan los migrantes y atender las necesidades de estos a través de servicios de asistencia, protección y sensibilización.
3. Mayor énfasis en las personas más vulnerables y marginadas, de manera que se vele por que los servicios existentes sean accesibles y aceptables para todas las categorías de migrantes, y elaboración de programas específicos según proceda.
4. Mayor incidencia de las actividades de sensibilización y de diplomacia humanitaria ante los gobiernos, en particular mediante el aprovechamiento estratégico de la función de las Sociedades Nacionales en calidad de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario.
5. Fortalecimiento de las asociaciones, tanto en el seno del Movimiento como con agentes externos.

Nuestra política

Trabajar con y para migrantes vulnerables en todo el mundo es una de las tradiciones de larga data del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Nuestra función es **prestar protección y asistencia humanitaria a quienes lo necesitan**, con independencia de su condición jurídica. La aprobación de la Política relativa a la migración por el Consejo de Delegados, en noviembre de 2009, aclaró nuestro mandato de abordar las preocupaciones humanitarias de los migrantes que viven al “margen de los sistemas convencionales jurídicos, sociales y de salud”, a lo largo de su experiencia de vida.

Principios generales para la acción:

1. Centrarse en las necesidades y la vulnerabilidad de los migrantes.
2. Incluir a los migrantes en los programas humanitarios.
3. Ayudar a los migrantes a realizar sus aspiraciones.
4. Reconocer los derechos de los migrantes.
5. Vincular la asistencia, la protección de los migrantes y la intercesión humanitaria en su favor.
6. Establecer asociaciones a favor de los migrantes.
7. Trabajar a lo largo de las rutas de migración.
8. Ayudar a los migrantes que regresan a sus países.
9. Intervenir ante los desplazamientos de población.

Nuestra política:

Se centra en las necesidades y la vulnerabilidad de los migrantes, y no en su situación jurídica o administrativa.

- El enfoque es estrictamente humanitario y basado en el reconocimiento de la individualidad y las aspiraciones de cada migrante.

Promueve la elaboración de programas integrales.

- Se procura conjugar la respuesta inmediata a las necesidades de los migrantes con programas concebidos para reducir su vulnerabilidad, protegerlos y potenciar su auto-suficiencia.

Apunta a la asistencia y la protección individual en la migración mixta.

- Indica que se debe respaldar el derecho que asiste a cada persona en los grupos migrantes mixtos de que se considere sus condiciones individuales y se asista a cada uno para que haga valer sus derechos individuales mediante los procedimientos que correspondan

Defiende el principio de acceso humanitario.

- Busca asegurar que los migrantes tengan acceso a ayuda humanitaria, servicios esenciales y asesoramiento jurídico y lograr que todos los migrantes, independientemente de su condición jurídica, tengan acceso efectivo e incondicional a estos servicios

Moviliza contra las presiones migratorias.

- Las presiones migratorias pueden estar relacionadas con problemas sociales y económicos, tener un nexo con la degradación ambiental, los peligros naturales o debidos a la actividad humana, u obedecer a persecuciones, conflictos armados o actos de violencia. Mediante el apoyo la preparación para desastres y la capacidad de recuperación, se puede contribuir a aliviar las presiones que inducen a las personas a emigrar contra su voluntad y deseo.

Pide acceso humanitario a y para los migrantes en situación irregular.

- Indica que se tendrán en cuenta las necesidades y vulnerabilidades de los migrantes en situación irregular. Dentro de lo posible, se adoptarán medidas para atender a sus necesidades, sea mediante la prestación directa de asistencia, la remisión a otros servicios, o actividades de intercesión humanitaria.

Pretende humanizar a los migrantes, en lugar de excluirlos.

- Pide que se haga intervenir a los migrantes en sus comunidades de acogida y se integre a los miembros de las comunidades de migrantes en la dotación de personal y voluntarios de la Sociedad Nacional.

No impide ni promueve la migración.

- Sin embargo, las Sociedades Nacionales pueden favorecer la concienciación de eventuales migrantes sobre los riesgos de la migración, en particular, de la migración irregular pero deben evitar convertirse en instrumentos de políticas gubernamentales dirigidas a impedir la migración en general.

Aborda cuestiones jurídicas relativas a las necesidades y las vulnerabilidades.

- Señala que se sensibilizará a los asociados y al público respecto del principio de que todos los migrantes gozan de derechos, independientemente de su condición jurídica.

Fortaleza de la federación internacional

La fortaleza de la Federación Internacional reside en la diversidad de su acción. Nuestra red mundial, integrada por ciento noventa (190) Sociedades Nacionales y la secretaría, proporciona servicios a los migrantes en diferentes etapas de su jornada, en función de sus necesidades y en atención a las consideraciones locales.

Las Sociedades Nacionales brindan numerosos tipos de apoyo a los migrantes: en muchos casos, se presta asistencia en situaciones de emergencia, incluidos los movimientos masivos de población, pero otros tantos programas están encaminados a satisfacer las necesidades de los migrantes a largo plazo tanto cuando llegan a su destino, como cuando se encuentran en tránsito o regresan a su país de origen. Las intervenciones tratan de prevenir situaciones de explotación y abuso o, si estas ya hubieran ocurrido, brindar asistencia y protección a las víctimas.

Las Sociedades Nacionales prestan **apoyo humanitario** destinado a la atención de las necesidades más acuciantes de los migrantes. Se trata de actividades diversas, que con frecuencia incluyen la cobertura de necesidades básicas: alimentos, artículos de higiene, vestuario, alojamiento provisional y de emergencia, y apoyo más específico como información destinada a grupos particularmente vulnerables.

Asimismo, se incluyen **servicios básicos de salud, con inclusión de primeros auxilios y apoyo psicosocial**. La salud es una prioridad importante para los migrantes. Si bien el estado de salud de la mayoría es bueno, durante las jornadas migratorias pueden sobrevenir actos de violencia, accidentes o enfermedades, así como el deterioro de enfermedades existentes, o los migrantes podrían necesitar acceso a servicios tales como la atención de la salud reproductiva. Como en muchos contextos lo migrantes pueden carecer de acceso a servicios de los sistemas nacionales de salud, las Sociedades Nacionales les ofrecen asistencia médica con servicios que varían desde la salud comunitaria y la formación en primeros auxilios hasta la asistencia destinada a

migrantes con discapacidad, o el tratamiento a migrantes que padecen traumas a causa de la tortura.

Por último, cabe señalar que una consecuencia habitual de la migración es la pérdida del contacto con los familiares, ya sea porque estos permanecen en el lugar de origen o porque se produzca su separación durante la jornada migratoria. El acceso de los migrantes a cauces de comunicación se podría ver restringido por su detención o por enfermedades, lesiones o falta de recursos. La red de colaboración para el **restablecimiento del contacto entre familiares**, integrada por el CICR y por ciento noventa (190) Sociedades Nacionales, contribuye a la prevención de las desapariciones y separaciones, y trabaja en el restablecimiento y el mantenimiento del contacto entre familiares. Se trata de un servicio único y de suma importancia para los migrantes, con actividades que varían desde iniciativas para la prevención de la separación de familiares a lo largo de las rutas migratorias y la facilitación de posibilidades de comunicación a los migrantes, hasta la inscripción de niños no acompañados, la localización de familiares separados y el logro o el fomento de la reunificación familiar.

Gracias a la presencia de Sociedades Nacionales reconocidas y dignas de confianza en prácticamente todos los países del mundo, los migrantes identifican fácilmente el Movimiento, de manera que éste puede prestarle asistencia en todas las etapas de su jornada migratoria. La exclusiva condición de las Sociedades Nacionales en calidad de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario proporciona oportunidades de diálogo con los gobiernos en las que ofrecerles apoyo para garantizar la atención de las necesidades de los migrantes, el respeto de sus derechos y la protección de su dignidad. El carácter voluntario del Movimiento permite su integración en las sociedades. Así, se favorece la integración y la inclusión social, además de la lucha contra la discriminación.

Compromiso mundial: pacto global para las migraciones

Debemos asegurarnos de que los esfuerzos de todos los países conducen a avances en los niveles inaceptables de muerte, abuso, privaciones e indignidades que actualmente enfrentan millones de migrantes vulnerables en todo el mundo. En particular, son urgentes compromisos en torno a:

- I. Proteger a los migrantes y refugiados en toda la población migratoria de la violencia, el abuso y otras violaciones de sus derechos fundamentales:
 - Salvar vidas, incluyendo la ampliación de la búsqueda y actividades de rescate en el mar y en tierra;

- Implementar procedimientos de control fronterizo respetuosos con las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional, garantizar que no haya devoluciones a lugares donde haya motivos sustanciales para creer que estarían en peligro de ser objeto de violaciones de derechos humanos, en particular la tortura, las penas de tratamiento o castigo, privación arbitraria de la vida o la persecución, en violación del principio de no devolución;
- Evitar que los traficantes y otros delincuentes abusen o exploten a migrantes y refugiados a través de la preparación para una migración más segura y un enfoque de apoyo a las víctimas y;
- Prevenir los crímenes de odio y de género, violencia contra los migrantes y los refugiados, y promoción de mensajes públicos claros de rechazo a la xenofobia.

2. Garantizar a los migrantes, independientemente de su condición jurídica, acceso a los servicios básicos esenciales:

- Garantizar que todos los migrantes tengan acceso a servicios básicos, incluyendo servicios de emergencia, salud materna, cuidado, refugio, alimentos, apoyo psicosocial, información sobre sus derechos y procesos, y servicios que les ayuden a restaurar los vínculos familiares;
- Abordar las barreras para acceder a los servicios humanitarios básicos tales como el género, la discapacidad, la edad, el idioma, la cultura, el temor a la detención;
- Apoyar la creación de "espacios seguros" o "puntos seguros humanitarios" en colaboración con las sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y otros actores humanitarios para garantizar la prestación de asistencia humanitaria sin criminalización.
- Asegurar la recolección de datos de sexo y género anónimos con el fin de promover un mejor análisis sobre las necesidades de asistencia.

3. Priorizar los derechos y necesidades de los niños migrantes:

- Instaurar chequeos periódicos sobre la vulnerabilidad de niños y otros grupos vulnerables para identificar necesidades y cuidados específicos;

- Garantizar la disponibilidad de personal debidamente capacitado en las fronteras y en los centros de acogida para proporcionar servicios, incluido el apoyo psicosocial;Y
- Eliminar la detención de niños únicamente por razones relacionadas con su estatus migratorio y separación de padres y niños migrantes.

Hay un amplio espacio para el debate de principios sobre la migración, pero no puede haber ninguna duda sobre el principio fundamental de la humanidad. Independientemente de su estatus legal – como refugiados, solicitantes de asilo, trabajadores migrantes, migrantes afectados por desastres o cambio climático, estudiantes, migrantes irregulares o indocumentados o muchas otras categorías – todos los migrantes son seres humanos y los Estados deben salvaguardar su seguridad, dignidad y bienestar.

El Pacto Mundial es una oportunidad para fijar un enfoque global de la migración que se rompe; que está fallando a cientos de miles de personas todos los días. Elogiamos su adopción, pero para nosotros, y espero que los Estados presentes aquí e incluso los que no han acudido, la obra empieza ahora.

La FICR está dispuesta a trabajar con los gobiernos para convertir en realidad las ambiciones del Pacto Mundial. Concretamente, la red mundial de 190 de las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la media luna roja está lista y es capaz de establecer "puntos de servicio humanitarios" a lo largo de las principales rutas migratorias, de modo que todos los migrantes puedan acceder a servicios, información y apoyo básicos.



CAPÍTULO 3

Análisis geopolítico de las migraciones:

- Las causas de la migración. El Sahel como origen de la migración
- Cambio climático y migraciones
- Demografía e inmigración

La hiperpolitización negativa de la inmigración y el asilo en la región euroatlántica

Joaquín Arango
Universidad Complutense de Madrid

Desde hace algunos años, y de manera creciente, la inmigración, ampliamente entendida, se ha situado en el centro de la arena política, principalmente en Europa y Estados Unidos. Buena prueba de ello es el papel central que le está correspondiendo en procesos electorales. Aludiendo únicamente a los que han tenido lugar en 2018, un partido de la extrema derecha populista, nacionalista y xenófoba ha amenazado con imponerse como primera fuerza en Francia y Holanda; ha entrado a formar parte del gobierno en Austria e Italia; y ha registrado un fuerte aumento de sus apoyos sociales y electorales en Alemania, Suecia o Baviera, entre otros. Si nos remontáramos un par de años atrás, habría que incluir en esa serie, en lugar destacado, el referéndum del Brexit en el Reino Unido, con las fenomenales consecuencias que son de temer, y la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos. El actual clima de rechazo a la inmigración subyace a la victoria de los partidarios del Brexit, a la de Trump y al auge de nacionalismos estridentes en Polonia, Hungría, Italia y Austria, entre otros; y cabe especular con la probabilidad de que, sin el lugar central jugado por la inmigración en esos procesos, sus resultados hubieran sido distintos.

Tan inusitada presencia no se explica por el aumento de su volumen. De acuerdo con las estimaciones de las Naciones Unidas, el número de los inmigrantes en el mundo, entendiendo por tal a las personas que residen en un país distinto del suyo por nacionalidad o por lugar de nacimiento, supone desde hace mucho una proporción reducida y estable, en torno al tres por ciento, de la población mundial, sin que haya experimentado un crecimiento significativo. Tampoco se explica porque la ponderación de los costes y beneficios que entraña depare en nuestros días un balance más negativo que antaño.

La explicación de la contemporánea centralidad de la cuestión migratoria hay que buscarla fuera de su ámbito, y más precisamente en la aguda politización que padece, sin parangón en la historia. Tal hiperpolitización resulta de un doble hecho: por un lado, del auge de partidos y movimientos de una nueva derecha radical, de acusados rasgos populistas y nacionalistas, un auge que preside el contexto político internacional y al que cada año se añaden nuevos casos, como el reciente de Brasil; y, por otro lado, del hecho de que esas fuerzas políticas hayan hecho del rechazo a la inmigración y el asilo su principal bandera. Se trata, pues, de una hiperpolitización negativa, derivada de su utilización política por parte de fuerzas políticas populistas y xenóforas.

El clima de rechazo a la inmigración y al asilo que se propaga en el mundo euroatlántico en nuestros días se ha agudizado desde la mal llamada “crisis de los refugiados” de 2015 en Europa y desde la llegada a la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos. Clave en la génesis y en la agudización de tal clima ha sido la proliferación y auge de partidos y movimientos populistas y nacionalistas xenófobos, eurófobos y anti-inmigración en una quincena de países europeos, y del auge de su correlato en Estados Unidos, encabezado por amplios segmentos del Partido Republicano que hace años se autodefinían como el “Tea Party”, y por movimientos nativistas del tipo *English only*. En el caso de los europeos, si bien resultan diversos en sus características y rasgos definitorios, se pueden discernir tres denominadores comunes: su carácter populista y nacionalista, su eurofobia y antipatía hacia la globalización y, por encima de los demás, su hostilidad hacia la inmigración y el asilo. Esos tres denominadores convergen en un lema común a todos: “los italianos primero”, “Baviera primero”, “*America first*” o “nosotros primero”.

El lugar central que en la estrategia de estos partidos juega el rechazo a la inmigración se explica en parte por su ideario nacionalista, de fuerte carácter identitario y excluyente, pero también por la búsqueda oportunista de réditos electorales. En efecto, estos partidos y movimientos exacerbaban y capitalizan temores e inseguridades que anidan en segmentos más o menos amplios de sus sociedades, y que sería injusto e imprudente ignorar. Diversas encuestas, como la *European Social Survey* o la *European Quality of Life Survey*, y fuentes de otro tipo ponen de manifiesto que en las sociedades europeas existen extendidos sentimientos de inseguridad en amplios segmentos de la población, incluso de ingresos medios y altos. Y lo mismo ocurre en Estados Unidos. Algunos de esos temores se vinculan, por lo general espuriamente, a la inmigración y el asilo, como es el caso de la inseguridad personal - agudizada por los atentados terroristas, de los que no pocos culpan sin más análisis a inmigrantes o refugiados -, el temor a la pérdida del empleo, a la insostenibilidad del estado de bienestar, al deterioro de la cohesión social, y al debilitamiento de la identidad nacional. A ellos se añaden inseguridades derivadas de incertidumbres a futuro relativas a condiciones materiales que tienen que ver con la vivienda, la asistencia sanitaria, el empleo o las pensiones. Y no hay que olvidar que, como la investigación ha puesto reiteradamente de relieve, las

personas que albergan acusados sentimientos y percepciones de inseguridad son las más proclives a apoyar partidos y movimientos xenófobos y hostiles a la inmigración.

No cabe duda de que, en medida muy variable, la gran crisis económica iniciada en 2007 ha contribuido al aumento de los temores y de la inseguridad, y por ende al alza de los partidos que los fomentan. Más ampliamente, la crisis ha agudizado el extendido malestar causado por la desindustrialización y la pérdida de empleos de clase trabajadora en muchos países y regiones. Es muy probable que los denominados “perdedores de la globalización” y las víctimas directas de la crisis alberguen especiales sentimientos de inseguridad y desafección. Sin duda la crisis ha contribuido a aumentar el número de los descontentos con el sistema y a erosionar la confianza en los partidos mayoritarios y en el *establishment*. En esas condiciones no son pocos los que pueden sentir malestar ante la presencia de inmigrantes y refugiados y albergar la tentación de culpabilizarlos o hacerlos responsables de su situación. Si bien es cierto que los beneficios y costes de la inmigración están mal repartidos, y que no pocos de los costes recaen más sobre barrios desfavorecidos que sobre los pudientes, no es menos cierto que los temores e inseguridades aludidos no han sido generados por la inmigración y el asilo. Las acusaciones a la inmigración reposan más sobre percepciones erróneas, bulos y pulsiones emocionales que sobre datos o hechos incontrovertidos.

Además, la pretendida asociación entre intensidad de la crisis y apoyo a partidos anti-inmigración se debilita si se tiene en cuenta que en no pocos casos los vientos populistas soplan con más fuerza en países que apenas han sufrido la crisis que en otros más castigados por la misma. En efecto, la hiperpolitización de la inmigración y el apoyo a partidos xenófobos han sido llamativamente reducidos en España, Portugal o Irlanda, duramente castigados por una crisis que generó niveles de desempleo astronómicos, y no obstante haber registrado poco antes fenomenales incrementos de la población inmigrada, mientras el rechazo a la inmigración crecía notoriamente en países que sufrieron la crisis mucho menos, como Dinamarca u Holanda, entre otros.

El componente fuertemente político e ideológico del rechazo a la inmigración por parte de estos partidos y movimientos y de sus seguidores queda claro si se examina la geografía de la intensidad del mismo. Con notable frecuencia, los grados más elevados de hostilidad a la inmigración y el asilo se registran en países o regiones con una baja presencia de inmigrantes en la población: es el caso de los países del Pacto de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) y más en general de la Europa del Este; de los *länder* de Alemania oriental; de distritos rurales en el Reino Unido, entre otros posibles ejemplos; y lo contrario tiende a ocurrir en zonas con mayor diversidad, como es el caso de Europa del Oeste, de los *länder* occidentales de Alemania, del Gran Londres o de California y Nueva York en Estados Unidos.

Endurecimiento de las políticas de inmigración y asilo

La agitación política contra la inmigración practicada por los partidos y movimientos de la extrema derecha populista está contribuyendo a la adopción de políticas de inmigración y de asilo crecientemente restrictivas y hostiles. Ello ocurre especialmente cuando partidos de ese tipo llegan a gobernar, como es el caso de Italia y Austria; o consiguen entrar a formar parte del gobierno como socios minoritarios, como ha sido el caso de Holanda, Dinamarca o Noruega. Cuando ello ocurre, los partidos xenófobos tienden a pedir para sí y conseguir la cartera de inmigración y materias adyacentes.

Pero el endurecimiento de las políticas de inmigración y asilo, que luego se detallarán, no es privativo de gobiernos con presencia de fuerzas populistas. También participan de tal deriva gobiernos moderados presididos por partidos mayoritarios que parecen experimentar un deslizamiento hacia los postulados de los populistas, bien sea por contagio, por compartir en parte su ideología o por el propósito, rara vez coronado por el éxito, de competir con ellos.

Finalmente, en algunos países la llegada de números elevados de refugiados en años recientes ha podido contribuir a enrarecer la atmósfera en la que se desenvuelven la inmigración y el asilo, y a dar combustible a las fuerzas populistas. Es el caso de Austria, Grecia e Italia, pero también de la Alemania que en 2015 había puesto en marcha la *Willkommenskultur* y de Suecia, cuya evolución reciente ha sido calificada como “la muerte de la nación más generosa del planeta”. A esa deriva contribuyó en todos los casos mencionados la insolidaridad de los gobiernos de otros Estados miembros de la UE, que se han negado reiteradamente a hacerse cargo de la cuota de refugiados que les correspondía.

En los últimos años se asiste a una tendencia al endurecimiento de las políticas de inmigración y a la degradación de los estándares de asilo en varios países europeos y en Estados Unidos. Las políticas practicadas van dirigidas en primer lugar a la lucha contra la inmigración irregular, que constituye la bestia negra de los que albergan sentimientos adversos a la inmigración. Que se quiera reducir es comprensible, y ciertamente las políticas que tienen ese objetivo no son nuevas. Lo que es relativamente novedoso es la extrema dureza, rayana en la inhumanidad, con la que en algunos países se persigue a los inmigrantes en situación irregular y a los demandantes de asilo rechazados. Pero la consideración de migrantes irregulares se extiende crecientemente a personas en busca de protección internacional que no tienen otra opción para presentar sus solicitudes que acceder de forma no autorizada a los países donde podrían conseguirla. Aumentan fuertemente las deportaciones en muchos países, al igual que la voluntad de facilitarlas e incrementarlas aún más, muchas veces a cualquier coste, por elevado que sea. Y aumenta la nómina de países

en los que la irregularidad documental ha pasado de infracción administrativa a delito penalmente sancionable.

Pero no es la inmigración irregular la única que se pretende reducir. También se está reduciendo la inmigración humanitaria, notoriamente en Estados Unidos y en la mayor parte de los países europeos que cierran las puertas – algunos también los puertos – a los que intentan cruzar el Mediterráneo. Y no pocos países expresan su voluntad de reducir la inmigración legal susceptible de permanecer en el país, especialmente la de los menos cualificados. No otra cosa era, por poner un ejemplo destacado, lo que se pretendía con el Brexit.

Europa: la inmigración y el asilo en el centro de la crisis de la UE

En Europa se están registrando todas las tendencias enunciadas, y con especial intensidad las relativas a hiperpolitización, endurecimiento de las políticas contra la inmigración irregular y recortes del derecho de asilo. Aunque la difícil relación de Europa con la inmigración viene de lejos – en la literatura ha sido definida como “una región reacia a la inmigración” – la crispación se ha agudizado desde la explosión de la denominada crisis de los refugiados, convertida pronto en una crisis de la Unión Europea, quizás la mayor de las que ha conocido desde su fundación. Su inicio puede fecharse en los meses centrales de ese año, cuando buena parte de los Estados miembros se negó a asumir la modesta cuota de refugiados propuesta por la Comisión Europea. La consiguiente quiebra de la solidaridad – hacia los migrantes forzosos y hacia los Estados, principalmente Alemania y Suecia, que estaban acogiendo a los cientos de miles de refugiados que cruzaban las aguas del Mediterráneo oriental – condujo al colapso del nunca completado sistema de asilo europeo, lo que a su vez dio lugar a la erección de barreras y controles fronterizos por parte de varios países en la Europa sin fronteras, restringiendo y poniendo en cuestión la libre circulación en el espacio Schengen, no obstante constituir uno de los pilares de la UE y la conquista más valorada de ésta a los ojos de los ciudadanos. Tres largos años después, las barreras se mantienen y los controles fronterizos se prorrogan. A los costes de la crisis hay que añadir el de la desobediencia contumaz de ciertos Estados respecto de las decisiones de las instituciones europeas y la consiguiente erosión de la autoridad de éstas, así como la agudización de la creciente fractura entre los países del Este y los del Oeste. Todo ello convierte a la actual crisis en una que amenaza la misma existencia de la UE, y en su centro se encuentra el incumplimiento de las obligaciones legales, políticas y morales de los Estados europeos respecto del asilo.

La llamada “solución turca” – el acuerdo de la UE con Turquía de marzo de 2016 para que ésta frenara la salida de refugiados de sus costas y acogiera a los que, no obstante,

consiguieran a partir de esa fecha llegar a Grecia y fueran devueltos por el país heleno – ha mostrado su eficacia en la reducción de los cruces en el Mediterráneo oriental, pero también sus áreas oscuras, en términos de respeto al derecho internacional y al europeo y de las secuelas que ha dejado, incluyendo destacadamente las decenas de miles de refugiados varados en condiciones trágicas en Grecia y países balcánicos. Han disminuido los cruces, pero la crisis sigue abierta y amenaza con dejar un pesado legado.

De hecho, las peligrosas travesías marítimas con dirección a Europa en el Mediterráneo central se mantuvieron hasta el oscuro pacto de Italia con Libia que, a cambio de compensaciones no bien conocidas, condenaba a decenas de millares de candidatos a la protección internacional interceptados en el mar a retornar al infierno libio. Esa línea de acción ha sido llevada a sus más tenebrosos extremos por el Gobierno italiano salido de las elecciones de 2018, encabezado a estos efectos por su xenófobo vicepresidente Matteo Salvini. Entre las medidas puestas en marcha en sus primeros meses destacan el radical cierre de los puertos italianos a los rescatados en el mar y a los posibles demandantes de asilo y la criminalización de los rescatadores filantrópicos. Pero la inhumanidad demostrada por el Gobierno representado por Salvini ha tenido continuidad en un reciente decreto que, entre otras medidas, niega a los demandantes de asilo cuya solicitud está pendiente el acceso a cualquier tipo de prestaciones.

El comportamiento del actual Gobierno italiano contrasta con el del país, España, que en 2018 se ha convertido en el principal destino de las embarcaciones de fortuna sobrecargadas de inmigrantes que intentan alcanzar territorio europeo. España no solo está acogiendo a los que intentan llegar a sus costas sino que, en más de una ocasión, se ha ofrecido a acoger a rescatados interceptados en situación crítica en zonas más alejadas del Mediterráneo, ante la negativa a hacerlo de Italia y Malta.

Estados Unidos: la inmigración y el asilo bajo la presidencia de Trump

Aunque en Estados Unidos no existe un partido populista xenófobo semejante a los europeos, los vientos adversos a la inmigración y el asilo son aún más huracanados que los que soplan sobre el viejo continente. A pesar de que el número estimado de inmigrantes en situación irregular es el más bajo desde 2004, el gobierno de Donald Trump está poniendo en marcha un conjunto de medidas y prácticas de extraordinaria dureza, agrupadas bajo el lema “tolerancia cero”. Algunas no han visto la luz y se encuentran en grado de tentativa, por haber sido frenadas por jueces o por ser de difícil realización, como la pretensión de construir un muro de 2.500 kms. a lo largo de la frontera con México, o la anunciada intención, contraria a la

Constitución, de excluir de la ciudadanía por nacimiento a los hijos nacidos en territorio estadounidense de inmigrantes irregulares. Entre las varias que ya han sido llevadas a la práctica cabe destacar las siguientes: proscripción de entrada en territorio norteamericano a ciudadanos de media docena de países árabes; supresión del permiso de estancia provisional (DACA) otorgado por Obama a los conocidos como *dreamers* (centenares de miles de jóvenes que llegaron a EEUU en la infancia, que han completado estudios medios o superiores y que no han conocido otro país); supresión de los programas de protección temporal que amparaban a haitianos y salvadoreños tras situaciones de catástrofe; criminalización de los inmigrantes indocumentados, acusado aumento de las detenciones de personas en situación irregular y notorio aumento de las tasas de encarcelamiento – alcanzando a nueve de cada diez solicitantes de asilo –, con separación de padres e hijos y frecuente confinamiento de éstos en instalaciones parecidas a jaulas. La gravedad de la batería de medidas ha llevado a prestigiosos investigadores y medios de comunicación a verlas como “el fin de la compasión” (A. Portes), “*a war on immigrants*” (D. Massey), “*cruel and unusual*” (The Economist), una estrategia para “construir disuasión” (Cornelius) o “la era de la deportación” (varios).

Las medidas dirigidas a los inmigrantes en situación irregular se completan con un drástico recorte de las cifras de asilo. En el último año de la administración Obama, Estados Unidos acogió a 80.000 refugiados y elevó el techo a 110.000 para el año siguiente. En el último año fiscal, la administración Trump rebajó el techo a 45.000 y acogió efectivamente a la mitad. Para el año fiscal 2019 el límite se ha reducido en un tercio (30.000). Es la cifra más baja desde el establecimiento del moderno programa de asilo en 1980.

A ello hay que añadir el intento declarado de reducir a la mitad la inmigración legal susceptible de conseguir la residencia permanente, y el fuerte aumento de los visados de inmigración laboral temporal, que, por primera vez en la historia, supera en número a los que eran mayoritarios, los de inmigración familiar, y que suponen una dotación de derechos incomparablemente menor.

Consideraciones finales

En buena parte de Europa y en los Estados Unidos la inmigración y el asilo están siendo objeto de utilización política al servicio de ideas políticas de cariz populista, nacionalista y xenófobo. El auge de tales fuerzas está imponiendo una representación acusadamente negativa de la inmigración y el asilo, que no se corresponde con la realidad, pero que sirve de justificación para la adopción de políticas inusitadamente duras en materia de inmigración y asilo. No pocas de ellas rayan en la inhumanidad, generando extendido sufrimiento. Y vulneran tanto el derecho internacional como

el europeo y el interno, además de resultar contrarias a los principios fundacionales de las sociedades democráticas a ambos lados del Atlántico. Olvidan además las crecientes necesidades de inmigrantes que sociedades envejecidas como las europeas, y algo menos la estadounidense, experimentan, e ignoran la necesidad de protección internacional de cientos de miles de personas de regiones desfavorecidas.

Finalmente, cabe afirmar que la utilización política de la inmigración y la deriva fuertemente restrictiva que de ella resulta están teniendo ominosas consecuencias, que van desde el cierre temporal del Gobierno de Estados Unidos en diciembre de 2018 a un Brexit de temibles costes potenciales, desde el colapso del sistema europeo de asilo a la puesta en cuestión de la libre circulación en el espacio Schengen, desde masivas vulneraciones de derechos humanos al rechazo de los Pactos Globales de Inmigración y Asilo promovidos por las Naciones Unidas y aprobados por la gran mayoría de los países del mundo.

Posibles escenarios futuros del fenómeno migratorio en Europa

Ignacio Fuente Cobo
NATO Defense College - Roma

Si contemplamos el medio y largo plazo las tendencias migratorias son al alza, dado que las razones que empujan a los migrantes a abandonar sus países de origen y dirigirse a Europa no ha cambiado. Las tendencias futuras indican que la migración seguirá siendo un fenómeno geopolítico imparable y sus efectos serán cada vez más evidentes y más intensos, por mucho que la Unión Europea y los Estados afectados traten de amortiguarlos, gestionarlos en términos razonables, o hacerlos menos peligrosos, menos complicados, o menos caros. La combinación de crecimiento demográfico explosivo e insuficiente desarrollo económico, principalmente en África pero también en otros países como Afganistán, junto con factores como los conflictos armados, las situaciones de violencia interna, las alteraciones geopolíticas, o el cambio climático, perpetúan las migraciones bien por causas económicas, o como consecuencia de la violencia.

Dado que se trata de un fenómeno que no va a hacer más que aumentar en los próximos años, se pueden contemplar varios escenarios posibles cuya materialización depende de las medidas que se adopten en Europa. Estos escenarios no son estancos, sino que se pueden combinar en función de las circunstancias y serían los siguientes ordenados de mayor a menor probabilidad:

Escenario I: “Sálvese quien pueda”. Este escenario contempla la renacionalización de las políticas migratorias y supone el fin del proceso de integración europea derivado de los acuerdos de Schengen. La responsabilidad del control de las

migraciones se devuelve a los Estados miembros de la UE, los cuales pueden reestablecer los controles fronterizos nacionales y, en su caso, decretar el cierre eventual de las fronteras internas para impedir que los migrantes lleguen a su territorio. La solidaridad comunitaria se resentiría fuertemente y las opiniones públicas se “popularizarían” forzando a sus gobiernos a cambiar sus políticas migratorias por otras más radicales o sustituyéndolos, en caso contrario, por otros más favorables a sus planteamientos.

Se acabaría, en buena medida, con la solidaridad comunitaria y se incrementarían las tensiones intrarregionales, a medida que los países interiores aumentasen sus esfuerzos para impedir que los migrantes que hubieran entrado en el territorio de la UE traspasaran sus fronteras. Los países más afectados por este escenario serían los países periféricos de la UE, principalmente Grecia, Italia y, sobre todo, España por su mayor proximidad geográfica a África, que son los que soportan la mayor presión migratoria. A estos países externos les sería muy difícil repartir la carga migratoria con sus socios interiores quienes les acusarían de la falta de control de sus fronteras y actuarían cerrando las suyas. Los países exteriores como España, por su parte, intentarían repercutir esta responsabilidad trasladándola a los Estados situados en la otra orilla del Mediterráneo, que actuarían como subcontratistas en la protección de las fronteras exteriores de la Unión. Este escenario es cada día más identificable, aunque en diversos grados de intensidad, en la mayor parte de los países de la Unión Europea.

Escenario 2: “Política migratoria europea a la carta” por la cual los distintos países de la UE estarían en condiciones de seleccionar, como si se tratase de las opciones de un menú, su participación o no en una política migratoria común, así como el grado de intensidad con que, en su caso, estarían dispuestos a hacerlo. La UE seguiría conservando una política migratoria común de objetivos mínimos, pero los diferentes países se integrarían en grados distintos (geometría variable) o a distintas velocidades (velocidad variable). Aunque se mantendría nominalmente el tratado de Schengen y las instituciones comunitarias seguirían teniendo cierta responsabilidad en la gestión del fenómeno migratorio, en la práctica los Estados escogerían aquellas partes de las políticas comunes que más les interesasen y solamente asumirían aquellas decisiones adoptadas por el conjunto de los socios que estuvieran acuerdo con sus propias políticas nacionales y con las expectativas de sus opiniones públicas.

Este escenario sería el ocurrido, si bien de una forma temporal y caótica, durante la “crisis de los refugiados” del 2015, con determinados países centroeuropeos como Alemania, Austria, Francia, Suecia, Dinamarca y Noruega que implementaron controles de fronteras en el espacio Schengen, una política contraria a los acuerdos comunitarios. De generalizarse este tipo de situaciones y perpetuarse en el tiempo

sería muy difícil la implementación de las decisiones comunes adoptadas en el seno de las instituciones comunitarias y su efecto sería más retórico que real. En última instancia, las políticas migratorias recaerían en los propios Estados.

Este escenario facilitaría, no obstante, la aplicación del mecanismo de la cooperación reforzada contemplado en el artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y pensado para superar las situaciones de parálisis. Según este mecanismo, un mínimo de países comunitarios podrían ponerse de acuerdo para establecer una mayor integración de sus políticas en el ámbito migratorio, sin la participación de los demás países. Ahora bien, ello exigiría la modificación de los tratados que no permiten actualmente una ampliación de las competencias más allá de las recogidas en los mismos y, por tanto, requeriría la aprobación del resto de socios, algo improbable hoy en día. Además, sería complicado, y poco práctico, limitar la política migratoria a un determinado número de Estados porque se refiere a un problema que afecta al conjunto de la Unión.

Escenario 3: “plan integral para África”. En unos momentos en los que, de acuerdo con las perspectivas de la población mundial de las Naciones Unidas, África será la región del mundo que registrará el mayor crecimiento de población hasta 2050, se trataría de actuar en los países de origen de los migrantes para evitar que estos se desplazaran a Europa. No se trata de aumentar la ayuda al desarrollo, ya que esta tiene una limitada capacidad para reducir las brechas de desigualdad en origen. Un incremento de la cooperación sólo sirve para crear las condiciones iniciales para convertir África en una inmensa zona de partida migratoria, en vez de contribuir a fijar la población al territorio.

El objetivo debería ser, por el contrario, el de desarrollar y fortalecer las frágiles estructuras, empezando por las de seguridad y continuando por las económicas, de los países africanos, de manera que las mejoras se traduzcan en un crecimiento sostenible e intenso capaz de compensar suficientemente el fuerte aumento previsto de la población. Ello supondría fomentar tasas de crecimiento muy elevadas, lo cual sería teóricamente posible en las actuales circunstancias dado el bajo nivel del que se parte. No resulta utópico pensar que se puede crecer a tasas de dos dígitos en países con rentas per cápita muy bajas como son la mayoría de los emisores de emigrantes (por ejemplo, Níger con 440 dólares per cápita). Bastaría que el plan, además de contar con importantes inversiones en proyectos económicos razonables, estuviera dotado también de una poderosa dimensión de seguridad que permitiese crear las condiciones favorables para favorecer la actividad económica y el desarrollo social de la población africana.

Este sería el escenario que recoge la Estrategia Global de la UE de 2016 en el que, a diferencia de la anterior Estrategia Europea de Seguridad de 2003 que buscaba

promover “un conjunto de países bien gobernados”¹ persigue un mayor “apoyo a la resiliencia estatal y social”² en conjunción con el objetivo de un desarrollo sostenible. Se buscaría ahora apoyar a las estructuras de gobierno y fortalecer el tejido socioeconómico sin imponer un modelo desde el exterior, y basándose en las fuerzas locales. Es el escenario que ya se aplica en el contexto de la nueva política europea de migración con acuerdos de colaboración con cinco países de África (Etiopía, Malí, Níger, Nigeria, Senegal) y en el Plan de Inversiones Europeas en el Exterior cuyo objetivo es estimular la inversión en países de origen y tránsito.

Su consecución requeriría una voluntad de poner en marcha este “plan integral para África” por parte de los países donantes, principalmente la Unión Europea y un incremento de la situación de seguridad en los países potencialmente receptores.

Escenario 4: “Mayor integración europea” y, por consiguiente, también de sus políticas migratorias. Los Estados miembros de la UE habrían llegado a la conclusión de que las tendencias migratorias van a continuar en los próximos años y se producen en un contexto en el que sus poblaciones se enfrentan a una situación de decadencia demográfica que se traduce en un incremento del número de personas ancianas, acompañado de una disminución equivalente de la población en edad de trabajar. Esta combinación perversa de tasas de natalidad por debajo del nivel de reemplazo y envejecimiento creciente de la población llevaría a las autoridades de la UE y a las de los propios países que la forman, a la conclusión de que la migración constituye la alternativa más sencilla y más barata para resolver el problema de regresión demográfica a la que se enfrenta Europa en las próximas décadas. Cualquier otra alternativa, como una reversión demográfica europea a través de políticas activas de fomento de la natalidad no serían suficiente para evitar la paulatina sustitución de la población nativa por la inmigrante dado que sus efectos se producirían en el largo plazo, si bien servirían para paliar la decadencia.

Este escenario pasaría por diseñar una estrategia integral de la UE, una especie de “Plan Marshall” migratorio en Europa que contemplase la migración como una respuesta más que como un problema, lo que exigiría mejorar los sistemas de acogida, e integración de los migrantes en las sociedades europeas y su rápida adaptación a los mercados laborales. Se trataría de evitar, o atemperar, efectos perversos tales como la aparición de guetos de migrantes fuertemente empobrecidos, el aumento de

¹ “Una Europa segura en un mundo mejor”. Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

² WEILER Quentin. « La Stratégie Globale de l'UE : de quoi s'agit-il ? ». La Revue Géopolitique. 03.01.2017. <http://www.diploweb.com/La-Strategie-Globale-de-l-UE-de.html>.

los conflictos inter-comunitarios entre las poblaciones migrantes y las sociedades de acogida, el auge de movimientos radicales entre los inmigrantes, o el incremento de sentimientos xenófobos, y especialmente islamófobos, en las sociedades receptoras.

Este plan migratorio liderado por la UE supondría, sobre todo, un poderoso impulso en el proceso de integración europea de manera que se creara un marco comunitario en el que se diera una respuesta común a las necesidades de mano de obra de los Estados europeos, al tiempo que se atendiera a sus preocupaciones razonables de seguridad y a las necesidades de los migrantes.

Este escenario exigiría transferir la gestión de las fronteras exteriores de la UE al ámbito comunitario, de manera que fueran estructuras de seguridad comunitarias, y no las nacionales, las que se ocupasen de las mismas. De esta manera, la responsabilidad de la seguridad de las fronteras exteriores recaería en todos los socios y no solo en algunos estados. Disminuiría la presión de las opiniones públicas de los países interiores sobre sus gobiernos para que cierren las fronteras, al contemplar las comunitarias como las verdaderamente propias. Por su parte, los países periféricos entenderían que la carga de la protección de las fronteras se reparte de una manera mucho más equitativa, y razonable.

Escenario 5: “No hacer nada” o, lo que es peor, adoptar soluciones parciales – parches - que resolviesen situaciones de crisis concretas producidas por el fenómeno migratorio, pero sin abordar de una manera integral y en el largo plazo, la respuesta al mismo. Se trataría de repetir soluciones “ad hoc” en función de cada circunstancia y de cada contexto, siguiendo la estela de lo que se hizo en el 2016 con los acuerdos de readmisión con Turquía. Los flujos migratorios irían desplazándose de unas zonas a otras del Mediterráneo en función de las rutas que estuvieran abiertas o cerradas en cada momento. Esto es lo que ha venido ocurriendo durante los últimos años cuando, al cerrarse la ruta occidental, el flujo se trasladó a principios de la presente década al Mediterráneo central para pasar de allí, en el 2015, al Mediterráneo oriental y terminar retornando nuevamente en el 2016, tras los acuerdos con Turquía, al Mediterráneo central.

Este escenario se basa en la confianza de que, al final, la adopción de medidas “caso por caso”, es suficiente para gestionar cada situación concreta, dado que los riesgos asociados a las migraciones se seguirán manteniendo en unos niveles razonables. El peso de la respuesta se trasladaría preferentemente a los países vecinos situados en la periferia de la UE, principalmente en la orilla sur y oriental del Mediterráneo que son los que, en última instancia, se verían obligados a acoger a los migrantes.

Las causas de migración. El Sahel como origen de la migración

Los movimientos migratorios desde los países del Sahel Occidental: sus causas y sus manifestaciones

Carlos Echeverría Jesús
Universidad Nacional de Educación a Distancia

A efectos de este análisis consideramos países del Sahel Occidental a los cinco que conforman la organización internacional nacida en diciembre de 2014 G-5 Sahel – Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger –, y nos centramos en ellos porque consideramos que las dinámicas migratorias de los demás países del Sahel – Sudán, Etiopía y Eritrea que formarían parte del Sahel Oriental – son las propias de la subregión del Cuerno de África, siendo su incidencia para España mucho menor; y más ahora que la ruta de Libia ha sido bloqueada por la combinación del reforzamiento de los mecanismos de control nacionales – de Níger y de la propia Libia - y de la colaboración exterior para dicho cierre, de la Unión Europea (UE) y de algunos de sus Estados miembros, particularmente Italia¹.

Causas que facilitan la emigración desde los países del Sahel Occidental

Debemos destacar que, si bien los países del Sahel Occidental generan movimientos migratorios por diversos motivos que en este análisis recogeremos, no es esta la subregión africana más importante en términos de origen de los flujos que al menos

¹ LEWIS, Aidan: “Migrant flows slow to trickle in Libyan former smuggling hub”, Reuters Africa, 26 de noviembre de 2018.

hasta la actualidad recibimos en España, aunque sí debemos destacar la importancia de Malí.

El que según fuentes de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) los malienses ocupen el tercer lugar (con un 15,9%) entre los inmigrantes irregulares que entran en España – tras los originarios de Marruecos (21,4%) y de Guinea Conakry (20,9%) – se debe al creciente deterioro de la seguridad en este país central del Sahel².

Los movimientos migratorios forzados por diversas causas en los países del Sahel Occidental se producen tanto dentro de dicha subregión como en dirección a otros países africanos, en particular a Libia, pero también a otros Estados del Magreb. Los dos procesos de regularización de inmigrantes subsaharianos realizados en Marruecos entre 2014 y la actualidad – que ha beneficiado a más de 50.000 personas - han supuesto una vía de escape para miles de nacionales de los países tratados y habrá servido, a buen seguro, para que otros hayan tratado de seguir su ejemplo³. Importante es también destacar que Senegal, aunque no forme parte del Sahel Occidental pero sí sea a todos los efectos un país estrechamente relacionado con dicha subregión, es importante emisor de emigrantes, en buena medida hacia Libia para tratar desde allí de llegar a Europa.

Para profundizar en las causas que provocan dicha emigración desde esta subregión una buena forma de hacerlo es revisando la evaluación de desafíos, riesgos y amenazas a los que ha tratado de dar respuesta la última Conferencia Internacional de Donantes para la misma, celebrada en Nuakchott (Mauritania) el 5 y 6 de diciembre de 2018. En ella se definieron las cuatro prioridades de estos países en materia de seguridad y desarrollo - la gobernanza, la resiliencia de la población frente al cambio climático, las infraestructuras y la seguridad - que permitieron fijar los planes aprobados⁴.

Las causas socioeconómicas

El Sahel Occidental está definido en términos político-diplomáticos desde diciembre de 2014 por la organización G-5 Sahel, pero importante es destacar la ausencia de integración regional real. El comercio entre los cinco Estados es prácticamente inexistente, siendo el más destacable aunque dentro de su modestia el que se da

² VILLAVERDE, Susana: "Más de 48.000 personas llegan en patera a las costas andaluzas y triplican la cifra de inmigrantes de 2017", El Mundo, 9 de diciembre de 2018.

³ PEREGIL, Francisco: "La mitad de los 'sin papeles' que llegaron este año a España fueron repatriados", El País, 4 de noviembre de 2018.

⁴ NARANJO, José: "2.400 millones para atajar la pobreza y el terrorismo en el Sahel", El País, 7 de diciembre de 2018.

entre Malí y Níger (las exportaciones malienses a su vecino representan tan solo el 5,6% de sus exportaciones totales). Ello da ya una idea clara de partida sobre la importante rémora que representa la ausencia de interacción fluida entre los estados de la subregión. Esta está formada por países de gran tamaño, semidesérticos, con estructuras estatales poco desarrolladas y caracterizadas por el alcance limitado de sus servicios a una población escasa y muy dispersa, aunque sumida en un acelerado crecimiento demográfico.

Dichos estados están además a la cola en la clasificación establecida por el Índice de Desarrollo Humano que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): de un total de 188 países recogidos en el listado de 2016 Níger ocupaba el puesto 187, Malí el 175 y Mauritania el 157⁵.

El número de habitantes de cada uno de ellos, con cifras de la ONU para el año 2014 - Burkina Faso (19 millones), Chad (15), Mauritania (4), Malí (18) y Níger (20) -, no es dato en principio relevante, pero sí lo es cuando lo ponemos en relación con diversos datos que caracterizan a dichas poblaciones. Según datos de 2014, el porcentaje de población menor de 14 años era del 45% en Burkina Faso, del 44% en Chad, del 47% en Malí, del 39% en Mauritania y del 43% en Níger. La mortalidad infantil es alta en la subregión - Burkina Faso (64), Chad (96), Malí (83), Mauritania (63) y Níger (60) - aunque se ve compensada con una altísima tasa de fertilidad (del 6,3% en Chad y en Malí y del 7,6% en Níger, esta última la más alta del mundo).

La población aumenta, la agricultura es pobre, agudizada tal tendencia por los efectos del cambio climático, y las sociedades tienden a urbanizarse en un proceso acelerado. La producción de la industria local, importante por ejemplo en el sector textil - que permite evocar el otrora prestigioso algodón de Malí -, se ve afectada desde antiguo por el proteccionismo occidental y, desde tiempos más recientes, por la invasión de productos asiáticos, particularmente de China. En cuanto al único monoprodutor de hidrocarburos de la subregión, Chad, este se ha visto muy afectado por la caída de los precios en los últimos años.

Si a ello le añadimos una alta tasa de analfabetismo - Burkina (70), Chad (52), Malí (65), Mauritania (55) y Níger (84) - y rentas per cápita muy magras - Burkina (750 dólares), Chad (941), Malí (700) o Níger (700), a comparar por ejemplo con los 25.500 de España - observamos que estamos en uno de los rincones más deprimidos del mundo.

⁵ A título ilustrativo destacaremos que Senegal ocupaba el puesto 162, Nigeria el 157 y España el 27. Las cifras y su actualización pueden consultarse en <http://hdr.undp.org>

La creciente inseguridad con su epicentro en Malí, Níger, Burkina Faso y los efectos de la violencia que Boko Haram y sus escisiones irradian en el Sahel Occidental desde el norte de Nigeria

El 30 de agosto de 2018 se hacía público un informe demoledor sobre la seguridad en Malí elaborado por un grupo de expertos por encargo del Consejo de Seguridad de la ONU. El inventario de los desafíos existentes es largo, incluyendo múltiples impedimentos a la aplicación de los Acuerdos de Argel de 2015 llamados a resolver la tensión norte-sur que se arrastra en el país desde la independencia; el dinamismo de la amenaza terrorista- reflejada en activismo bajo los estandartes tanto de Al Qaida como del Estado Islámico (EI)-; choques intercomunitarios - no solo entre tuareg y árabes, por un lado, y otras comunidades por otro en el norte, sino también la creciente tensión entre ganaderos peul y fulani por un lado y agricultores dogón y bambaras por otro en el centro del país, particularmente en la región de Mopti -; vigencia de tráfico ilícitos varios que alimentan la corrupción y la perduración de una potente economía paralela y; como telón de fondo, la incapacidad de las autoridades de Bamako para reconducir la situación, y ello a pesar de la nutrida ayuda que reciben de múltiples actores foráneos ⁶.

Dos dimensiones merecen ser destacadas, que afectan a Malí, pero también a Níger. El pastoreo es marginado por las autoridades estatales pero también por los proyectos de cooperación internacionales, y algunos pastores/ganaderos peul y fulani engrosan las filas del yihadismo, afianzando con ello su imagen negativa a ojos de las capitales de ambos países⁷. En Malí se mira con desconfianza a los peul, asociándolos con grupos terroristas como el Movimiento para la Unidad del Islam en África Occidental (MUYAO), hoy integrada en la antena regional de Al Qaida, o el Estado Islámico en el Gran Sáhara (EIGS)⁸. Así son hoy perseguidos tanto por grupos progubernamentales entre los Tuareg – el GATIA y el MSA – como por militares malienses y nigerinos.

Finalmente Níger y la propia Nigeria son golpeados por Boko Haram: el primero sufre en los últimos tiempos un estado de excepción en el oeste del país decretado por secuestros y ataques en las fronteras con Burkina Faso y con Malí, por un lado, y tensión fuerte en la frontera con Nigeria donde perduran los atentados y los secuestros a manos de Boko Haram y sus escisiones, por otro⁹.

⁶ OLAKOUNLÉYABI, Gilles: "Du Mali à la Côte d'Ivoire, le pari fou de l'impunité pour construire la paix", *Le Monde Afrique*, 4 de septiembre de 2018.

⁷ BENJAMINSEN, Tor A.: "What's behind Mali livestock herders joining jihadist groups", *The Conversation*, 12 de noviembre de 2018.

⁸ "Los enemigos del pueblo peul", *Mundo Negro*, 29 de octubre de 2018.

⁹ LANDRE, Ola: "Suspected Boko Haram militants kidnap at least 10 people in northeast Nigeria", *Reuters*, 5 de septiembre de 2018.

La concentración de la amenaza terrorista en diversos puntos de los países del G-5 Sahel, cuyos efectos contribuyen a agravar aún más otras rémoras de seguridad en ellos existentes, llevaba a la Conferencia de Donantes de Nuakchott a definir sus proyectos en las zonas más sensibles de los mismos: Tillaberi y Diffa, en Níger; Mopti, Gao, Tombuctú y Menaka, en Malí; El Hodh, en Mauritania; Kanem y Lake, en Chad; y el norte de Burkina Faso. Se trata con ello de fijar a la población – reforzar la resiliencia – para contribuir a evitar que se sigan produciendo flujos migratorios irregulares procedentes de las mismas como los interceptados por ejemplo a principios del pasado otoño entre Níger y Argelia: a título de ejemplo, y tan solo en la región nigerina de Assamaka fronteriza con Argelia, eran interceptados 439 irregulares a principios de septiembre y 74 a principios de octubre, siendo todos ellos llevados a la región minera de Arlit para luego ser repatriados a sus países¹⁰.

Importante es también destacar la inseguridad creciente que desde el sur del Sahel Occidental ejerce presión sobre la subregión tratada agravando aún más las circunstancias autóctonas que estamos inventariando. En Costa de Marfil las tensiones políticas que perduran como efecto directo del conflicto armado que sacudió al país entre 2002 y 2011 auguran unas elecciones presidenciales – previstas para 2020 – convulsas, con previsible consecuencias en términos de desestabilización en un país que otrora fue polo de atracción para trabajadores foráneos – como lo fuera también Libia en el Magreb – y ello en paralelo a la presión que también produce la violencia protagonizada por Boko Haram en la propia Nigeria y en Camerún, Chad y Níger¹¹.

Esta última es particularmente visible en dos escenarios, uno nacional – Níger – y el otro transfronterizo: la región del Lago Chad.

Para frenar los flujos migratorios y para combatir a Boko Haram y a otros grupos yihadistas Níger recibe múltiples ayudas habiéndose convertido en el mayor receptor per cápita de ayuda de la UE pero también de otros actores como los EEUU. La nutrida presencia extranjera, militar pero también civil, produce tanto inflación como la interrupción de actividades ilícitas varias que en otro tiempo ocupaban a muchos nigerinos, interrupción que produce profundas alteraciones sociales¹².

¹⁰ “Au Niger, soixante-quatorze migrants secourus près de l’Algérie par l’ONU”, Le Monde Afrique, 5 de octubre de 2018.

¹¹ OLAKOUNLÉ YABI, G.: op. cit.

¹² PARKINSON, Joe y KNOWLES-COURSIN, Mazkenzie: “A Nest of Spies: How Poverty-Stricken Niger is Becoming a Security Hub for the West”, The Wall Street Journal, 17 de septiembre de 2018.

En la región del Lago Chad la pobreza crece vinculada a la acelerada desaparición del Lago – en 1964 tenía 25.000 kilómetros cuadrados de extensión y hoy tiene alrededor de 14.000 –, debida a la evaporación provocada por el efecto combinado de altas temperaturas y escasa profundidad, al también acelerado crecimiento demográfico y a la violencia de Boko Haram. A pesar de los esfuerzos de organizaciones como la Unión Africana (UA) y la Comisión de la Cuenca del Lago Chad para, a través de proyectos, reforzar la resiliencia de las poblaciones ribereñas, y a pesar de que la tierra que va emergiendo ante la progresiva desecación del Lago es muy fértil, las ofensivas yihadistas incrementan el número de desplazados y de refugiados.

El cambio climático y sus efectos, particularmente la desertificación y con ella el hambre

El Sahel aparece como el caso más preocupante del efecto combinado de cambio climático, desertificación y migraciones. Este “proceso saheliano” de desertificación avanza con rapidez también en Senegal, justificando plenamente las referencias varias que en este análisis hacemos a dicho país aun cuando no pertenezca al G-5 Sahel¹³.

Por todo ello, en la Cumbre de Nuakchott se habló de la necesidad de promocionar la agricultura adaptada al cambio climático y de invertir en técnicas innovadoras como las orientadas a la extracción de agua mediante energías renovables. Y ello es particularmente urgente porque el Sahel Occidental sufre con dureza el hambre según las ONGs Oxfam, Acción contra el Hambre y Save the Children. Según dichas fuentes hoy hay 2 millones de niños en situación de malnutrición severa en zonas de Mauritania, Níger y Chad, y ello con el telón de fondo de una crisis alimentaria estructural y omnipresente que se ve agudizada por el avance del desierto y por una alta natalidad que lleva a consecuencias negativas como es la desenfrenada emigración a las ciudades.

Aunque las campañas protagonizadas en 2017 por diversas agencias especializadas de la ONU han conseguido mitigar los efectos del hambre en la región tratada, y particularmente en la zona del Lago Chad, el deterioro de la situación sigue preocupando hoy cuando se estima que hasta 2,4 millones de personas han abandonado dicha región transfronteriza por el efecto combinado de las consecuencias del cambio climático y del activismo violento de Boko Haram¹⁴.

¹³ Es previsible que la Conferencia Sobre Desertificación que se celebrará en Almería en el primer semestre de 2019, impulsada por el Gobierno español, trate de esta cuestión central. Véase MARTÍN, María: “España se suma al pacto migratorio de la ONU rechazado por Gobiernos derechistas”, El País, 9 de diciembre de 2018.

¹⁴ “UN official sees over \$1 bn in fresh aid for Lake Chad region”, Reuters, 3 de septiembre de 2018.

Hacia un gran Magreb/gran Sahel: un nuevo complejo regional de seguridad

David García Cantalapiedra
Universidad Complutense de Madrid

La UE y España sigue manteniendo el concepto MENA, una construcción anticuada procedente del *Greater Middle East* y de la PNV

¿Por qué ha sido tan poco exitosa la aproximación de la UE hacia el Mediterráneo, y por qué la evolución de la aproximación de la UE en sus diferentes iniciativas no ha dado frutos destacables? ¿Está predestinada a cometer los mismos errores conceptuales respecto al sur, que las aproximaciones estratégicas previas a esta región?

La visión MENA corresponde casi exactamente con el concepto acuñado por EEUU del “Gran Oriente Medio”, que responde a la visión e intereses de EEUU en el área. La pérdida paulatina de la presencia e influencia de la UE en su periferia se ha convertido asimismo, en un espejismo, ya que la UE se había apoyado en la autoridad e influencia incontestable de la que EEUU gozaba en la zona previamente desde el final de la Guerra Fría. De este modo, y una vez que EEUU ha modificado su política y/o ha perdido su reconocida superioridad, la UE, además de ver reducidos sus recursos y haber llevado a cabo políticas equivocadas, se encuentra en una situación en la que es incapaz de estructurar el área donde tiene que proyectar su influencia y capacidades. MENA como área de responsabilidad: esto mantiene la unión entre Oriente Próximo y el Norte de

África/Sahel, aun siendo claro que los problemas, desafíos y amenazas a la seguridad son diferentes en ambas zonas. Los problemas de Oriente Medio “contaminan” una visión y estrategia correcta para la zona. A pesar de que las revoluciones árabes y las progresivas guerras en Libia, Siria e Irak han potenciado la expansión del terrorismo, del crimen organizado (junto con su simbiosis) y de las olas de refugiados, estas amenazas son previas a esta dinámica, con su propia lógica y desarrollo en el Norte de África (Argelia sobre todo) y el Sahel y su expansión en sus periferias por la acción de grupos como Boko Haram. En este sentido, a partir de 2002-2004 ya había iniciativas cooperativas contraterroristas como la Pan-Sahel Initiative en 2003 y la TSCTI (Trans-Saharan Counter-Terrorism Initiative), y, sobre todo, desde la aparición de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) en 2005, la zona adquiere una dinámica propia en términos de amenaza terrorista, grupos insurgentes y crimen organizado transnacional. El gran problema, además, ha sido la falta de cooperación entre los Estados de la zona y la corrupción que ha facilitado la expansión de estas amenazas.

La Política Europea de Vecindad no tiene sentido como ente para el este de Europa y Norte de África/Sahel/Oriente Medio. A pesar de que se llevan a cabo subdivisiones internas para los Estados europeos (Eastern Partnership (EaP)), y para los Estados del Mediterráneo (Unión para el Mediterráneo), la EU Regional Strategy for Syria and Iraq, el nuevo Regional Development and Protection Programmes (RDPPs) in North Africa and the Horn of Africa, y la cooperación con Turquía, Ucrania, la Liga Árabe, La Unión Africana o el Consejo de Cooperación del Golfo. En gran medida para hacerla vendible a los Estados del norte y centro de Europa, se siguen incluyendo la UpM, el RDPP y la estrategia para Siria como un todo. Sin embargo, las amenazas y desafíos son muy diferentes y también les afecta. Las políticas hacia el este de Europa caen ya en otro ámbito de respuesta diferente a un programa como la PNV.

Hay que tener una visión en profundidad hacia África

Desde Magreb hacia Sahel hasta África Occidental, no en horizontal en el Mediterráneo. Además habría que separarlo de Oriente Medio: por ejemplo, tal como hace EEUU con AFRICOM y CENTCOM. Las amenazas y desafíos políticos, de seguridad y energéticos en Oriente Medio son diferentes que los que nos afectan en la zona Magreb-Sahel-África Occidental como terrorismo yihadista, crimen organizado (tráfico de drogas, personas y armas), inmigración ilegal, seguridad energética e islamismo radical.

Es un nuevo complejo de seguridad regional, donde el conjunto de Estados, cuyos problemas de seguridad están tan enlazados que sus problemas de seguridad no



pueden ser razonablemente analizados o resueltos unos aparte de otros. Podría ser un Gran Magreb o Gran Sahel.

La estrategia global europea de 2016 vuelve a establecer como una de las áreas prioritarias para la UE la zona MENA. Paradójicamente no habla de la política de vecindad; sigue uniendo Oriente Medio con el Norte de África y el Sahel, y aunque realiza una unión de Norte de África, África Occidental y Sahel con la nueva visión de spill over de la política de vecindad, sigue complicando los enfoques y las estrategias al incluir en la visión global el problema palestino-israelí, Turquía y los Estados del Golfo. "...systematically addressing cross-border dynamics in North and West Africa, the Sahel and Lake Chad regions through closer links with the African Union, the Economic Community of Western African States (ECOWAS) and the G5 Sahel" (2016 EUGS, 34-36). A pesar del papel de algunos Estados en la financiación de grupos terroristas en Libia, los desafíos y amenazas que se producen en la zona necesitan un tratamiento separado.

Al concepto de Espacio Euro atlántico, debido al crimen organizado transnacional y tráfico de droga, debería ser complementario a esta nueva visión

La idea de un nuevo Espacio Euro-Atlántico establecida en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2011 y 2013, además de responder directamente a esta amenaza, incluye África en el área prioritaria actual para nuestros intereses de seguridad. La estrategia

de 2017 no hace referencia a ello, con la falta de reconocimiento estratégico de un espacio que incluye las verdaderas inclinaciones históricas y estratégicas de España: Europa, América/el Atlántico y África, incluyendo a nuestros mayores socios y aliados, y nuestros intereses vitales y de seguridad. Debería ser nuestro ámbito principal de proyección internacional con una visión integrada de estas áreas. En términos de seguridad y de algunas amenazas no se puede hacer un tratamiento separado. Este debería ser el núcleo duro de la Gran Estrategia de España.

Amenazas híbridas y posible insurgencia criminal. Tendencia a la militarización de la Seguridad

La creación de una estrategia para el Sahel desgajada del Magreb fue una solución sesgada, incompleta y tardía (2015), que no comprendía la expansión de amenazas



a la seguridad desde Mauritania hasta Libia/Chad y desde el Mediterráneo hasta Burkina-Faso/Nigeria. La unión de espacios sub-gobernados, la corrupción, el crimen organizado y terrorismo es la principal amenaza a la que se enfrenta la UE y sus Estados miembros en el Gran Magreb. A este respecto es importante señalar que se está conformando un nuevo “flanco sur” en la vecindad directa de los países del sur de Europa, cuyas principales características son gobiernos débiles o frágiles (ausencia de gobiernos efectivos que dan lugar a los denominados

espacios subgobernados), corrupción endémica, pobreza generalizada, ausencia de libertades, tensiones comunitarias y étnicas, proliferación de armas, etc. El aumento de la actividad extremista en la región del Sahel-Sáhara a partir de 2005 ha ido en paralelo con el crecimiento de las redes de crimen organizado transnacional a través del área. Aunque hay un intenso debate sobre su relación, intensidad e impacto, es una dinámica innegable en el área. La UE no tiene realmente una política unificada Magreb-Sahel y en términos de crimen organizado y terrorismo, y el Sahel no se puede separar del Magreb. Hay una comprensión limitada y parcial del problema tanto en términos de amenazas como en soluciones viables, ampliado irremediablemente por la acción de Boko Haram y desbordando la visión, proyección y estrategia de la UE. A pesar del *Sahel Regional Action Plan 2015-2020*, las medidas tomadas son reducidas, muy recientes y probablemente insuficientes y tardías desde el punto de vista de la dinámica y sinergia entre terrorismo-crimen organizado en un contexto de corrupción. La UE sigue manteniendo un enfoque seguridad-desarrollo, básicamente en una concepción de seguridad humana, a pesar de que este enfoque es altamente discutible para enfrentarse a este tipo de amenazas.

-El concepto de seguridad humana y comprehensiva está anticuado, y no está preparado para estas nuevas dinámicas. Esto es una dinámica imparable y España debería de no quedarse atrás. Habría que reforzar la Guardia Civil y hacerla más modular y flexible entre sus competencias civiles y militares: fuerzas modulares de Guardia Civil y Fuerzas especiales. Las fuerzas españolas en la zona deberían reforzarse ante la reducción de la presencia militar de EEUU, aunque signifique abandonar otras operaciones internacionales. Nos enfrentamos a grupos que actúan como insurgencias y usa la fuerza militar, ya sean terroristas o crimen organizado.

-La zona tiene una prioridad secundaria para OTAN, aunque se ha convertido en un nuevo Flanco Sur.

-Para UE interesa a los Estados europeos del sur. España debe actuar bajo su interés nacional con socios europeos interesados, africanos y EEUU. Debería de hacerse en conjunción con los socios de G5, incluyendo a los Estados del África Occidental más afectados

Una estrategia comprehensiva (seguridad, instituciones, economía) puede ayudar

Pero claramente tiene que estar construida desde perspectivas diferentes ya que las estrategias comprehensivas comunes no funcionan.

- Ganarse las “mentes y corazones” no funciona en muchos escenarios, y menos en situaciones híbridas donde hay insurgencias ya terroristas ya criminales o simbióticas. En muchos casos han sustituido al Estado, luego hay que combatirlos como se haría contra un Estado, para recuperar el dominio territorial, institucional y legal. En el ámbito institucional el problema es la corrupción producida por el tráfico de drogas, luego primariamente es un problema de seguridad.

-España necesita un aumento de capacidades enfocada en este tipo de conflictos, sin esperar compensarlo con ayuda de aliados. Tiene que ser capaz de desplegar fuerzas suficientes autónomamente si es necesario y realizar operaciones en solitario como Serval aunque no sea del mismo tamaño o con tantos recursos. Las operaciones con aliados y socios tienen que ser más responsabilidades y sacrificios, aunque tengan costes políticos. Para eso es fundamental una política de comunicación y una comunicación estratégica clara y realista. Dar más peso a las inversiones españolas, por ejemplo en infraestructuras, y menos a una visión cooperación al desarrollo, emulando el modelo chino.

La inmigración se ha convertido en un problema de seguridad. Es un New Normal

Hay que tomar medidas más restrictivas con mecanismos de desincentivación y reforzar las medidas fronterizas y cambiar la legislación que se requiera. Pero es una consecuencia no una causa. Hay que atacar la causa. La causa es la desintegración institucional, económica y social de África Occidental y Sahel Occidental en gran medida producida por el crimen organizado, sobre todo el tráfico de drogas, y la corrupción. Esto facilita la acción de grupos terroristas y no al revés. Esto produce la pobreza y la migración, no al revés. La sequía y la crisis alimentaria contribuyen a ello también.



Christina Schori Liang, "Shadow networks: the growing nexus of terrorism and organized crime," Geneva Center Security Policy, Policy Paper n°20, (September 2011).

Cambio climático y migraciones

Cambio climático y migraciones

Mar Hidalgo

Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

El cambio climático como impulsor de los movimientos migratorios

Durante los últimos años, se está poniendo en evidencia que el cambio climático es la causa oculta de gran parte de los movimientos migratorios que están teniendo lugar en la actualidad. De hecho, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y el Pacto Mundial para la migración aprobado a finales de 2018, establecen que el cambio climático ejerce un efecto impulsor de la movilidad humana.

Sin embargo, no conviene olvidar que la migración es un fenómeno global, creciente y complejo. Es, además, multicausal, ya que puede estar originada por la huida de situaciones de conflicto, de inestabilidad política, presiones demográficas y sociales, o la degradación medioambiental.

Los compromisos alcanzados en el Acuerdo de París no son suficientes para no superar los 2°C lo que hace temer que los efectos adversos del cambio climático se producirán con más intensidad y frecuencia provocando desplazamientos masivos en aquellas regiones más vulnerables.

El cambio climático presenta dos tipos de riesgos relacionados con los fenómenos de movilidad humana. El primero de ellos deriva del aumento en la frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos, como los ciclones, tormentas e inundaciones que originan desplazamientos humanos, de corta duración y distancia, en

las zonas más vulnerables como los deltas o las zonas costeras. El segundo, sus efectos a largo plazo, como el deterioro de las condiciones ambientales, la desertificación, la intrusión salina, la reducción de la fertilidad de los suelos o el aumento del nivel del mar, que impactan de forma negativa en la seguridad alimentaria, en los sistemas de producción y en los modelos de subsistencia de determinadas poblaciones.

Se estima que 2030 comenzarán a aparecer “puntos críticos” dentro de los países como consecuencia de las migraciones internas inducidas por el clima¹. Estos puntos son de dos tipos: aquellos que presentan una vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, que serán puntos de emigración, y los que acogen a las poblaciones desplazadas por los primeros que serán puntos de inmigración. En el primer caso, se incluirían las zonas costeras con riesgo de inundación o las zonas que presenten situaciones de estrés hídrico y de pérdida de rendimientos agrícolas. En el segundo caso, se incluirían lugares con unas condiciones climáticas más favorables para la agricultura y ganadería o ciudades que pueden ofrecer mejores oportunidades.

Atendiendo a datos históricos, el número de tormentas, sequías e inundaciones se ha triplicado en los últimos treinta años con unos efectos devastadores sobre las comunidades más débiles, principalmente, de los países en desarrollo. Durante este período la población afectada ha pasado de 718 a casi 1.600 millones de personas². Según las estimaciones esta tendencia continuará en los próximos años y las cifras que se barajan son muy preocupantes: por cada grado que aumente la temperatura de la superficie del planeta, alrededor de un 7 % de la población mundial estará expuesta a una reducción mínima del 20 % de los recursos hídricos renovables³. En 2025, alrededor de 1800 millones de personas vivirán en regiones en situaciones de escasez hídrica absoluta. En 2030, el número de personas en todo el mundo que podría vivir en condiciones de extrema pobreza, lejos de reducirse, se habrá incrementado en 122 millones de personas, principalmente, por la repercusión del cambio climático sobre la agricultura de pequeña escala⁴.

El cambio climático incide de forma directa sobre la seguridad alimentaria. Según el Programa Mundial de Alimentos establece que por cada 1 % de incremento de

¹ <https://www.bancomundial.org/es/news/infographic/2018/03/19/groundswell---preparing-for-internal-climate-migration>

² <https://www.iom.int/complex-nexus#problem>.

³ IPCC, 2014. Disponible solo en http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-Chap3_FINAL.pdf.

⁴ Estrategia de la FAO para el cambio climático, Roma, julio 2017

inseguridad alimentaria se produce un incremento de 1,9 % en la gente que migra, y un 0,4 % más por cada año de conflicto⁵.

En el caso de las caravanas de migrantes procedentes de Guatemala, Honduras y El Salvador, además de la violencia, el crimen organizado y la corrupción, el cambio climático también es uno de los factores que está empujando a la población a emigrar a Estados Unidos. La mayoría de estos migrantes dependen de la agricultura a pequeña escala y son conscientes de que los cambios en el clima pueden estropear sus cosechas. En Centroamérica, las lluvias—que se han vuelto más irregulares— y los cambios de temperatura han afectado al cultivo del maíz y del café han provocado que más de tres millones de personas se hayan tenido que enfrentar a una situación de inseguridad alimentaria⁶. Desprovistos de sus medios de subsistencia, los agricultores migran a las ciudades dentro de su propio país pero al no encontrar tampoco un medio de vida aceptable en ellas, unido a la violencia, se aventuran a atravesar fronteras.

En busca de una definición

Resulta muy difícil realizar una estimación precisa del número de personas que migrarán por causas climáticas en el futuro ya que hay que tener en cuenta los esfuerzos para la reducción en emisiones de gases de efecto invernadero, la tasa de crecimiento y distribución de la población futura, la propia evolución meteorológica del cambio climático o la efectividad de las estrategias de adaptación locales.

Según ACNUR, se estima que en 2050 podría haber entre 150 y 1.000 millones de personas desplazadas como consecuencia del cambio climático, aunque la cifra que más citada se sitúa alrededor de los 200 millones de personas⁷. El caso más extremo de estos desplazamientos humanos lo constituyen los Pequeños Estados Insulares en desarrollo (PEID) ya que la subida del nivel del mar puede hacer desaparecer su territorio y convertir a sus poblaciones en apátridas⁸.

El informe del Banco Mundial titulado “*Groundswell: Prepararse para las migraciones internas provocadas por los impactos del cambio climático*”⁹ establece que, si no se

⁵ <https://phys.org/news/2017-05-food-insecurity-global-migration.html#jCp>

⁶ https://www.eldiario.es/theguardian/oculta-esconde-caravana-migrantes-climatico_0_

⁷ <https://www.iom.int/complex-nexus#problem>.

⁸ <http://www.acnur.org/que-hace/cambio-climatico/>.

⁹ <https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/03/19/groundswell---preparing-for-internal-climate-migration>

toman las medidas adecuadas, en el 2050, el cambio climático habrá provocado el desplazamiento de más de 143 millones de personas dentro de sus propios países, principalmente en el África subsahariana, Asia meridional y en América América latina, con unas de cifras de 86 millones, 40 millones y 17 millones, respectivamente.

En este informe se incorporan por primera vez los impactos del cambio climático de evolución lenta— como el estrés hídrico, la pérdida de productividad agrícola y el aumento del nivel del mar—en un modelo de distribución futura de la población.

En el informe se advierte que estos “migrantes por motivos climáticos” se sumarían a los millones de personas que se desplazan actualmente dentro de sus países por motivos económicos, sociales, políticos o de otra índole.

Como se ha señalado al principio, los movimientos migratorios son multicausales por lo que es muy difícil contextualizar un fenómeno migratorio en el ámbito exclusivo del cambio climático. Prueba de ellos es que, en la actualidad, no existe un consenso a la hora de definir a las personas que se ven obligadas a desplazarse por la alteración de sus modos de vida como consecuencia del cambio climático y a la degradación medioambiental. Se emplean de forma indiferente varios términos como: «desplazados medioambientales», «refugiados climáticos», «refugiados ambientales», «migrantes climáticos», «migrantes medioambientales» o «migrantes como consecuencia del cambio climático». Y si a esta variedad en la terminología se añade el carácter temporal o permanente, voluntario o forzoso, interno o transfronterizo de los desplazamientos es fácil deducir la extrema dificultad que existe a la hora de establecer una relación causa-efecto directa con el cambio climático.

De todos ellos, el término que más problemática genera es el que emplea el término de refugiado. La propia ACNUR reconoce que el término “refugiado climático es engañoso y que es preferible referirse a “personas desplazadas en el contexto del cambio climático”¹⁰. Además, de forma generalizada, la movilidad humana relacionada de forma directa con el cambio climático consiste en desplazamientos internos más que en migraciones internacionales. Según el IDMC en 2017 hubo 30.6 millones de desplazamientos internos, de los cuales, 11.8 se debieron a conflictos y 18.8 a desastres naturales, de los cuales 18 estuvieron relacionados con fenómenos meteorológicos¹¹.

Aunque la mayoría de los desplazamientos humanos motivados por desastres naturales o por el cambio climático son internos, existe una realidad que no se debe

¹⁰ [https://www.acnur.org/es-es/noticias/noticia/2016/11/5af3062d19/preguntas-frecuentes-sobre-el-desplazamiento-causado-por-el-cambio-climatico-y-los-desastres-naturales.html?query=cambio climático](https://www.acnur.org/es-es/noticias/noticia/2016/11/5af3062d19/preguntas-frecuentes-sobre-el-desplazamiento-causado-por-el-cambio-climatico-y-los-desastres-naturales.html?query=cambio%20climatico)

¹¹ <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/>

obviar y es que también se producen desplazamientos transfronterizos. En estos casos, la protección que reciben los migrantes es limitada ya que existe un vacío legal identificado por la Iniciativa Nansen y al que intenta dar una respuesta su sucesora, la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres. No se busca desarrollar nuevos estándares legales o marcos normativos globales, pero sí reconocer que se requieren vías humanitarias seguras y medidas de protección para las personas que se ven forzadas a cruzar una frontera en el contexto de desastres y cambio climático¹².

El Pacto Mundial para la Migración también propone soluciones como la reubicación planificada u obtención de visados para los migrantes que se vean obligados a abandonar su país de origen debido a desastres naturales de evolución lenta y a los efectos adversos del cambio climático, en los casos en que les sea imposible adaptarse en su país de origen o regresar a él.

El cambio climático y las migraciones en el Sahel

El cambio climático también comienza a ser percibido como un impulsor de las migraciones procedentes de esta zona y cuyo destino es el continente europeo. Los conflictos y la situación de inestabilidad que se ha instaurado en la zona durante décadas, la falta de infraestructuras apropiadas para hacer frente a la fenómenos meteorológicos adversos —cada vez más frecuentes y más violentos—, la falta de resiliencia de las poblaciones como consecuencia de la pobreza y la debilidad de las instituciones— que impiden aumentar la adaptación al cambio climático— impulsan el desplazamiento de la población en busca de nuevos medios de subsistencia.

El Sahel es la zona donde la UE está focalizando su esfuerzo para combatir la migración ilegal. Y es precisamente en esta zona en donde la degradación de las condiciones ambientales—incluidas los impactos del cambio climático— y el aumento demográfico generan la tormenta perfecta para provocar o agravar situaciones de conflicto e inestabilidad, y por lo tanto, provocar el desplazamiento de millones de personas.

Además de estos movimientos forzosos, también hay que tener en cuenta los cambios en los patrones de la migración estacional propios que se ha producido durante siglos en el Sahel y que siempre se habían desarrollado bajo un ambiente de cooperación. El cambio climático está provocando la ausencia de estacionalidad de los movimientos

¹² https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf

de los pastores que se asientan definitivamente, llegando a generar conflictos con las poblaciones locales como ocurre en la región del Lago Chad

En el Sahel, alrededor de 300 millones de personas se ven afectadas por efectos del cambio climático. Aunque las precipitaciones en esta zona aumentan lentamente, cada vez se vuelven más inestables, lo que provoca frecuentes sequías e inundaciones. El 60% de la población del Sahel depende de la agricultura de secano para subsistir. La región del lago Chad que comprende el Chad, Níger, Nigeria y Camerún ha experimentado una reducción del 90% de sus recursos hídricos en los últimos cuarenta años debido al aumento de las sequías, así como a causas humanas como la extracción de agua para riego¹³. Esta situación ha provocado que, alrededor, de 7 millones de personas se encuentre en situaciones de seguridad alimentaria y que 2,5 millones se hayan visto desplazadas por el cambio climático¹⁴.

Además del cambio climático y la situación de inestabilidad, el Sahel también debe afrontar dos de las mayores presiones a las que se enfrenta el continente africano, como son: el crecimiento demográfico y el aumento de la población urbana. En 2050 el continente africano alcanzará los 2600 millones de habitantes. Nigeria tendrá más población que Estados Unidos. En 2070, el África Subsahariana tendrá 1800 millones de personas en edad de trabajar, más que EEUU, India y China juntas. En 2040 la población del África Subsahariana comprendida entre las edades de 15-24 años será el doble de China y el triple de EEUU y Europa juntas¹⁵.

Se estima que el 80% del crecimiento de la población urbana mundial de los próximos veinticinco años se producirá en África, situación que no tiene precedentes ni por tamaño ni por velocidad. En 2030 todas las regiones de África, excepto la parte oriental, tendrán más de la mitad de sus poblaciones viviendo en zonas urbanas¹⁶. Estos desplazamientos están motivados en gran parte por el impacto negativo del cambio climático sobre el rendimiento de las cosechas. En la actualidad el sector agrícola emplea al 50% de la población activa en África lo que demuestra la importancia del cambio climático como factor que definirá el futuro del trabajo en esta región. Según el FMI, el aumento de 1°C en la temperatura podría causar, de media, una disminución del 1.5 % del PIB en los países menos desarrollados.

¹³ https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf

¹⁴ https://www.ecfr.eu/article/commentary_climate_driven_migration_in_africa

¹⁵ <https://www.hoover.org/research/africa-2050-demographic-truth-and-consequences>

¹⁶ https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/asdr-2018_en.pdf

Las ciudades se alzan como focos de atracción para esa gente joven en busca de un trabajo y nuevos medios de subsistencia. Sin embargo, si las ciudades africanas no se hacen inclusivas, seguras, sostenibles y resilientes al cambio climático, conforme al Objetivo 11 de la Agenda 2030, no se producirá el desarrollo económico deseado y se convertirán en focos de inestabilidad y lugares de tránsito hacia otros destinos más lejanos entre los que la Unión Europea es el objetivo más atractivo.

Pasar de la crisis a la oportunidad

Según el Banco Mundial, la migración climática es una realidad que no tiene que convertirse en una crisis y para ello sugiere tomar medidas dirigidas a reducir los gases de efecto invernadero, incluir la migración climática en la planificación del desarrollo e invertir para mejorar la comprensión de la migración interna causada por el clima.

Los efectos a largo plazo del cambio climático se pueden convertir en factores estructurales que impulsarán desplazamientos y migraciones. Por este motivo, el cumplimiento de la Agenda 2030 es imprescindible para el desarrollo sostenible del continente africano, y en concreto de la zona del Sahel. El desarrollo de tecnología enfocada a la adaptación de la agricultura al cambio climático, el uso sostenible de los recursos naturales, el desarrollo de sistemas de alerta temprana, la educación, la puesta en marcha de medidas de inclusión en las ciudades son algunas de las oportunidades que deberían desarrollarse para permitir que la gente joven pueda desarrollar su potencial laboral y evitar la necesidad de migrar.

Conclusiones

Aunque la mayoría de las migraciones que se producen en el África Subsahariana tienen su origen en los conflictos y en las situaciones de inseguridad que presentan algunos países, el cambio climático también comienza a ser percibido como la causa principal de las migraciones procedentes de esta zona y cuyo destino es el continente europeo.

El cambio climático aumenta la vulnerabilidad de las poblaciones causando crisis humanitarias que generarán inestabilidad por lo que estima que en los próximos años, aumentará su efecto impulsor de las migraciones.

A la espera de una decisión sobre la definición sobre las poblaciones que migran por motivos medioambientales o por los efectos del cambio climático, lo importante es profundizar en la repercusión de estos factores como impulsores de la movilidad humana, y de su posible evolución, ya que en la actualidad estos desplazamientos

tienen un carácter interno pero en un futuro cercano podrían convertirse en factores estructurales que impulsarán desplazamientos y migraciones.

Además de los fondos destinados a dar una respuesta puntual a las migraciones que se están produciendo en la actualidad, es necesario que los países adopten un enfoque de anticipación y de planificación a largo plazo para tener en cuenta a los migrantes por motivos climáticos en las estrategias de crecimiento y desarrollo, y en concreto y por interés europeo, en el Sahel con el fomento de economías más diversificadas en sectores menos sensibles al clima.

La migración también puede constituir una estrategia de adaptación al cambio climático, pero para que sea efectiva se debe salvaguardar la integridad, dignidad y resiliencia no sólo de las personas que se trasladan sino también de las poblaciones de origen y de destino. Es importante que la migración también se contemple a la hora de establecer políticas climáticas.

Es necesario aumentar la cooperación internacional y regional a fin de acelerar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en las zonas geográficas de donde, sistemáticamente, procede la migración irregular debido a la constante presencia de factores estructurales como la debilidad de los gobiernos, la pobreza, el desempleo, el cambio climático, la degradación ambiental.

Los avances tecnológicos en el sector agrícola, el uso sostenible de los recursos, así como los sistemas de alerta temprana pueden aumentar la resiliencia de las poblaciones al cambio climático y disminuir la necesidad de desplazarse.

Demografía e Inmigración

Las migraciones. ¿Un problema?

Joaquín Leguina

Las migraciones. ¿Un problema?

Un fantasma recorre Europa, pero esta vez no es aquel que anunció Karl Marx en el “Manifiesto comunista” sino que se trata de los movimientos migratorios. Algo que no es nuevo en la larga Historia de la Humanidad.

Una migración que ahora viene de África y viaja por mar en botes de goma. Los naufragios y las muertes por ahogamiento son de tal virulencia que no pueden sino remover la conciencia de todo bien nacido.

Sin embargo, las cifras reales y las previsiones de futuro muestran que, aun siendo trágicas, no son cuantitativamente tan grandes. En la actual “invasión” africana Europa sólo recibe entre el 3 y el 4% de los flujos migratorios que se mueven desde y dentro de África.

Tomando la hipótesis más alta de llegada de inmigrantes subsaharianos, Europa recibirá en los próximos 30 años unos 21 millones, es decir, menos de un millón en cada país de la Europa de los Veintiocho. Además, todos los demógrafos europeos coinciden en que una UE envejecida necesita de la inmigración. Además, África puede convertirse - ¡ojalá!- después de pasos nada fáciles en un continente desarrollado.

El problema en Europa, visto con objetividad, no es la inmigración sino la sensación que de ella tiene una parte notable de la población, colectivo fácilmente manipulable

por intereses políticos. No podía ser de otra forma cuando los medios muestran cotidianamente, sobre todo en el sur de España, los rescates de esas personas, más fugitivas del desastre que inmigrantes propiamente dichos.

Según una encuesta reciente del Eurobarómetro (también son datos de Eurostat), en la mayoría de los países europeos los ciudadanos atribuyen una proporción excesiva de inmigrantes dentro de la población. Por ejemplo, los italianos encuestados imaginan que los inmigrantes constituyen la cuarta parte de la población, cuando en realidad son aproximadamente el 7%. No es de extrañar, por tanto, que Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia, ahora Italia, Austria e incluso la generosa Alemania adopten posturas cada vez más restrictivas respecto a la acogida de refugiados.

En cualquier caso, estaría bien acabar con mitos como “nos quitan el trabajo” o “se benefician excesivamente del Estado de bienestar”. Otra cosa es la acusación de que “construyen sociedades paralelas”, es decir, la construcción de guetos, que son evidentes en varios países europeos. A este propósito conviene saber que el problema migratorio no es de llegada sino de integración, aunque también hay que tener en cuenta que esa tendencia a la segregación residencial sirve muchas veces para construir un primer estadio para el asentamiento, manteniendo de esta forma redes de solidaridad intragrupal que pueden ayudar y mucho a los recién llegados.

Pero, a veces, como ha señalado Juan Galeano , “cuando la segregación residencial resulta de una imposición estructural, esta se relaciona con la concentración espacial de la pobreza, con la inferior calidad del parque de viviendas ocupado por la población segregada, con desigualdades en las condiciones de salud y, cómo no, con la segregación en los centros escolares”.

Por su parte, los Gobiernos europeos se muestran incapaces de articular una política común sobre los migrantes, aunque tampoco es cierto que la UE no haya hecho nada.

En este sentido, a lo largo de 2017 la Comisión Europea ha instado a los Estados miembros a cumplir los objetivos fijados en materia migratoria, entre los que se encuentran la ansiada reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y el reasentamiento de 50.000 personas procedentes de África y Oriente Próximo, que debe producirse entre octubre de 2017 y mayo de 2019.

¿Y en España?

España fue tradicionalmente tierra de emigración hasta que a finales del siglo XX cambió la tendencia para convertirse en país de inmigración.

Fecha a 1 de enero de 2007, el INE realizó una macro encuesta (Encuesta Nacional de Inmigración – ENI) que arrojó unos resultados, en buena parte inesperados. Los intentaré resumir aquí.

Los nacidos en el Extranjero ocupados en el momento de la encuesta trabajaban semanalmente 3 horas y 34 minutos menos de lo que declararon trabajar en el país de partida (41,16 horas semanales en el trabajo actual).

El 47,4 por 100 de los nacidos en el Extranjero que estaban trabajando en el momento de la encuesta había tenido ya más de dos empleos en España y el 53,8 por 100 había caído alguna vez en el desempleo. De estos últimos, el 61,8 por 100 estuvo en esa situación tan solo una vez (el 17,4 por 100 dos veces y sólo el 4,4 por 100 más de cinco veces).

El 52,9 por 100 de los nacidos en el Extranjero que estaban ocupados cuando se les encuestó tenía un contrato laboral indefinido. Proporción que llegaba hasta el 81,8 por 100 entre los varones con alta cualificación.

Quienes tenían un contrato laboral indefinido llevaban –de media- 61,4 meses (algo más de cinco años) en el último empleo, duración que bajaba a 16,8 meses entre los contratados temporalmente.

Eran los inmigrantes de origen magrebí (45,1 por 100) y los subsaharianos (47,6 por 100) quienes disfrutaban de menores proporciones de contratos indefinidos.

El 45,8 por 100 convivía con su cónyuge (el 31,2 por 100 con hijos y el 14,6 por 100 sin hijos) y el 24,0 por 100 eran solteros y sin hijos.

El 70,9 por 100 de los varones nacidos en el Extranjero y que están casados lo están con mujeres de su mismo país. Por su parte, el 64,4 por 100 de las mujeres casadas tiene un cónyuge de su mismo país. Ahora bien, dada la breve estancia que, en general, llevan en España, la exogamia alcanza valores notables -del 29,1 por 100 entre los varones y del 35,6 por 100 entre las mujeres-. En otras palabras: más de 360 mil españolas estaban casadas con foráneos y más de 410 mil varones españoles lo estaban con mujeres foráneas. O sea que el 28,6 por 100 de los varones nacidos en el Extranjero que estaban casados lo están con españolas y el 37,7 por 100 de las foráneas casadas lo estaba con varones de nacionalidad española.

En el momento de la encuesta había en España casi 2 millones 160 mil viviendas habitadas, al menos, por una persona nacida en el Extranjero.

El 38,2 por 100 de las viviendas estaba en régimen de propiedad y el 40,3 por 100 en alquiler. El 54,6 por 100 de las viviendas unifamiliares en régimen de propiedad estaban completamente pagadas y entre los pisos o apartamentos en régimen de propiedad, un tercio estaba ya pagado por completo. Cifras estas, en verdad, tan llamativas como esperanzadoras respecto a la integración.

La superficie media de las viviendas en las que habita algún nacido en el Extranjero es de 75,3 m², con una ocupación de 3,4 personas por vivienda. Se está, por ello, lejos de situaciones de hacinamiento.

El 44,9 por 100 de los nacidos en el Extranjero tenía como lengua materna el español y el 58,3 por 100 de aquellos cuya lengua materna es distinta del castellano declaró hablar bien o muy bien el español.

Aunque la fecundidad en los países de nacimiento sea, en términos generales, mucho más alta que la de España, no resulta arriesgado predecir que la fecundidad de las mujeres nacidas en el Extranjero que ya residen en España se parecerá cada vez más a la fecundidad de las mujeres autóctonas.

En fin, el retrato que la ENI hacía de este colectivo de cuatro millones y medio largos de nacidos en el Extranjero que residían en España en el momento de la encuesta dista mucho de describir una población marginalizada. Al contrario, la ENI contempla una población instalada recientemente pero abriéndose paso -no sin gran esfuerzo- en busca de una vida mejor.

Poco después de que se realizara la ENI llegó la crisis (2008) y las cosas volvieron a cambiar, produciéndose una nueva salida de españoles al Extranjero, notablemente jóvenes con estudios terminados, aunque cuantitativamente resulta muy difícil estimar cifras fiables de esa emigración, pues las personas que se inscriben en nuestros consulados son una parte pequeña del total de compatriotas que están viviendo en el Extranjero.

¿Cuál es la situación actual de los inmigrantes?

Según el Padrón Municipal del I-I-2017, los nacidos en el Extranjero que residían en España eran algo más de seis millones (véase cuadro adjunto).

Población residente en España y nacida en el extranjero, por continente / región del mundo y por principales países de origen

Lugar de nacimiento	Número de residentes en España (Cifras)	% sobre el total de nacidos en el extranjero (Cifras)	Número de residentes en España (Padrón)	% sobre total de nacidos en el extranjero (Padrón)	Diferencia % de población en el Padrón vs Cifras
Total extranjero	6.025.094	100,0%	6.160.458	100,0%	2,2%
Europa	2.258.196	37,5%	2.119.189	34,4%	-6,2%
Unión Europea (sin España)	1.937.000	32,1%	1.788.457	29,0%	-7,7%
Europa no UE	321.196	5,3%	330.732	5,4%	3,0%
América	2.396.825	39,8%	2.470.678	40,1%	3,1%
Sudamérica	1.867.718	31,0%	1.929.102	31,3%	3,3%
América Central y Caribe	421.370	7,0%	435.893	7,1%	3,4%
América del Norte	107.737	1,8%	105.683	1,7%	-1,9%
África	981.513	16,3%	1.121.506	18,2%	14,3%
Asia	379.828	6,3%	441.526	7,2%	16,2%

Fuente: Cifras de Población y Padrón Municipal a 01/01/2017 (INE)

Finalmente, conviene tener en cuenta algunos otros datos (todos oficiales)

El 40% de los nacidos en el Extranjero y que residen en España son americanos. De los cuales el 92% son latinoamericanos. Europeos son el 37,5%. Los africanos son el 16% de los inmigrantes (de los cuales más de un 70% son marroquíes), y los asiáticos son un poco más del 6% (de los que en torno al 40% son chinos).

Es una población más fecunda. Datos de 2016: 1,27 hijos por mujer española, incluyendo mujeres con doble nacionalidad, y 1,70 hijos por extranjera. Como se ve, es ya una fecundidad “adaptada” al país de llegada y muy lejos del nivel de reemplazo (2,05 hijos por mujer).

Esa diferencia con las autóctonas se debe de manera casi exclusiva a las musulmanas, que también son más jóvenes en media que el resto de las extranjeras.

La población extranjera es apreciablemente más joven que la población española autóctona (8 años menos en media a comienzos de 2017, según el Padrón municipal).

Los europeos occidentales tienen una renta superior a la de los españoles, lo que no ocurre con los europeos orientales, ni con los africanos, los americanos y la mayoría de los asiáticos.

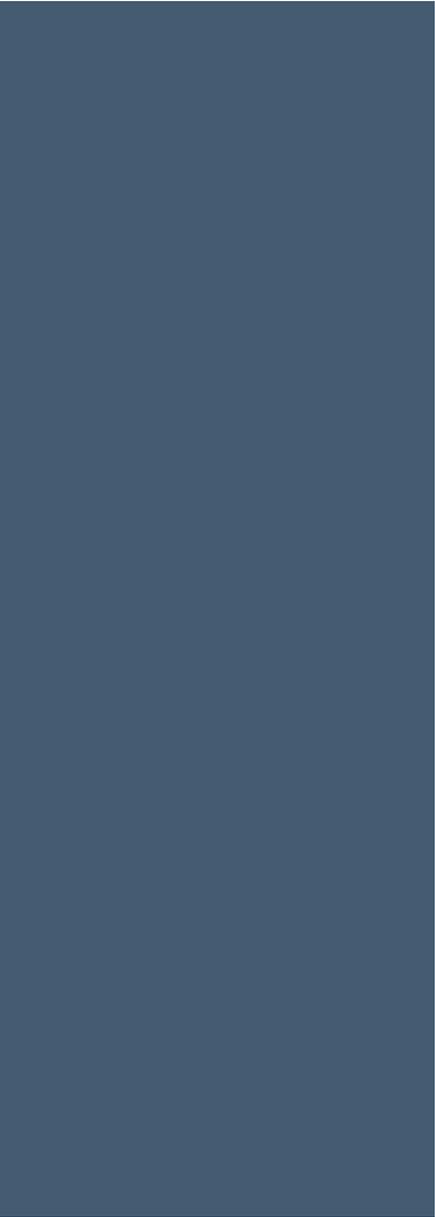
Los chinos residentes en España tienen tasas de afiliación a la Seguridad Social no solo superiores a las de casi todas las demás colonias extranjeras, sino también a las de los españoles.

No todos los extranjeros residentes en España son lo que se conoce como “inmigrantes” en sentido estricto, también hay entre los extranjeros residentes un buen número de estudiantes –de hecho, España es el primer destino elegido por estudiantes “Erasmus” en toda Europa- y de jubilados, típicamente europeos occidentales. Por otra parte, hay un buen número de descendientes de españoles. En cuanto a refugiados político-económicos, hay en España una apreciable colonia de personas procedentes del exilio cubano, y más recientemente, venezolano. En cambio, hay pocos refugiados procedentes de Oriente próximo y el Norte de África (Siria, Irak, Afganistán, Libia, etc.). Por otro lado, abundan los nacidos en el Extranjero que ejercen altos y bien remunerados cargos en empresas multinacionales.

Las tasas de delincuencia y de condenados de la población extranjera son superiores a las de los españoles, un fenómeno común a casi todos los países de la Unión Europea. En concreto, en materia de muertes clasificadas oficialmente como “violencia contra las mujeres”, las tasas de homicidas por 100.000 adultos de los individuos nacidos en el extranjero son más del triple que las de los nacidos en España. Y tras el fin de la

ETA, el único riesgo de terrorismo homicida que subsiste en España es el yihadista, ligado, como es obvio, a la inmigración musulmana, pero la población musulmana en España está muy lejos de la proporción que se observa en Francia, Alemania o Bélgica. En sus dos terceras partes se trata de personas procedentes de Marruecos. Además, hay en España colonias apreciables de musulmanes naturales de Pakistán, Senegal, Malí, Nigeria, Gambia, Guinea y Bangladesh. En enero de 2017, entre el 2,2% y el 2,6% de los habitantes de España eran musulmanes nacidos fuera de aquí. Si les sumamos los hijos que han tenido en España durante los últimos 20 años y que viven en nuestro país, la cifra llegaría al 3%.

En cuanto a la situación laboral de los inmigrantes, sólo se añadirá aquí una pincelada: la tasa de paro (parados/activos) de los españoles en el segundo trimestre de 2018 fue, según la EPA, del 14,1%, mientras que para los extranjeros era del 22%. Entre los latinoamericanos 22,3% y mayor aún la de los extranjeros del resto del mundo, que era del 28,1%.



Algunas reflexiones ante un nuevo ciclo migratorio en España

David Reher Sullivan
Universidad Complutense de Madrid

A finales del siglo XX y durante los primeros años del siglo actual España vivió un ciclo migratorio de gran importancia para el país que le situó como uno de los países más inmigratorios del mundo y le convirtió en la sociedad multiétnica que tanto se puede apreciar en la actualidad. Esta intensidad migratoria cogió a buena parte de la sociedad y de los gobernantes por sorpresa. Por ello, las políticas que se elaboraron al respecto se iban diseñando sobre la marcha. A pesar de ello, sin embargo, fue un proceso en general beneficioso para la sociedad que en ningún momento pareció conflictivo. Condujo a cierto optimismo acerca de la capacidad de la sociedad y de la economía españolas para atraer inmigrantes e integrarlos sin sobresaltos. Todo ello terminó con la gran crisis económica que comenzó en 2008, duró hasta al menos 2014 y deja, aún a día de hoy, secuelas muy visibles. Esta larga y cruenta crisis económica cortó de raíz el gran ciclo migratorio de principios de siglo, dando lugar a una salida masiva de inmigrantes presentes en el país y, tal vez más importante, a una reducción del atractivo de España como destino migratorio internacional. El saldo migratorio internacional, que en los años del boom migratorio se había elevado por encima de 500.000 personas año y en 2008 todavía superaba los 300.000, entró en terrenos negativos (un saldo de -251.530 personas en 2013) y sólo volvió a ser positivo a partir de 2016.

Desde al menos 2017, existen indicios de que España está entrando en un nuevo ciclo migratorio. De acuerdo con datos provisionales del INE correspondiente al primer semestre de 2018, el saldo migratorio para dicho año promete superar ampliamente las 250.000 personas. Este atisbo de recuperación se encuentra refrendado por las noticias según las cuales las llegadas por mar de inmigrantes se han disparado, creando problemas importantes para los servicios de frontera y de acogida y, por

implicación, poniendo a prueba las políticas migratorias tanto de España como de la Unión Europea. Es dudoso que estos flujos lleguen a tener la intensidad que tuvieron a principios de siglo pero, aun desconociendo la duración y la intensidad del ciclo, es probable que continúen y que sean muy importantes. España está ante un nuevo ciclo de inmigración.

En este texto se realizarán unas breves reflexiones acerca de este nuevo ciclo migratorio, a partir – al menos en parte- de la experiencia española en el ciclo migratorio que se dio en los primeros años del siglo. No se pretende abarcar todos los temas posibles, sino una selección de los mismos, con especial atención puesto en el papel de la inmigración como refuerzo potencial de cara a los desajustes propios de una población muy envejecida.

1) **Existe y existirá una demanda importante y duradera de inmigrantes.**

La situación de la población española inmersa en un rápido proceso de envejecimiento y con unos efectivos en edad de trabajar relativamente pequeños y entrando en un período de prolongado descenso crea un caldo de cultivo perfecto para la llegada de inmigrantes. Esta demanda será estructural y no cambiará durante varias décadas. Una recesión económica cruenta y duradera podrá cortar los flujos migratorios de forma temporal, durante uno o varios años, pero la sociedad española necesita y continuará necesitando inmigrantes durante mucho tiempo.

2) **En este nuevo ciclo, el origen de los inmigrantes cambiará profundamente.**

Durante la primera oleada los inmigrantes vinieron básicamente del Norte de África, de América Latina y, en una fase posterior, de Europa del Este. Todo ello promete cambiar en los próximos años ya que los flujos migratorios con destino a España tendrán por origen preferentemente personas que provienen de la África subsahariana. Este cambio responderá a un aumento en origen de la demanda de emigrar, de especial relevancia en esa región, junto con la progresiva disminución de dicha demanda en caladeros tradicionales como América Latina o Europa del Este. Incluso Marruecos, fuente preferente de aportes migratorios con destino a España, tiene ya una fecundidad relativamente baja y en declive, lo cual promete contribuir a una reducción progresiva en la intensidad de la demanda para emigrar. Es previsible que los flujos migratorios procedentes de Oriente Medio que tanto preocupan a otros países europeos aquí tengan menor importancia debido a las distancias que nos separan de ellos, así como la existencia de otras maneras más eficaces para entrar en Europa. No cabe esperar un repunte en la inmigración de personas procedentes del continente americano, entre otras cosas porque la exigencia de visados, en vigor desde los primeros años del siglo XXI, lo dificulta enormemente, dejando como única vía factible la de la reunificación familiar.

3) En este escenario, tan diferente al existente a principios del siglo, convendrá tener en cuenta las características previsibles de los **aportes migratorios**

de subsaharianos: unas dificultades enormes en llegar a España, un nivel de educación y de cualificación laboral muy bajos, una migración sobre todo de hombres a tenor por el patrón que tuvo a principios del siglo, y unas dificultades evidentes de integración en la sociedad española.

- 4) En este nuevo ciclo, cabe la posibilidad de que el **proceso** sea bastante **más conflictivo** de lo que fue a principios de siglo. Cabe señalar que la actitud general en Europa ha cambiado sustancialmente desde principios de siglo, con una mezcla de miedo e intolerancia acerca de estos flujos, sobre todo los provenientes de Oriente Medio. Aunque no se desee, no cabe descartar que esta actitud tan desconfiado e hostil prenda en España, como a menudo ha ocurrido con tendencias y actitudes iniciadas en otras naciones que se adoptan en España con cierto retraso. En todo caso, lo dicho es especulativo, aunque el miedo e intolerancia con respecto a inmigrantes, sobre todo con los musulmanes, ya existe y puede ir a más.
- 5) **La posibilidad de que los inmigrantes puedan contribuir a paliar los sesgos en la estructura por edad** de la población española está siempre presente en los debates acerca de la oportunidad de políticas incentivadoras de la inmigración. De acuerdo con los más optimistas, estos aportes podrán resolver buena parte de una situación que con el tiempo podría provocar un grave deterioro en el estado de bienestar existente en el país. Sin entrar en dicho debate, es evidente que la persistente baja fecundidad en el país no promete nada bueno para cualquier sistema de bienestar basado en transferencias intergeneracionales de bienes y servicios. Aun admitiendo que siempre serán necesarios aportes migratorios, cabe albergar alguna duda acerca de su capacidad de resolver este problema sin intervenir otros factores.
 - (a) De entrada, haría falta un número altísimo de inmigrantes para cambiar por completo la estructura por edad de la población española, tal vez hasta 15 millones de personas que llegaría a suponer casi un tercio de la población del país (hay unos 5 millones de inmigrantes en la actualidad). Cifras como estas resultan casi inimaginables desde nuestra perspectiva actual, sobre todo de cara a la capacidad de la sociedad española para recibirlos e integrarlos.
 - (b) La fecundidad de las inmigrantes presentes en España a principios del siglo era mayor que la de las españolas, pero sólo un poco mayor. No se sabe cómo cambiará esta situación en el futuro, pero parece poco razonable suponer que la población inmigrante sea capaz de suplir las carencias tan evidentes en la capacidad reproductiva de la sociedad española.
 - (c) A tenor de la experiencia de España y de otros países de nuestro entorno, la ventaja que inicialmente supone tener con una fecundidad mayor se tiende a perder con el paso del tiempo al adoptar inmigrantes comportamientos reproductivos similares a los vigentes en el país de destino.
 - (d) Desde una perspectiva más económica y fiscal que demográfica, en el primer ciclo migratorio de este siglo los inmigrantes a España tendían a ocupar nichos laborales caracterizados por una reducida especialización, a menudo por debajo de los niveles que hubiesen correspondido a niveles de educación de la población inmigrante. De persistir esta costumbre –y todo hace pensar que así será– la contribución

de los inmigrantes a las transferencias públicas tan necesarias para la salud del estado de bienestar resultará limitada en el mejor de los casos.

- 6) Relacionado con este último punto cabe señalar la elevada importancia que la **inmigración ilegal o 'alegal'** ha solido tener en España, sobre todo en los primeros años de este siglo. Trabajar sin papeles o contratar a personas sin papeles constituye una estrategia habitual tanto entre los inmigrantes –sobre todo los que no pretenden permanecer largo tiempo en el país- como entre al menos algunos empresarios. Para ambos, este tipo de relación laboral aporta numerosas ventajas sobre todo cuando se da en un contexto de relativa tolerancia debido a la ineficiencia administrativa. La existencia en España de una normativa según la cual un inmigrante puede acceder a derechos importantes (por ejemplo, sanidad, educación etc.) por el mero hecho de estar empadronado sin necesidad de tener papeles supone, en la práctica, un aliciente para esta estrategia. Sin entrar a valorarla, cabe recordar que un inmigrante sin papeles ni contribuye a sostener la seguridad social y ni paga impuestos, al igual al empresario que le contrata. Ello significa que su contribución a resolver los problemas de la estructura por edad de la población española, al menos en lo que se refiere al estado de bienestar, es NULA. Otra cosa muy diferente es su contribución a la economía del país o al bienestar de las vidas de las personas que se benefician directamente de su trabajo que puede llegar a ser muy importante. De cara a las transferencias intergeneracionales tan importantes para el futuro de esta sociedad, en cambio, nada de nada. En el futuro, España debería extremar el esfuerzo por limitar esta práctica en la medida de lo posible.
- 7) Ya se vio con claridad durante la primera oleada migratoria de este siglo que el **empleo entre los inmigrantes** tiende a ser inestable y concentrarse en determinados sectores de la actividad económica (la agricultura, la industria, la construcción, la hostelería, el comercio, los cuidados personales y el servicio). En todos estos sectores, tanto el acceso al empleo como la pérdida del mismo son frecuentes y tienden a conformar una vida laboral con poca estabilidad. De hecho, durante la gran recesión económica que se instaló en 2008, las tasas de paro entre los inmigrantes eran muy superiores a los vigentes entre nativos y la cobertura social al desempleo era bastante menor. Todo hace pensar que en el nuevo ciclo migratorio los sectores que acaparan la actividad laboral de los inmigrantes serán similares, con el resultado de una continuada inestabilidad en el empleo entre ellos y, caso de darse otra recesión económica –situación que no se puede descartar-, un mayor desempleo entre ellos. Con el tiempo, los inmigrantes llegados al país deberían acceder a empleos en otros sectores que exigen una mayor cualificación profesional. En estos momentos, los únicos que lo han logrado suelen ser nativos de la Unión Europea y de otros países desarrollados. Tarde o temprano, este techo al empleo debe de cambiar si la economía española ha de aprovecharse de los recursos humanos disponibles, al menos en potencia, sobre todo teniendo en cuenta las plusvalías fiscales y económicas inherentes en actividades más especializadas.

- 8) **La adaptación y eventual integración de los inmigrantes en la sociedad española** constituye un reto de una enorme importancia. Facilitar este proceso no es fácil ni directo, pero es indudable que las políticas públicas tienen mucho que ver con ello. Basándonos en la primera oleada migratoria, el panorama que se presenta es mixto, con algunos éxitos notables junto con otros muchos y notables fracasos. Sigue siendo una asignatura pendiente en España. De particular interés para este proceso es lo que ocurre entre **inmigrantes de segunda generación**, bien los que llegan al país siendo muy jóvenes, bien los que han nacido aquí. Estudios sobre esta cuestión en países de larga tradición migratoria como USA suelen señalar que la generación clave para una eventual integración más o menos completa es la segunda y que las señales de éxito o de fracaso de dicha integración se encuentran en la educación. Sabemos menos de lo que sería deseable sobre este proceso en España. Si bien es cierto que empiezan a aparecer hijos de inmigrantes en las universidades españolas, siguen siendo bastante pocos a tenor del peso de este colectivo dentro de la sociedad. Siguen faltando estudios sobre este proceso. Interesa, al respecto, tanto éxitos como los fracasos de un colectivo cada vez más numeroso. Cualquier política útil que se pueda implementar debe basarse en un profundo conocimiento empírico de esta realidad.

CAPÍTULO 5

Migración irregular en España

Canarias: lugar de llegada y tránsito de la ruta migratoria atlántica hacia Europa

Dirk Godenau
Universidad de La Laguna

Las islas en un mar de rutas

Si el mar cubre cuatro quintas partes de la superficie del globo terráqueo, no es de extrañar que antes del desarrollo de la aeronáutica la movilidad de las personas entre continentes estuviera estrechamente vinculada al transporte marítimo y pasara por un mar de islas; islas que generaban puntos de apoyo logístico para estas rutas y que canalizaban las migraciones internacionales. Y aunque hoy en día la movilidad intercontinental de las personas se realiza en gran medida por vía aérea, las islas siguen ocupando un lugar especial en la bibliografía sobre las migraciones internacionales, particularmente en su vertiente de migraciones marítimas irregulares.

¿Por qué optan las personas que carecen de permiso para la inmigración regular por la travesía marítima irregular? Se debe a una combinación de varias razones. Abordar un medio de transporte aéreo regular conlleva el control de la identidad del pasajero; el espacio aéreo está bajo la supervisión de una tupida red tecnológica y, por ende, el coste del traslado aéreo irregular es elevado. A su vez, en la relación coste-beneficio de la opción marítima irregular intervienen otros factores como la valoración de posibles rutas terrestres alternativas, la distancia y los riesgos propios del medio marítimo, las posibilidades de embarcarse en la costa de salida sin ser interceptado y la probabilidad de detección y posterior derivación hacia la costa de destino.

Es en este contexto donde las islas adquieren una posición intersticial destacada, porque su localización interpuesta entre continentes reduce las distancias y, si

pertenecen al país de destino de referencia (islas de la Unión Europea, por ejemplo), arribar en una de ellas puede significar para el migrante el haber cruzado finalmente “la” frontera, y que, posiblemente, sea trasladado posteriormente al espacio continental y encuentre la posibilidad de continuar su itinerario. Las islas europeas se cuentan por centenares, pero son solo algunas las que han adquirido notoriedad en las rutas migratorias y en la atención de los medios de comunicación. Lampedusa, Lesbos, Malta y Canarias son ejemplos destacados de espacios insulares fronterizos que pertenecen, a su vez, a diferentes rutas migratorias. Su protagonismo varía a lo largo del tiempo según evolucionan las rutas migratorias y el peso que tienen éstas en el conjunto de las migraciones irregulares.

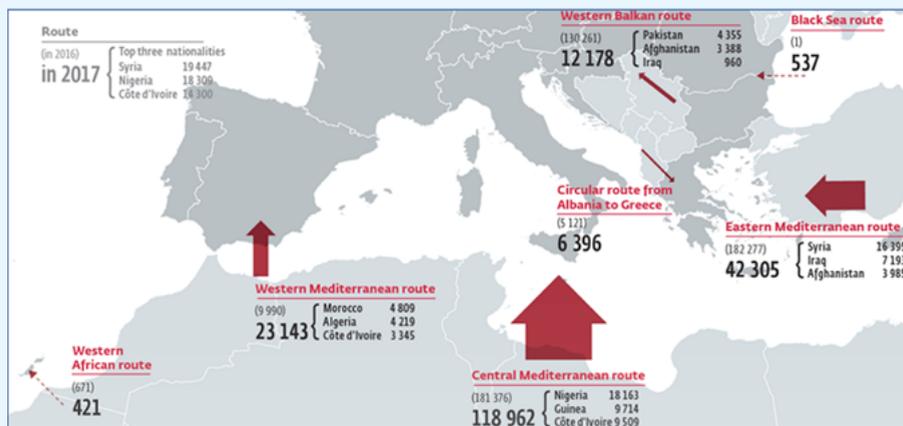
Los análisis que se han hecho de las migraciones irregulares que llegan a estas islas resaltan que el reducido tamaño de estos espacios, tanto en términos geográficos como demográficos y económicos, condiciona el reto de la gestión de la acogida, particularmente si las llegadas tienen una evolución volátil en el tiempo y no se cuenta con infraestructuras y servicios fijos para tales tareas. Además, la discontinuidad terrestre que caracteriza el hecho insular implica para las personas migrantes que su salida de la isla, a diferencia del contexto continental, cuenta con menores posibilidades de un traslado inadvertido, al existir mayores controles en las vías aéreas y marítimas.

Canarias en las rutas de la migración marítima irregular hacia Europa

Las estadísticas que publica FRONTEX sobre las detecciones de cruces irregulares de las fronteras exteriores de la Unión Europea clasifica las rutas (ver mapa 1) por una combinación de su naturaleza terrestre o marítima con su ubicación geográfica (oriental, central, occidental). Las dos rutas implicadas en las llegadas de las migraciones irregulares marítimas a España son la ruta mediterránea occidental y la atlántica (África occidental), siendo el archipiélago canario el principal lugar de llegada a suelo comunitario en la ruta atlántica.

Durante los últimos años, la evolución de estas rutas de la inmigración irregular hacia la Unión Europea refleja considerables altibajos en el número total de migrantes y una distribución cambiante entre las rutas orientales, centrales y occidentales. Los años 2015 y 2016 arrojan cifras excepcionalmente elevadas, debido a la repentina intensificación de las llegadas por las rutas del Mediterráneo oriental y la ruta terrestre de los Balcanes occidentales. El año 2017 observa una vuelta rápida a los niveles previos a esta “crisis de los refugiados”. Relacionado con lo anterior, el peso de las rutas occidentales del Mediterráneo y Atlántico muestra una reducción temporal (un 0,4% del total de detecciones en 2015) y posteriormente experimenta un alza repentina que las ubica en el año 2017 en una cuota del 11,3% (23.143 detecciones)

Mapa I. Detecciones de cruces irregulares de las fronteras exteriores de la UE (2017)



Fuente: Frontex Risk Analysis for 2018, p. 8.

del Mediterráneo occidental y el 0,2% de la ruta atlántica (421 personas). Las cifras a finales de noviembre de 2018 ya superan las 59 mil detecciones de llegadas a España y suponen aproximadamente la mitad del total de llegadas a la Unión Europea.

Las rutas marítimas superan en la actualidad con creces los traslados por rutas terrestres en lo que se refiere a las detecciones en las fronteras exteriores de la Unión Europea. Una vez “cerrada” la vía terrestre de los Balcanes, en el año 2017 el 86,1% de las detecciones corresponde a las rutas marítimas. Como indica Frontex (2018, p. 8), “de cara al futuro, la migración marítima irregular, particularmente la asociada a las rutas mediterráneas, permanecerá como modus operandi principal para el cruce ilegal de las fronteras exteriores de la Unión Europea”.

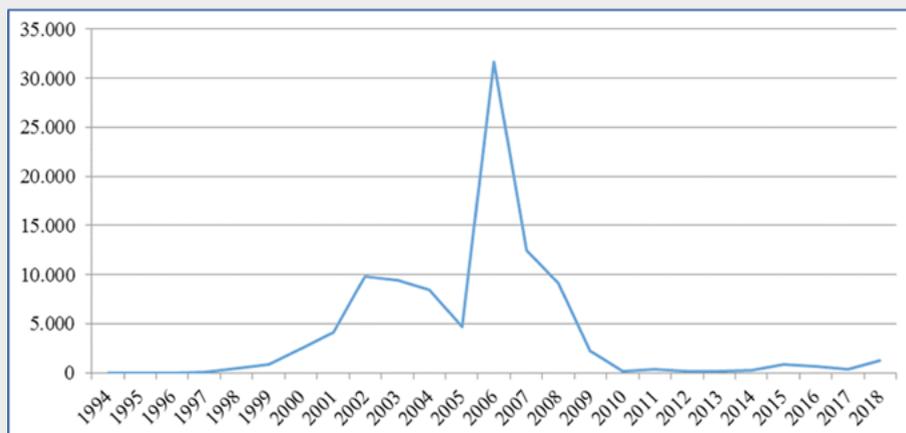
Dentro de las migraciones marítimas irregulares que llegan a España, la ruta atlántica vía Canarias ocupa en 2017 un lugar residual del 1,8%. Esta situación dista de la vivida en los años 2005 a 2007 (gráfico 1), cuando la ruta atlántica se había convertido temporalmente en el principal canal de las llegadas. Además, las 874 detecciones en esta ruta en el año 2015 son más del doble de las registradas en 2017 (421). Es a lo largo de 2018 cuando se empieza a registrar un crecimiento notable; hasta finales de noviembre las detecciones en Canarias se cifran en 1.263 y, por ende, al finalizar el año 2018 estas llegadas habrán superado claramente las cifras registradas en años anteriores. En los últimos 25 años, alrededor de 100 mil personas llegaron

por esta vía a Canarias y sólo una pequeña proporción se ha convertido en población residente en las islas.

Los cambios que se observan en las rutas son el resultado de un complejo entresijo de factores. Inciden, entre otros, las presiones emigratorias generadas por hechos estructurales y coyunturales en los países de origen; la transitabilidad y riesgo de las rutas utilizadas antes de llegar a las costas de las que parten las embarcaciones; y la impermeabilidad relativa de las rutas marítimas (probabilidad de interceptación antes de salir, riesgos y precios del trayecto marítimo, condiciones de llegada y acogida, probabilidad de un posterior traslado al destino final deseado). En este conjunto de probabilidades de tránsito no solo juegan un papel importante las acciones restrictivas a lo largo de cada una de las rutas (control migratorio), también se deben contemplar las acciones de (re)permeabilización por parte de los intermediarios. La apertura de rutas alternativas, la introducción de cambios tecnológicos (medios de transporte, comunicaciones, contra-vigilancia) y la construcción de opacidades selectivas y temporales en las fronteras, figuran entre las funciones desempeñadas por estos intermediarios.

Gráfico 1. Personas detenidas que han llegado a Canarias a bordo de embarcaciones por lugares no habilitados entre 1994 y 2018

Nota: datos provisionales de 2018 hasta finales del mes de noviembre.



Fuente: Ministerio del Interior y prensa especializada.

En este sentido, y a pesar de su frecuente uso en los discursos mediáticos y hasta académicos, la explicación de la evolución de las rutas no debería descansar sobre metáforas físicas como “el agua busca camino” o “si presionas sobre un lado de un globo, se expande hacia el otro lado”. Estas metáforas no son capaces de dimensionar el proceso social que constituye las fronteras: las rutas se construyen y se gestionan a través de la interacción entre las fuerzas facilitadoras y las restrictivas. Por parte del control migratorio, se construye una disuasión migratoria multicapa (Godenau y López-Sala 2016), desde la intervención en lugares previos a la frontera europea (acuerdos de colaboración), pasando por la vigilancia de la propia frontera, y hasta después de haberla superado (control interior). En este sentido, la impermeabilización de las fronteras es mucho más que vallas y muros (López-Sala y Godenau, 2018). Estos obstáculos físicos no suelen ser los más efectivos ni eficientes en la disuasión, pero sí lo son a la hora de visibilizar ante la opinión pública una supuestamente férrea voluntad política.

Aprendizaje y olvido en la gestión de las migraciones marítimas irregulares

Durante los años noventa del siglo XX, las llegadas esporádicas de pequeñas embarcaciones de madera (las “pateras”) desde la cercana costa africana a las islas orientales del archipiélago canario no generaron gran alarma social ni tampoco respuestas decididas por parte de las políticas de control migratorio español (Godenau y Zapata, 2008). Es a partir de la progresiva impermeabilización del Estrecho, con la implantación del SIVE, cuando se observa el traslado de los puntos de salida más al sur de la costa occidental africana y se alcanza el máximo de más de 30 mil interceptaciones en 2006.

Este incremento contundente en un corto espacio de tiempo supuso que se expandiera la capacidad de gestión del fenómeno en modo de emergencia y a remolque de los acontecimientos. Durante aquellos años se adquirió un aprendizaje organizativo, contenido en buena medida en la experiencia del personal implicado en esta gestión, tanto en salvamento como en la primera acogida en los puertos, la identificación y tramitación administrativa y la retención de las personas interceptadas, así como la posterior canalización de la mayoría hacia otros destinos dentro o fuera del país.

La impermeabilización de la frontera europea en esta parte del Atlántico, a través de la integración de Canarias en el SIVE y el despliegue de labores de contención de las salidas desde la costa africana occidental, contribuyó a la rápida y sustancial reducción de las llegadas a Canarias. Y con ello, descendieron tanto la ocupación que implicaba la situación de emergencia para la gestión, como la preocupación que había desencadenado en la sociedad canaria. Durante los años de crisis económica,

con menores saldos migratorios, tanto en materia de inmigración regular como en la faceta irregular, las infraestructuras, personal y servicios desplegados anteriormente se redujeron sustancialmente. Y ante un posible repunte en las llegadas que revelan las cifras de 2018, se hacen visibles los costes potenciales de no haber retenido a escala local una mayor capacidad de respuesta.

La gestión de fenómenos estructurales, como sin duda es la emigración africana hacia el continente europeo, en modo de constantes emergencias que surgen en lugares variables de la frontera exterior de la Unión Europea, condiciona una respuesta ante la inmigración irregular que perjudica a las personas migrantes y el respeto a sus derechos fundamentales y, a su vez, también activa temores en la sociedad. La percepción de emergencia y desbordamiento que emanan de los medios de comunicación y de la opinión pública son resultado, entre otros, de no desarrollar una respuesta estructurada y permanente ante un fenómeno estructural; percepción de emergencia “inasumible” que puede desembocar en discursos xenófobos y generar otros costes adicionales en la gestión de la inmigración y su integración por parte de la sociedad española.

Consecuencia de lo anterior, en los discursos políticos y mediáticos suele brotar el “efecto llamada”, cuando se trata de criticar una política migratoria que se considera insuficientemente restrictiva, sea por la permisividad en el control de las fronteras o sea por las posibilidades que se ofrecen a las personas inmigrantes en situación irregular para regularizar su situación. La función que cumple el recurso discursivo del “efecto llamada” estriba en la posibilidad de evitar que el emisor del discurso tenga que explicitar que está abogando por acciones que hagan el destino menos atractivo y, además, que la disuasión migratoria que se propone implica la prolongación de la irregularidad (y explotación laboral) y posiblemente la interpretación “flexible” del respeto a los derechos (devoluciones en caliente, fronteras móviles).

El empeoramiento del trato dispensado a las personas inmigrantes trae consigo una factura. La constante amenaza de deportación, con la correspondiente angustia para las personas afectadas, nutrir la economía sumergida de personas desprovistas de derechos laborales y facilitar la aparición de discursos xenófobos, son algunos de los costes que figuran entre las contraindicaciones de la disuasión del tipo “no es país para inmigrantes”. Por no hablar, finalmente, de la sombra que introduce en el autoconcepto de una sociedad que se enorgullece de respetar los derechos fundamentales de todas las personas.

Conclusiones

Las Islas Canarias forman parte de una de las rutas de la emigración africana hacia el continente europeo. Después del auge temporal del uso de esta ruta durante los años 2005 a 2007, su peso en las llegadas al continente europeo había caído hasta el 0,2% del total en 2017, con un repunte incipiente en 2018. Las islas europeas son puntos de llegada a la frontera exterior de la Unión Europea y su protagonismo cambiante en las migraciones de tránsito en esta red de rutas depende de las permeabilidades relativas de cada una ellas. Las acciones de control migratorio en destino, origen y lugares de tránsito, los focos variables de inestabilidad geopolítica y la mutación de las rutas terrestres en el continente africano condicionan esta (im)permeabilidad.

La permanente mutación de los “puntos calientes” en los diferentes apartados de la frontera exterior de la Unión Europea genera retos específicos para la gestión por parte de las políticas de control y acogida implementadas en estos lugares. La expansión y contracción flexible de las capacidades de acogida requiere retener el aprendizaje operativo de los episodios anteriores, para que los protocolos, el personal especializado, las infraestructuras y los servicios relacionados se puedan activar en poco tiempo. En el caso de Canarias, la “crisis de los cayucos” generó este aprendizaje, pero la siguiente década derivó en el olvido y desmantelamiento parcial de esta capacidad de respuesta. Es por ello que el repunte incipiente de las llegadas en 2018 ha vuelto a disparar las voces de alarma que alertan de la incapacidad de gestionarlas localmente. Nuevamente una emergencia.



Migración irregular en España. Mediterráneo, Canarias y Ciudades Autónomas

Markus González Beilfuss
Universidad de Barcelona

La presente contribución al cuaderno de análisis y reflexión sobre el fenómeno migratorio en España que elabora el Comité Especializado en Inmigración del Consejo de Seguridad Nacional se estructura en dos apartados: en primer lugar, se realizarán algunas consideraciones generales sobre los retos de seguridad que plantea la inmigración y el modo en que hasta ahora han sido abordados por las Estrategias de Seguridad Nacional de los años 2013 y 2017; y, en segundo lugar, se ofrecerán algunas reflexiones sobre la materia concreta objeto de esta nota, que entiendo es la llegada de personas extranjeras en situación irregular a territorio español.

Consideraciones generales

Como reconocen las diversas Estrategias de Seguridad Nacional aprobadas hasta ahora, el fenómeno de la inmigración es una realidad cambiante, pero estructural, que afecta de manera especial a España por su situación geográfica. Como todo fenómeno social que tiene una determinada entidad, la inmigración tiene implicaciones en múltiples ámbitos y también en el de la seguridad. Cabe destacar, sin embargo, que en sí misma la inmigración no constituye un riesgo o una amenaza para la Seguridad Nacional, si se parte del concepto de esta última definido en el art. 3 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. La protección de la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, la defensa de España y los principios y valores constitucionales no se ven amenazados, en efecto, por la inmigración, que es consustancial a una sociedad abierta, plural y democrática. Lo que puede, en su caso, poner en peligro los mencionados intereses y, en concreto, el bienestar de los

ciudadanos es una gestión inadecuada de la inmigración y de algunos de los fenómenos como la falta de integración social, el radicalismo o rebaja de las condiciones socio-laborales, que la pueden acompañar. Si estos fenómenos no son abordados de manera adecuada, es evidente que pueden derivar en problemas de seguridad ciudadana, de convivencia o de cohesión social. Pero estos problemas no son consustanciales a la inmigración.

Las propias Estrategias de Seguridad Nacional reconocen en parte este hecho al identificar como amenaza o riesgo para la seguridad nacional no a toda la inmigración, sino a la inmigración irregular (2013 y 2017) o a la inmigración no controlada (2011). Sería deseable, sin embargo, un análisis más profundo sobre los motivos que llevan a estos documentos estratégicos a esta conclusión. De entrada, ello permitiría precisar mejor cuáles son los objetivos a perseguir y cuáles las líneas de acción estratégicas. En este sentido, sería conveniente referirse no solo a los flujos migratorios irregulares (concepto que parece limitarse a la llegada de personas en situación irregular), sino a la inmigración irregular, que en muchas ocasiones es sobrevenida. Por otro lado, también sería adecuado distinguir con mayor claridad entre los riesgos que están vinculados a la situación de las personas inmigradas (inadaptación, falta de integración o extremismo) y a su posible incidencia en la seguridad ciudadana, de aquellos que derivan más bien de la propia realidad de la sociedad española, en la que, por ejemplo, subsisten mercados de economía sumergida, corrientes xenófobas o redes de explotación que pueden beneficiarse de la inmigración irregular. En esta misma línea, también sería necesario tener en cuenta que la inmigración irregular no solo afecta a la seguridad de la sociedad de acogida, sino que puede afectar a la seguridad personal de las propias personas inmigradas, que en determinadas circunstancias e incluso estando en situación irregular son titulares de derechos frente a los poderes públicos españoles. En definitiva, la Estrategia de Seguridad Nacional debería ser más precisa en la identificación de los flujos migratorios irregulares como riesgo y amenaza para la seguridad nacional.

De igual modo, el objetivo estratégico para hacer frente a esta amenaza no debería limitarse a la ordenación de los flujos migratorios. Esta es, sin duda, una finalidad de toda política pública relacionada con la inmigración. Pero la seguridad es un presupuesto de la convivencia y el ejercicio de los derechos y las libertades ciudadanas que requiere mucho más que prevención, ordenación y control de los flujos migratorios irregulares. Como se desprende de las líneas de acción estratégicas identificadas en las diversas Estrategias de Seguridad Nacional, son necesarias políticas transversales de largo plazo que engloben aspectos tan variados como la cooperación internacional, la existencia de vías legales y seguras de entrada en España, el control de fronteras, la integración de las personas extranjeras, la lucha contra la discriminación o la prevención de problemas de seguridad ciudadana vinculados al fenómeno de la inmigración. Además, en un modelo de gobernanza multinivel como el

que afecta al ámbito de la inmigración, el desarrollo de todas estas líneas de actuación debe tener en cuenta a la Unión Europea, los Estados de origen y tránsito y las demás administraciones públicas españolas no solo por una cuestión de competencia, sino también de eficacia. Lo mismo cabe decir de la propia Administración General del Estado. En efecto, solo una actuación conjunta y coordinada de los diversos Ministerios competentes puede resultar eficaz para hacer frente los retos (también de seguridad) que plantea la inmigración.

La llegada de personas extranjeras en situación irregular a territorio español

Por su situación geográfica y su naturaleza de frontera exterior de la Unión Europea, España constituye uno de los principales lugares de entrada de personas de terceros países a territorio de la Unión. La presión migratoria de la frontera sur varía en función de diversos factores y afecta de forma distinta a los diferentes países meridionales de la Unión Europea. Pero la experiencia de las dos últimas décadas pone de relieve dos hechos: por un lado, la inmigración desde el continente africano es un fenómeno estructural que no va a desaparecer, sino que todo apunta a que va a incrementarse en el futuro; por otro, las rutas migratorias son variables, pero actúan como vasos comunicantes y también tienen cierta autonomía, de manera que son imprevisibles. En todo caso, la inmigración de personas extranjeras a territorio español es un fenómeno estructural que no va a disminuir en términos globales en el futuro.

El desarrollo de una política común de inmigración y de asilo por parte de la Unión Europea podría propiciar el desarrollo de vías legales de entrada más realistas y más seguras que permitiesen reducir el nivel de la inmigración irregular. Sin embargo, el estado de desarrollo actual del Derecho de la Unión Europea en este ámbito y las tendencias políticas de un número cada vez más importante de Estados miembros hacen presagiar que la necesidad de más Europa para abordar los retos de la inmigración se va a ver frustrada por una parálisis o restricción de las políticas europeas y un renovado protagonismo de las políticas intergubernamentales. Parece difícil, en efecto, que la inmigración hacia Europa se gestione en mayor medida que hasta ahora desde instancias europeas. Por el contrario, la introducción de políticas restrictivas en el ámbito de la Unión o el creciente protagonismo de los Estados Miembros puede desembocar en una peligrosa y absurda competencia para poner las cosas más difíciles que en los demás países.

En el caso de España, la ausencia de políticas europeas que permitan hacer frente común a los retos que plantea la inmigración puede tener consecuencias muy negativas. La presión migratoria no va a desaparecer. Por el contrario, la falta de vías legales y seguras de entrada o el endurecimiento de las escasas vías existentes va a provocar probablemente un aumento de las llegadas irregulares a nuestro país. Llegadas que tendrán que seguir

gestionándose, como hasta ahora, desde instancias nacionales. Todo ello exige una reflexión sobre cómo están gestionándose estas llegadas y, en particular, sobre cómo están abordándose los retos de seguridad que las acompañan.

La primera cuestión que debe advertirse desde este punto de vista es la necesidad de analizar con detenimiento las llegadas de personas en situación irregular a nuestro país. Los Balances sobre la Inmigración Irregular que publica el Ministerio del Interior plantean importantes problemas metodológicos y no permiten hacer un análisis riguroso que tenga en cuenta no solo los lugares de entrada, sino también el perfil de las personas que llegan a España y su trayectoria posterior. Sin un análisis detallado de la realidad que incorpore la información procedente de la inteligencia policial y, en especial, del Centro Nacional de Inmigración y Fronteras (CENIF), es difícil disponer de una fotografía enfocada de la realidad que permita analizar las cuestiones relevantes desde la perspectiva de seguridad.

En segundo lugar, es necesario distinguir la situación que se produce en los diversos lugares de entrada. Como es obvio, Ceuta y Melilla constituyen plazas muy singulares por muchos motivos. La gestión de sus fronteras no solo debe ser eficaz, sino que debe mejorar en términos de seguridad personal de las personas extranjeras que intentan entrar en las Ciudades Autónomas y de los funcionarios policiales que custodian los perímetros fronterizos. La colaboración de las autoridades marroquíes resulta imprescindible para ello, aunque debería procurarse que esta colaboración se viese afectada lo menos posible por otros asuntos bilaterales. Al mismo tiempo, parece necesario un refuerzo de los medios personales y materiales que existen en ambas Ciudades para hacer frente al control fronterizo y a las solicitudes de protección internacional. Ambas realidades deben de ser compatibles y desarrollarse en mejores condiciones que en la actualidad tanto desde el punto de vista de la normativa internacional como de las condiciones de trabajo de los funcionarios policiales. También resultan imprescindibles reformas legales para hacer frente a los intentos de entrada de personas que en la práctica resultan inexpulsables.

La conveniencia de diferenciar los diversos lugares de entrada de la inmigración irregular no se limita a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. El caso de Canarias también es peculiar, aunque la realidad de la inmigración irregular en el archipiélago canario está muy lejos de la experiencia de la crisis de los cayucos de los años 2005 y 2006. La necesidad de hacer compatible el control de las entradas con la asistencia a las personas que alcanzan las costas o son rescatadas en alta mar y su posterior derivación a los circuitos que correspondan en función de la situación legal de cada caso exige unos medios materiales y personales con los que no se cuenta. A ello cabe añadir, lamentablemente, que la experiencia y aprendizaje de la crisis de los cayucos se ha perdido en buena parte al no haberse protocolarizado los circuitos y haber cambiado el personal que gestionó dicha crisis.

En la costa peninsular la situación también varía mucho de un lugar a otro. Las rutas de entrada, el perfil de las personas que intentan alcanzar las costas españolas, los grupos criminales que lo facilitan y los medios personales y materiales con los que se gestionan las llegadas son diferentes en cada lugar. Los agentes que intervienen en las llegadas de las pateras son múltiples: Salvamento Marítimo, el Servicio Marítimo y el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior de la Guardia Civil, las Capitanías Marítimas, las Brigadas Provinciales de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía, las Comandancias de la Guardia Civil, los puestos de Cruz Roja Española o las organizaciones no gubernamentales que participan en el Programa de Atención Humanitaria del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social aplican en cada lugar las mismas normas. Pero su actuación concreta se ve muy condicionada por los medios materiales y personales disponibles, así como el funcionamiento de otros agentes como los Juzgados de Guardia, los Colegios de Abogados o las infraestructuras médicas disponibles.

La consecuencia de todo ello es que, tras más de dos décadas de llegadas de pateras a las costas españolas, sigue sin existir un modelo coherente, coordinado y compartido sobre cómo gestionar este fenómeno en todo el territorio nacional. Existen políticas y directrices que están en tensión: por un lado, se dedican medios al rescate y salvamento marítimo y a la primer atención sanitaria; a continuación, se identifica a todas las personas que llegan a territorio español y se procura devolver a su país a las que se puede; pero las dificultades prácticas y legales para que ello suceda sobre todo en relación con los nacionales de determinados países da entrada al Programa de Atención Humanitaria, en virtud del cual algunas organizaciones no gubernamentales atienden durante un tiempo limitado a las personas que no pueden ser expulsadas; en no pocos casos, la limitación de las plazas de este Programa, así como la sobreocupación o el estado en que se encuentran los Centros de internamiento de extranjeros provocan que las personas recién llegadas sean puestas inmediatamente en libertad sin recibir ningún tipo de atención y seguimiento, de manera que se dispersan por todo el territorio reclamando los servicios de los entes municipales.

Como es lógico, la inexistencia de un modelo concreto de gestión de llegadas tiene consecuencias importantes para la seguridad en sentido amplio. Los problemas para identificar y comprobar la identidad de todas las personas que llegan a territorio español de manera irregular, la ausencia de infraestructuras adecuadas para atender sus necesidades y derivarlas al circuito que corresponda, los problemas de personal y de medios para gestionar volúmenes importantes de llegadas, la utilización de criterios no siempre homogéneos para hacer las derivaciones, así como la inexistencia de instrumentos eficaces de seguimiento para analizar las trayectorias de las personas que logran permanecer en territorio español solo pueden conducir a una conclusión: la gestión de las llegadas irregulares a nuestro país sigue planteando déficits importantes en términos de seguridad, eficacia, eficiencia y costes humanos y requiere ser replanteada a fondo.

CAPÍTULO 6

Derechos Humanos, lucha contra la discriminación y promoción de la integración

Reagrupación Familiar

Amparo González Ferrer
Instituto de Economía, Geografía y Demografía. CSIC

Importancia cuantitativa y cualitativa de los flujos por reagrupación familiar

Del total de primeras autorizaciones de residencia que se han concedido en España cada año desde 2010, aproximadamente el 54 por ciento lo han sido por motivos familiares. En otras palabras, más de la mitad de las entradas legales que se producen en España cada año están vinculadas a la reagrupación familiar. Esto ha sido así desde el año 2010, aproximadamente, aunque ya en 2006 se produjo el verdadero quiebro respecto a la fase anterior de la dinámica inmigratoria en la que los permisos por reagrupación representaron un porcentaje bajo de las entradas legales totales. El cambio de tendencia reflejaba la coincidencia de dos fenómenos: por un lado una cierta maduración de los flujos de comienzo del boom económico y, por otro, muy importante la modificación del procedimiento a seguir, la simplificación del mismo y, sobre todo, el acortamiento sustancial de los plazos de resolución.

Con anterioridad a 2004, la irregularidad en España alcanzó a casi la mitad de la población extracomunitaria que vivía en nuestro país (Cebolla Boado y González Ferrer, 2008), y estuvo fuertemente vinculada a la imposibilidad de completar la reagrupación familiar de modo legal en un plazo y modo medianamente razonable. El procedimiento era extraordinariamente lento e incierto, y los familiares de quienes ya residían aquí optaron, en muchas ocasiones, por venir como turistas o de visita para acabar excediendo las duraciones de sus visados, convirtiéndose en inmigrantes

en situación irregular hasta que lograban obtener autorizaciones de residencia vía proceso extraordinario de regularización o por reagrupación familiar pero con exención de visado (González-Ferrer, 2011a). A estas reagrupaciones se les denomina reagrupación de facto, pues en ellas la entrada en España no es necesariamente irregular. El reglamento de 2004 y la aceleración y simplificación del procedimiento de reagrupación que supuso convirtieron la reagrupación en una verdadera opción de entrada legal al territorio, que además coincidió con la maduración de los flujos y, en breve, con la crisis económica que redujo las opciones de inmigrar como trabajador. Todo ello ayuda a entender la evolución de las cifras en la tabla 1.

La caída de los flujos estrictamente laborales hacia España por la intensidad de la crisis y sus efectos sobre el empleo implicaron de forma casi automática un incremento del peso relativo de la reagrupación en los flujos totales (última columna). Sin embargo, la recuperación económica y el incipiente incremento del número de permisos iniciales concedidos desde 2015, no se ha traducido -todavía al menos- en una caída del peso de la reagrupación en el total de la inmigración regular.

Tabla 1. Primeros permisos de residencia expedidos por motivos familiares, variación anual y porcentaje respecto al total de primeros permisos 2002-2017.

	Total Primeros Permisos	% Variación Anual	Primeros Permisos por motivos familiares	% Variación Anual	% Primeros permisos por motivos familiares
2002	277.503		14.063		5
2003	201.875	-27	33.814	140	17
2004	258.32	28	71.532	112	28
2005	768.768	198	74.919	5	10
2006	257.541	-66	97.759	30	38
2007	324.918	26	128.161	31	39
2008	399.827	23	150.101	17	38
2009	290.813	-27	125.288	-17	43
2010	258.071	-11	132.082	5	51
2011	282.704	10	139.256	5	49
2012	223.026	-21	118.568	-15	53
2013	196.813	-12	107.051	-11	54
2014	189.481	-4	101.025	-6	53
2015	192.931	2	102.454	1	53
2016	211.533	10	115.143	11	54
2017	231.153	9	125.637	8	54

Fuente: Anuarios de Inmigración 2002-2008 y Eurostat 2008-2017

Su peso en el conjunto de las entradas hace crucial conocer y entender este tipo de migración para el diseño de una política de inmigración eficiente y eficaz. Y al referirnos a la política de inmigración nos estamos refiriendo, evidentemente, al control de flujos, pero también a la integración de aquellos que ya residen aquí o que van a ser admitidos en su calidad de familiares de otros. De hecho, un aspecto fundamental de la reagrupación familiar es que en ella se pone de manifiesto de forma paradigmática que ambas dimensiones de la política de inmigración -control de flujos e integración- están estrechamente conectadas, y que lo que hagamos para incidir sobre el control de flujos afectará al proceso de integración, y viceversa. Por ejemplo, si imponemos períodos de espera muy largos o requisitos de ingresos y/o vivienda muy exigentes para que los residentes puedan solicitar la reagrupación de sus familiares cercanos es muy probable que muchos de éstos acaben buscando otras vías de inmigración, incluyendo las irregulares; otros, obviamente, retrasarán su viaje con consecuencias sobre el bienestar de los familiares dejados atrás (sobre todo los niños y niñas) y sobre el proceso de integración globalmente considerado seguramente poco deseables (Eremenko y González-Ferrer, 2017).

Encontrar el equilibrio necesario entre el control de acceso y la facilitación del proceso de integración constituye la aspiración de cualquier política migratoria y resulta particularmente necesario garantizarlo en materia de reagrupación familiar.

Entender la reagrupación para planificar y controlar eficazmente

Es necesario recordar que la capacidad de control del Estado sobre estos flujos es más limitada que en otros casos, pues la reagrupación familiar se configura como un derecho de los extranjeros que residen regularmente en España, pero también de los propios nacionales españoles o comunitarios cuando establecen lazos familiares estrechos con ciudadanos de terceros países (González-Ferrer, 2014). De todos los permisos que se expiden al año por reagrupación familiar en España, 125.000 en 2017, el 45 por ciento fueron para reagruparse con un ciudadano de la Unión Europea, tanto españoles como de otros Estados miembros. El resto, el 55 por ciento, correspondieron a reagrupaciones entre ciudadanos de terceros países, es decir, en las que tanto reagrupados como reagrupantes no eran ciudadanos de la Unión sino de terceros países.

Estos últimos son los únicos sometidos a la ley de extranjería, mientras que los primeros se rigen por el derecho comunitario, que facilita la reagrupación familiar de sus ciudadanos, con independencia de la nacionalidad de los parientes a los que pretenden reagrupar, como una medida importante para la facilitación y

fortalecimiento del mercado interior a través de la libre circulación de trabajadores y prestación de servicios.

Las reagrupaciones con ciudadanos de la UE, incluyendo españoles, han aumentado casi 15 puntos porcentuales desde 2008, pasando de representar 30 por ciento del total al 45 por ciento que mencionábamos antes, como resultado de dos fenómenos principalmente. En primer lugar, el notable incremento de las naturalizaciones de extranjeros por residencia en España - desde 2010, cada año más de 100.000 extranjeros residentes en nuestro país han recibido la nacionalidad española-, que al reagrupar a sus familiares contarán como reagrupaciones practicadas por españoles y, por tanto, incluidas en estas cifras que manejamos. Y en segundo lugar, el incremento de matrimonios y parejas mixtas entre españoles de nacimiento y nacionales de terceros estados, que dan lugar a la reagrupación de cónyuges y parejas extra-comunitarias.

De hecho, el tipo de reagrupación más habitual practicada por ciudadanos de la UE en España (españoles incluidos), es la del cónyuge o pareja, que representan aproximadamente el 67 por ciento de todas las reagrupaciones realizadas por ciudadanos de la UE en 2017. Muchas de estas parejas es probable que no sean cónyuges reagrupados en sentido estricto, sino más bien lo que en la literatura especializada a veces se han denominado cónyuges importados o más genéricamente migración para la formación de nuevas familias a través de parejas transnacionales. Aunque la normativa española, a diferencia de otras normativas en el entorno europeo, no impone requisitos diferentes para la reagrupación de los cónyuges en función de si se trata de formación de nuevas parejas o reagrupación de parejas que ya lo eran antes de migrar el reagrupante, se trata de un elemento importante a tener en cuenta ya que la trayectorias de integración de estos nuevos cónyuges, así como la estructura de los hogares resultantes de este tipo de parejas de reciente constitución tienden a ser diferentes. Nótese que las parejas reagrupadas en el contexto de la formación de una nueva familia normalmente no participaron en la decisión de emigrar del reagrupante, pues en la mayoría de los casos no existía la relación sentimental en el momento de dicha emigración, sino que ésta se inicia después, en la distancia, durante alguna visita al país de origen. Por el mismo motivo, este tipo de parejas no suelen tener ningún hijo o hija en el momento de reagruparse en España, sino que comienzan su vida reproductiva una vez en territorio español. No reagruparán menores en la inmensa mayoría de los casos, sino que tendrán hijos aquí. De hecho, entre las reagrupaciones de nacionales de terceros estados practicadas por nacionales de la UE (repetimos que la mayoría de ellos son españoles), la reagrupación de hijos solo representan el 21 por ciento del total.

Este es un patrón muy diferente de quienes reagrupan en sentido estricto a sus familias *pre-existentes*, para quienes la mayoría de reagrupaciones son reagrupaciones de hijos e hijas menores que dejaron atrás, con la madre o el padre, en el momento

inicial de la emigración de quien ahora actúa como reagrupante. En concreto, en el año 2016, último para el que tenemos cifras accesibles por vínculo familiar para los nacionales de terceros estados que reagrupan a otros extra-comunitarios, el reparto entre cónyuges/parejas e hijos/as como beneficiarios de la reagrupación fue de 41 y 50 por ciento del total de reagrupaciones en esta categoría, respectivamente. O dicho de otro modo, los nacionales de terceros estados que residen en España reagrupan más hijos e hijas que parejas, mientras que los españoles y nacionales de otros Estados miembros reagrupan sobre todo a parejas, e hijos/as y otros parientes en mucha menor medida.

En línea con lo anterior, conocer la edad del reagrupado es un elemento crucial a tener en cuenta para la adecuada gestión migratoria, pues anticipa bastante el tipo de impacto que su llegada puede tener en la sociedad española, así como las demandas que pueden generarse para la administración y servicios públicos. Obviamente el tipo de previsión de servicios que debe hacerse ante la llegada de un cierto contingente de población es diferente si se trata de menores o de adultos. Los primeros requerirán que los centros escolares de las zonas donde residen sus reagrupantes prevean su llegada, quizá ya con el curso empezado; en cambio, si los que llegan son abuelos y abuelas de edad avanzada, quizá los centros de salud tengan que conocerlo.

En 2017, del total de nacionales de terceros estados que recibieron un permiso de reagrupación familiar (fuera su reagrupante nacional de la UE o no), el 41 por ciento fueron menores de 15 años, y la inmensa mayoría de ellos menores de 4 años. Estos datos, sin embargo, resultan un tanto engañosos. No es que se prefiera sistemáticamente reagrupar a los pequeños y recién nacidos de entre todos los hijos que se dejan atrás al emigrar, sino que la normativa española documenta a los hijos de dos extranjeros nacidos en España con un permiso de reagrupación familiar, a pesar de que nunca han sido reagrupados porque nunca se separaron de sus padres (González-Ferrer, 2014).

Este último es quizá el mejor ejemplo para ilustrar por qué las cifras de primeros permisos concedidos por motivos familiares no pueden igualarse automáticamente a flujos de entrada (regular) por reagrupación familiar. De hecho, utilizar las cifras de permisos expedidos para aproximar las entradas por reagrupación familiar sobreestima sustancialmente dichas entradas y distorsiona la visión que se ofrece del fenómeno, así como la capacidad de control y planificación que se tiene sobre él.

Como puede apreciarse, descomponiendo las cifras de primeros permisos por motivos familiares publicadas por Eurostat, hay en torno a un tercio de esos permisos para los que no se identifica con claridad a qué tipo de entradas corresponde. Muy probablemente la mayoría de ellos sean los permisos expedidos a favor de los hijos a e hijas nacidos en España de dos progenitores nacionales de terceros estados.

Por último, antes de concluir, una breve mención a la reagrupación familiar de los solicitantes de asilo y otras formas de protección internacional. De acuerdo con las cifras publicadas por Eurostat, en 2017 se concedieron 434 primeros permisos por reagrupación familiar con beneficiarios de protección internacional. El informe “Family reunification of third-country nationals in Spain” preparado por el Ministerio en 2016 para la European Migration Network proporcionaba algunas cifras más detalladas para los años anteriores, indicando que los permisos de este tipo oscilaron entre un total de aproximadamente 500 en 2012 y 2013, y las 1.500 y 1.000 de 2014 y 2015, respectivamente.

Recomendaciones

1. Mejoras de información y planificación de las políticas migratorias que permitan aproximar, de forma anticipada, un multiplicador familiar (cuántos parientes podría potencialmente reagrupar de forma legal cada inmigrante admitido para residir en España). En los múltiples procedimientos de admisión a España, los extranjeros completan infinidad de formularios de los que puede conocerse su estado civil, a veces el número de hijos que tienen, etc. Una explotación adecuada de dicha información permitiría una previsión de las entradas posibles por esta vía, en incluso una idea aproximada de cuándo podrían producirse. Las comparaciones entre el multiplicador potencial y las entradas efectivas también sirven para entender mejor las dinámicas migratorias reales de los diferentes colectivos, que difieren muchísimo en patrones de reagrupación, así como para proporcionar mejor información del fenómeno y sus dinámicas a la ciudadanía que a menudo alberga ideas desorbitadas sobre el posible efecto de migración en cadena que genera la inmigración.
2. En la información que ya se publica resulta ineludible diferenciar qué nacionales de terceros estados se reagrupan con otros nacionales de terceros estados, quién se reagrupa con españoles y quién con otros nacionales de la UE residiendo en nuestro país, pues el régimen jurídico aplicable a cada uno es diferente y, por tanto, también lo es la capacidad de control que el Estado dispone sobre cada uno de estos flujos. Y sobre todo distinguir permisos expedidos y entradas por reagrupación familiar.
3. Sería deseable crear un mecanismo de previsión de necesidades derivadas de la posible reagrupación de familiares por parte de los residentes extranjeros (comunitarios o no) en España. Las Subdelegaciones de Gobierno pueden informar con antelación y de forma periódica a las autoridades autonómicas (sobre todo educativas y sanitarias, pero también en otros ámbitos) de las solicitudes de reagrupación presentadas y de las características de los familiares reagrupables, facilitando por ejemplo la planificación escolar y la

integración de los menores que llegan con el curso académico empezado, por citar sólo un ejemplo.

4. En la aplicación de la normativa sobre reagrupación familiar cuando se trate de la reagrupación de menores, sería conveniente aclarar cómo se deben aplicar los criterios reductores en el requisito de ingresos. El reglamento (art. 54.3 RD 557/2011) permite dicha reducción “cuando el familiar reagrupable sea menor de edad, cuando concurren circunstancias excepcionales que aconsejen dicha minoración en base al principio del interés superior del menor”. Esta formulación deja amplio margen de discrecionalidad a las Subdelegaciones de Gobierno, y genera enorme disparidad de criterios y cierta inseguridad jurídica para los solicitantes. Sería conveniente dar instrucciones de mínimos y plantear la posibilidad de que la reducción sea total o casi en núcleos familiares divididos.
5. En relación también con los menores reagrupados, resulta de máxima importancia resolver situaciones indeseables que se producen en relación al acceso a la larga duración para los menores cuando los padres no tienen el IPREM. Los padres acceden sin problema al cumplir los 5 años de residencia legal y continuada; pero los hijos, si los padres no están trabajando (o si lo están pero no llegan al IPREM) se quedan sin acceso a la larga duración.
6. Para dar respuesta a situaciones de necesidad que se generan ocasionalmente para extranjeros que residen legalmente en España pero carecen de red familiar en nuestro país sería conveniente habilitar un mecanismo que permita la reagrupación excepcional de hermanos/as, bien porque dichos hermanos/as sean dependientes económicamente bien porque la persona residente en España requiera de ayuda (por ejemplo, en situaciones de enfermedad).
7. Por último, como ya ha señalado el Defensor del Pueblo, es necesario que se adopten las medidas necesarias para hacer efectiva de manera inmediata la reagrupación familiar prevista en el artículo 41 de la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en todos aquellos supuestos en los que los interesados cumplan los requisitos establecidos en el artículo 41.1 de la citada Ley, habilitando un cauce procedimental utilizable con carácter general para resolver los expedientes sin demoras.

Migración y derechos humanos. Una perspectiva jurídica

Cristina Gortázar Rotaeché
Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. Universidad Pontificia Comillas.
Madrid

¿Inmigración o migraciones?

La globalización que vive la sociedad desde hace décadas ha tenido consecuencias relevantes en el fenómeno migratorio de ámbito internacional¹. Los movimientos migratorios constituyen un proceso complejo sólo susceptible de ser correctamente analizado desde una perspectiva pluridisciplinar; son movimientos cuyas direcciones, destinos, retornos o circularidad dependen de tantos factores que cabe hablar más de migrantes que de inmigrantes y emigrantes.

Si ponemos el foco en nuestras sociedades industrializadas percibimos que la inmigración ha penetrado del todo en su cotidianeidad: un inmigrante nos sirve café, otro es nuestra pareja o nuestro superior en el trabajo. Las segundas generaciones de esos inmigrantes adquieren habitualmente la nacionalidad del país de residencia (perdiendo -o no- la nacionalidad de origen) y convierten las sociedades actuales en multiculturales. Dicha multiculturalidad puede devenir en una indudable fortaleza para la sociedad que la posee si es gestionada con justicia e inteligencia; pero también en una debilidad (incluso una amenaza) cuando no es gestionada debidamente.

¹ En 2017 aproximadamente 258 millones de personas eran migrantes internacionales; un 3,4% de la población mundial. Estas cifras suponen un aumento del 49% desde el año 2000. UN DESA. (2017): Trends in International Migrant Stock: The 2017 revision. (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017, New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division).

Precisamente, una de las asignaturas pendientes de nuestras sociedades occidentales durante las restantes décadas del presente siglo es la adecuada conversión de las sociedades multiculturales en sociedades interculturales; enriquecidas así en su capital humano, cultural, económico y simbólico. Lo anteriormente descrito no es imposible aunque sí complejo. Así, por ejemplo, la ciudadanía europea (unida a la condición de descendientes de inmigrantes) de parte de los artífices de los últimos atentados terroristas en determinadas capitales europeas constituye prueba fehaciente de la ausencia o el fracaso de las políticas de integración en determinadas sociedades receptoras de inmigración. Atravesamos tiempos sombríos, pero no hemos de cejar en la construcción de sociedades cada vez más justas, respetuosas del imperio de la Ley y de los Derechos Fundamentales de la persona humana y, a la vez, seguras y pacíficas. El camino no está allanado, pero se ha de hacer el buen camino al andar.

No obstante, conviene también alejar el foco de nuestras sociedades industrializadas y comprobar que buena parte de las migraciones internacionales se producen entre países en desarrollo (38%) y solo un 35% de ellas desde los países en desarrollo a los países desarrollados (el resto de las migraciones internacionales, por tanto, se mueven entre países desarrollados)². En cuanto a las personas refugiadas (migrantes internacionales con estatuto de protección internacional), es importante recordar que el 85% de ellas se encuentran en países en desarrollo³.

Por su parte, el pobre crecimiento demográfico de las sociedades occidentales las aboca a incentivar el aumento de la inmigración (“*d*” *pull effect*) y la debilidad de la democracia y del desarrollo (“*2ds*” *push effects*) de muchas sociedades emisoras provocan la tendencia al aumento de los flujos de migraciones internacionales hacia las sociedades económicamente más fuertes (y pujantes en democracia y desarrollo). Estas “*2ds*” (democracia y desarrollo) como *push effects* implican para las sociedades de recepción un número importante de inmigración irregular y desordenada. ¿Qué es lo que falla? A los países occidentales nos correspondería⁴ fomentar (o importar) demografía y exportar democracia y desarrollo. Para ello, entre otras tareas, hemos de potenciar económicamente a los países emergentes, liberalizando la entrada de sus productos en los países desarrollados; asimismo, hemos de viabilizar el codesarrollo y

² UNPD (2017) World Population Prospects (New York. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division).

³ En 2017 se cuentan más de 68,5 millones de refugiados o desplazados internos forzosos. De estos 68,5 millones de personas, solo alrededor de 25,4 millones son refugiados reconocidos o solicitantes de asilo y los más de 43,1 millones restantes son desplazados internos forzosos (que o han traspasado una frontera internacional). ACNUR. (2018). Global trends in forced displacement in 2017. Ginebra.

⁴ El condicional se debe los claros ejemplos de países occidentales que dan ejemplo, precisamente, de lo contrario.

evitar la fuga de cerebros de los países emisores hacia los países receptores⁵. Además, las remesas que envían los inmigrantes hacia sus países de origen tienen en ocasiones un coste elevado; las sociedades de acogida deberíamos regular la transparencia de dichas transacciones y reducir su coste (así se recoge en los Objetivos de Desarrollo Sostenible o Agenda 2030).

La migración, según la teoría del codesarrollo⁶ tiene efectos positivos sobre el desarrollo de los países de origen ya que los migrantes envían remesas que se invierten en dicho país y ayudan a crear o a consolidar la red de conexión con las diásporas, todo lo cual fomenta la movilidad libre o migración circular y el desarrollo de los países emisores. El codesarrollo se plantea como un *winner-winner-winner* o *caballo triple ganador*. Gana el país de origen, gana el país de destino y, también, el propio migrante. Naturalmente, esto sólo resultaría del todo cierto en circunstancias casi de laboratorio que normalmente no se dan y, por ello, la fórmula del codesarrollo, en la práctica, dista aún bastante de ser una realidad plausible.

Es imprescindible que los Estados receptores viabilicen canales legales a la inmigración para evitar las migraciones irregulares y desordenadas convirtiendo un círculo vicioso (a más inmigración irregular, más restricciones y controles) en un círculo virtuoso (a más vías de acceso legal, más inmigración ordenada y susceptible de mejor integración). La clave consiste en promover la movilidad controlando la irregularidad y garantizando la seguridad. No es tarea sencilla⁷.

¿Migrantes irregulares o personas refugiadas?

Extranjero es para el Derecho todo no-nacional. En principio, para la ciencia jurídica existen sólo nacionales, extranjeros o apátridas. Así, por ejemplo, tan extranjero es en España el canadiense que se incorpora a trabajar como director financiero en una potente empresa multinacional, como el subsahariano que ha logrado entrar irregularmente en España tras meses de periplo y riesgo para su vida. Pero, ¿son situaciones comparables sociológicamente? La respuesta es negativa: el subsahariano

⁵ S. Castles, "International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues". (2000) 165 *International Social Science Journal*, 269-281; A. Portes, "Migration, Development, and Segmented Assimilation: A Conceptual Review of the Evidence". (2007) 610 *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 73.

⁶ S. Nair fue el primero en emplear dicho término, Véase: S. Nair "Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires", (1997) Mission Interministérielle "Migrations/Codéveloppement". <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984000139/0000.pdf>

⁷ UN General Assembly (2017). Making migration work for all. Report of the Secretary-General (A/72/643)

es una persona inmigrante y es además, en principio, una persona inmigrante en situación irregular. Supongamos que se llama Abdul y que salió de Mauritania para tras un difícil y arriesgado periplo llegar a España. Abdul no está perseguido ni corre riesgo inmediato su vida, sin embargo, considera que siendo ahora el único varón de la familia, debe emprender el viaje migratorio para atender las necesidades-acuciantes de sus hermanas y cuidar de la salud de su madre. No es, en principio, susceptible de recibir estatuto de protección internacional en España (estatuto de refugiado o estatuto de protección subsidiaria)⁸ y tampoco resulta candidato a una autorización de residencia de carácter extraordinario según la legislación española. Abdul sería una persona. Imaginemos también que hay otro varón en la familia, el hermano menor de su padre; se llama Ousmane y hace años que ha viajado a República Centroafricana donde ha ingresado en una comunidad religiosa cristiana. Desde 2013 la situación política en República Centroafricana es crítica y los cristianos -especialmente en la capital- peligran pues están sometidos a persecución por grupos islamistas radicales. La conversión de Ousmane al cristianismo le sitúa en objetivo probable de dichos islamistas radicales. Supongamos -finalmente- que Ousmane consigue viajar a Chad y de allí vuela a París con un visado -que resulta haber sido falsificado- y solicita protección internacional. Ousmane es un refugiado y Francia debería estudiar y reconocer su estatuto de refugiado según la Convención de Ginebra y la Directiva de la UE sobre *reconocimiento*. Su entrada irregular en Francia, viniendo del país

⁸ La protección Internacional en España, como en cualquier Estado miembro de la UE, consta de dos estatutos: estatuto de refugiado y estatuto de protección subsidiaria.

La persona con estatuto de refugiado es toda persona con temores fundados de persecución por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia al grupo social u opinión política y que logra salir del país de persecución, solicita protección y no incurre en causas de exclusión. Convención de Naciones Unidas sobre el estatuto del refugiado, adoptada en Ginebra el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas) con entrada en vigor el 22 de abril de 1954, Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137(en adelante, Convención de Ginebra). Esta definición, también, en la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). Diario Oficial de la Unión Europea L 337/9, 20 de diciembre de 2011 (en adelante, Directiva de reconocimiento).

La persona con estatuto de protección subsidiaria (un estatuto netamente europeo, descrito en la Directiva de reconocimiento) es toda persona que posea riesgo real de sufrir la condena a pena muerte o su ejecución; tortura, tratos inhumanos o degradantes o “amenazas graves contra la vida o integridad de civiles motivadas por la violencia indiscriminada conflicto internacional o interno” (artículo 15, Directiva de reconocimiento) si logra salir del país de persecución, solicita protección y no incurren en causas de exclusión.

En España ambas figuras está recogidas en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. BOE núm. 263, de 31/10/2009.

de persecución⁹, no es impedimento para el reconocimiento de su estatuto de protección internacional y no puede ser sancionada (tal y como recoge el artículo 31 de la Convención de Ginebra y la Directiva de la UE sobre *procedimientos* de asilo).¹⁰

Importa reseñar desde ahora que, en nuestro ejemplo, ambas personas (Abdul y Ousmane) han entrado en España y en Francia irregularmente. Ambos tienen derechos fundamentales que deben ser escrupulosamente respetados¹¹ pero Ousmane, además, posee el derecho absoluto a no ser devuelto al país de persecución o riesgo ni a ningún otro país que a su vez pueda devolverle al país de persecución o riesgo para su vida e integridad (principio de no-devolución o *non-refoulement*)¹²; tiene, también, el derecho a un proceso justo y eficaz en el que pueda ser probado su estatuto de refugiado (o de protección internacional análoga). Ciertamente, no es fácil probar la condición de refugiado -u otras protecciones análogas-, por eso hay personas que aun mereciendo protección internacional viven entre nosotros como meros inmigrantes y sin la protección esencial, por ejemplo, de la no-devolución al país de persecución o violencia generalizada.

¿Personas refugiadas o migrantes forzosos?

Hasta aquí hemos tratado de visualizar la diferencia entre un inmigrante en situación irregular sin derecho a protección internacional y un inmigrante que habiendo entrado en el país de destino irregularmente, no obstante, tiene derecho a la protección internacional en el estado al que llega. Todos los refugiados son inmigrantes pero no todos los inmigrantes son refugiados. La clasificación inmigrante-refugiado en muchas ocasiones no resulta justa, en palabras atribuidas a Gandhi, "el hambre es la peor de las formas de violencia", sin embargo, hasta donde se ha desarrollado el Derecho Internacional de los refugiados vigente (DIR), son los refugiados y otras personas con

⁹ A los efectos de mi ejemplo considero que Chad no es un país seguro para Ousmane. Por tanto, debe ser considerado como si proviniera del lugar de persecución.

¹⁰ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). Diario Oficial de la Unión Europea L 180/60, 29 de junio de 2013; en adelante Directiva sobre procedimientos de asilo.

¹¹ Todos los que derivan de las normas sobre Derecho internacional de los derechos humanos y concluidas tanto en el ámbito universal como regional europeo y, por tanto, debidamente incorporadas los ordenamientos internos.

¹² Non-refoulement es una regla de Derecho internacional general (fuertemente consagrada, también, en el ámbito regional europeo) que contiene la prohibición absoluta de devolver, expulsar o poner a un extranjero por cualquier medio al albur de la jurisdicción del Estado que le persigue o en el que su vida integridad o derechos humanos fundamentales corren un grave riesgo.

protección internacional especial (en la UE, la denominada protección subsidiaria) quienes tienen un estatuto internacional privilegiado en relación con el resto de inmigrantes.

No obstante, quiero romper una lanza a favor de la protección internacional de cuantos se desplazan de manera forzosa, aunque sus motivos no queden recogidos por la Convención de Ginebra ni en otros instrumentos sobre protección internacional. Lo hago en el intento de reivindicar que la protección internacional debería alcanzar a tantos cuantos dejan su país de origen por razones graves y del todo ajenas a su voluntad y que es inhumano forzarles a regresar a él. No es esta, desafortunadamente, la línea ni de pensamiento ni de actuación de los gobiernos e instituciones que han llegado a crear una estricta dualidad entre refugiados y -mal llamados- inmigrantes económicos, dejando dentro de esta última a muchos de los migrantes forzados.

Porque ¿cuál es la razón de la existencia del DIR? En el estado actual de su evolución, el Derecho Internacional de los Refugiados entiende que en los supuestos de refugio el estado de origen ha dejado de proteger a la persona, se ha roto el vínculo Estado-ciudadano; la persona ha quedado desamparada y, por ello, el Derecho Internacional acuña un estatuto de protección para ellos (los refugiados). En cambio, el propio Derecho Internacional de las Migraciones (voluntarias) asume que en los casos de dichos movimientos humanos continúa el vínculo Estado-ciudadano, no obstante, dichas personas voluntariamente emigran para encontrar una vida mejor. La dificultad estriba en la estrechez con la que el DIR vigente define las causas que dan lugar a la condición de refugiado: dicho estatuto se aplica fundamentalmente a la persona con temores fundados de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opinión política y siempre que dicha persona haya logrado salir del país de persecución. Esta definición, recogida por la Convención de Ginebra, no se adapta a los supuestos de los solicitantes de asilo existentes en la sociedad internacional de nuestro tiempo. Por ello, diversos esfuerzos, sobre todo en diferentes regiones del mundo, se han llevado a cabo para incluir en la protección internacional a los refugiados de la guerra y de las violaciones flagrantes y masivas de los Derechos Humanos (entre nosotros, la ya citada protección subsidiaria). No obstante, la protección internacional aún no se ha ampliado para cubrir a los refugiados del clima, de los proyectos de desarrollo, de los desastres naturales, de la pobreza severa, etc. Y, por supuesto, tampoco alcanza a los denominados desplazados internos que no han conseguido aún cruzar una frontera internacional. Así, para gestionar los movimientos humanos forzados, ampliar el contenido del DIR es condición necesaria, aunque no suficiente.

A nadie se le escapa que los esfuerzos de la comunidad internacional han de estar dirigidos a atender las causas originarias de las migraciones forzadas. Esta es

la clave de bóveda. Enorme es la asignatura pendiente y realmente catastróficas las consecuencias de no atenderla adecuadamente.

El año 2016 comporta dos hitos de gran relevancia para la gestión futura de las migraciones. El 1 de enero de 2016 entra en vigor la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Dicha agenda diseña un plan para alcanzar 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en un lapso de quince años y establece 169 metas concretas a tal efecto. Por su parte, el 19 de septiembre de ese mismo año se adopta la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes que supuso el pistoletazo de salida de la preparación de dos pactos globales a ser negociados en un plazo de dos años: uno de los pactos versa sobre Migraciones (y se impulsa desde el representante especial para las Migraciones Internacionales) y, el otro, sobre Refugiados (y queda encargado al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados)¹³. Ambos Pactos impulsan compromisos voluntarios (de *soft Law*) por parte de los estados y resto de los actores involucrados junto a un sistema de rendición de cuentas periódico para ir progresando en el cumplimiento efectivo de dichos compromisos. La relación entre la Agenda 2030 y los pactos globales prueban de nuevo la indispensable relación entre migraciones y desarrollo sostenible. Pero, como he mantenido en este escrito, esa relación beneficiosa entre ambas realidades solo tiene lugar si se utilizan las políticas adecuadas por parte de los diferentes actores (no solo los estados soberanos) y con una idónea coordinación en los ámbitos global, regional, nacional y local.

¹³ El Borrador final del PGM se aprobó el 13 de julio de 2018 y ha tenido ya lugar la Conferencia Intergubernamental entre los días 10 y 11 de diciembre de 2018 en Marrakech. El PGR se presentó en septiembre de 2018 dentro del Informe Anual del ACNUR a la Asamblea General de Naciones Unidas.



Integrar para regular: tres hipótesis de trabajo para una política de inmigración a medio y largo plazo

Antonio Izquierdo Escribano
Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales (ESOMI)
Universidad de Coruña

La necesidad de escapar

Estimar cual va a ser el caudal de las migraciones irregulares que llegarán a España por el mar Mediterráneo es tarea propia de adivinos. Cuesta imaginar cuánto tiempo va a ser necesario para que mejore la situación de violencia política, económica, ecológica y cultural por la que atraviesan las heterogéneas regiones de origen. Y por qué caminos lo harán.

Ignoro si desde las comunidades rurales tradicionales se podrá transitar hacia una economía comunitaria más productiva, con unas instituciones inclusivas y participativas que propicien un aumento de la educación femenina y de las expectativas vitales. Desconozco si hay mimbres suficientes para iniciar, a medio plazo, una transición hacia un desarrollo en libertad que permita elegir si quedarse, o marcharse del país y de la región. Lo que aconseja la experiencia comparada es acompañar, desde el lado europeo, una vía autónoma hacia el bienestar. Pues la implantación de un modelo de desarrollo exógeno desarticula las estructuras sociales y provoca un aumento de la emigración. Sea como fuere, el plazo para que los expulsados de hoy se transformen en emigrantes voluntarios el día de mañana, es de imposible cálculo. La segunda tarea, la de encauzar la inmigración por las vías legales, es, sin duda, mucho más hacedera.

El determinante primario de esta migración es escapar de las amenazas para la vida en el entorno más próximo, y luego, en segundo lugar, acceder a las oportunidades laborales, y las coberturas sociales en la UE. Sólo si se dispone de dinero, se pueden afrontar los costes y reducir los riesgos del viaje hasta la orilla europea. Por eso son pocos los que

llegan hasta aquí, cuando se los compara con los muchos que deambulan por entre los países limítrofes de la región.

Hay también evidencia suficiente para afirmar que muchos de los fugados que llegan a las costas españolas, nos consideran un país seguro, pero de paso.

El propósito de este artículo: la pregunta y los conceptos

La pregunta que guía esta reflexión es la que sigue. ¿Cómo encauzar los flujos para convertirlos de inesperados en esperados y de desordenados en regulados? En otras palabras, cómo convertir la corriente de expulsados en inmigrantes, y como transformar sus subidas de tensión, en un ritmo pautado.

Empecemos por los conceptos. Las categorías de refugiado e inmigrante tienen en común la violencia estructural, pero se diferencian en la magnitud de la libertad. En realidad, la inmigración es una acción con mayores dosis de voluntariedad, mientras que el refugio es una acción de obligado cumplimiento. Sea como fuere, la distinción entre inmigrantes y refugiados levanta dudas hoy cuando se analizan las llegadas por barco a las costas mediterráneas (D'Angelo, 2018). En mi opinión, esa duda debiera estar despejada desde hace tiempo. Basta con leer con atención el capítulo titulado “*Malthus en África: el genocidio de Ruanda*”, que J. Diamond analiza en su obra *Colapso*.

Más importante es averiguar si los refugiados de hoy son los más aptos para emprender el viaje y sortear con éxito las dificultades y obstáculos que se les interponen en el camino. Es decir, si los huidos son los más capacitados, y si los que se quedan son los más vulnerables. Si eso es así, la política de inmigración habrá de preocuparse por la formación y el regreso de los refugiados cuando las circunstancias lo permitan. Y por ofrecer canales de inmigración (temporal) y de formación (profesional) a jóvenes (sorteados o seleccionados) de entre los más vulnerables.

Tampoco la distinción conceptual entre flujos y stocks se mantiene en la realidad. De modo que, si encendemos las luces largas, y pensamos en el medio y largo plazo, entonces, hay que *fundir la política de flujos con la política de integración de los asentados*. Enseguida argumentaré porqué la una y la otra van indisolublemente unidas y se influyen mutuamente.

La doble naturaleza de los flujos: huidos e inmigrantes

La relevancia de la inmigración que llega a España por el Mediterráneo se debe a su alta mortalidad mucho más que a su peso (apenas el 15% del flujo anual de 2018) o

a su cantidad. Estamos hablando de un flujo en el que la imagen del drama se come al concepto, pero también al caudal. Queremos ver inmigrantes cuando en realidad, en esos barcos, llegan más huidos, que buscadores de empleo. La dificultad de su control se debe precisamente a su naturaleza forzosa y desesperada.

Los movimientos de población que arrancan de la región subsahariana, son difíciles de estimar y de prever; pues se apoyan, al menos, en cuatro descarrilamientos: los conflictos bélicos, las catástrofes ecológicas, las crisis políticas y económicas, y la frustración de expectativas. De todos ellos hay ya evidencias suficientes para pensar que seguirán entre nosotros durante mucho tiempo. Las encuestas levantadas en los últimos años reflejan la huella que, en los deseos de salir, dejan estos y otros conflictos (Hugo López, 2018).

La inmigración que llega por el Mediterráneo es básicamente, la marroquí y, la de los expulsados que procede de la heterogénea región subsahariana. La primera, es una migración decididamente laboral, que se puede y se sabe como regular. La segunda, por el contrario, es una emigración en la que predomina la huida, pues no se trata de una emigración fundamentada en las fracturas del desarrollo. En definitiva, la precipitación que producen estas calamidades se debe a que se trata de escapar de la muerte segura. He ahí la doble esencia de los flujos.

Lo decisivo para regular los flujos es tener claro la naturaleza de esa emigración para tratar de modificar sus conductas. El sentido y la eficacia de una política democrática de inmigración no reside en la imposición, sino en la capacidad de convencer. Por ejemplo: la vigilancia fronteriza tiene unas consecuencias, que enseguida veremos, mientras que la vigilancia interior en las empresas que emplean inmigrantes promueve otras conductas entre nativos e inmigrantes. En ese sentido, el primer objetivo de una política para encauzar la inmigración no es tanto la cantidad como tratar de configurar el comportamiento.

De la política mensual a la política generacional

La democracia española ha recibido el primer aviso serio de que la falta de integración ha minado el aprecio mutuo. En las elecciones andaluzas de 2018, se ha puesto de manifiesto el coste político de la desigualdad social acompañada, sí, pero también enmascarada como diferencia cultural. Porque la diferencia cultural entre las personas es algo visible y natural, pero la desigualdad social es un veneno que se elabora en los laboratorios de la sociedad. Constituye un sinsentido beberse el veneno y, luego, ponerse una coraza externa.

Ese aviso no debe impedirnos apreciar los éxitos que ha cosechado la política seguida hasta ahora. El mérito de esa política, y, más aún, la conducta de la población nativa, ha

procurado un tiempo de tranquilidad social prolongado, que, además, ha resistido el golpeo, durante la gran recesión, de la intensa tasa de desempleo y del debilitamiento de los mecanismos de protección social. Es ahora, al comprobar que la salida ha sido en precario, cuando el malestar da la cara.

Sin embargo, la política de inmigración practicada, ha sido reactiva y se ha visto asfixiada por las urgencias. Estructuralmente infradotada para atender la corriente migratoria que llega a las costas andaluzas, y carente de mecanismos fluidos para la redistribución de los inmigrantes por todo el territorio. Esta política se podría calificar de “obcecada” por el control diario, semanal, y mensual, de los flujos, cuando, en mi opinión, es la integración de los asentados la clave para regular la corriente migratoria a medio y largo plazo.

La política de control se enfoca hacia la cantidad de los que llegan y, en menor medida, se fija en la composición. A eso es a lo que llamo la ofuscación por el flujo. Una política de ese tenor es una política de emergencia, de vuelo corto y con dosis desiguales de eficacia. Porque el flujo, más que volumen, se alimenta de expectativas y conductas. Los números son comportamientos. Por el contrario, una política de regulación proactiva se cimienta en la integración y lo que persigue es influir sobre las conductas para modificarlas.

En otras palabras, para disminuir la llegada irregular, hay que actuar sobre las oportunidades y los deseos de los que se aventuran en la mar, ofrecerles canales de entrada que no impliquen un riesgo de muerte, suministrar información y pautas de comportamiento. En resumen, una política preventiva que eduque la manera de proceder de los candidatos a emigrar con el fin de pautar su movimiento.

Conjugando hipótesis y principios

Una política de inmigración no es sólo una acción gubernamental, sino una acción concertada entre los representantes de la ciudadanía con la sociedad civil, y con los países de origen de los inmigrantes. La Sociedad civil es la que actúa y se organiza e incluye a los nativos y a las comunidades inmigradas.

Estando, como estamos, huérfanos de datos desagregados sobre la composición de los flujos y el impacto de las políticas de urgencia en los comportamientos, propongo tres hipótesis de trabajo.

Primera hipótesis. *No es posible regular bien los flujos sin el concurso de la comunidad de asentados.* Está claro que los flujos primeros son los que hacen el stock. El goteo hace el depósito. Los pioneros que llegan y se quedan, son los que construyen la comunidad de asentados. Por eso no hay una incomunicación entre el flujo y el stock. Esa comunidad de arraigados forma parte e influye en la regulación y el discurrir de

los flujos. Si queremos flujos atemperados hay que contar con la participación de los instalados.

Los asentados informan a los candidatos y les facilitan el viaje y la acogida. Son los asentados los que pueden contribuir a regular, a pautar la evolución de los dispuestos a venir. Y son los arraigados los que también influyen en su composición. Los que tienen interés en que los atraídos por ellos tengan éxito en su aventura. La composición por sexo y edad, la formación, la ocupación, en fin, las características de los candidatos se ven moldeadas e influidas por las indicaciones y comunicaciones de los asentados.

Y es esa comunidad de asentados la que mantiene más o menos contactos y relaciones, superficiales o profundas, con la población de acogida. Si esa comunidad es numerosa, pero está cerrada sobre sí misma, si no se vincula y entretiene con la comunidad autóctona o nativa, entonces se convierte en una diáspora separada que no cesa de aumentar con la llegada de nuevos inmigrantes. Lo que define a la diáspora, según Collier, no es el tamaño sino la interacción con los nativos. Dicho de otro modo, la tasa de interrelación nos da la medida de la integración. Desde este punto de vista la falta de conflicto no siempre es una señal de integración. El conflicto sugiere que hay una relación, sólo que aún sin un cauce articulado.

Además, y como consecuencia de los vínculos y de los roces, hay una porción de los asentados que se mezcla con la comunidad autóctona y va destejando o quebrando los lazos con la comunidad de origen. Esa porción de “traspasados”, deja de encuadrarse en la diáspora, y se funde con la comunidad nativa. La velocidad o el ritmo de ese traspaso constituye la tasa de absorción. Una tasa que difiere de unas comunidades a otras, según cuáles sean las características de la población nativa y el signo más o menos inclusivo de sus instituciones.

Segunda hipótesis. *El principio de la política de inmigración no es la extranjería, sino la ciudadanía.* No es la separación, sino la participación.

Plantearé la reflexión desde un enfoque de discriminación político-cultural. Es decir, considerando que el extranjero es aquel que no puede participar plenamente en el escenario político y electoral, pero también aquel que se siente y es visto por los nativos como un extraño por sus costumbres, presencia y acento.

Si los inmigrantes asentados no se sienten aceptados, comprendidos y respetados, si se perciben como extraños en un medio indiferente u hostil, es decir, si se encuadran como extranjeros, entonces, la política de inmigración será una política fallida. En el mejor de los supuestos esa actuación constituirá una técnica de actuación sobre la inmigración, una gestión procedimental que les asigna su lugar en el orden social, pero

no una política democrática, es decir, una acción pública que incorpora a todos en el ejercicio del poder.

La ciudadanía política y social es la condición para regular los flujos, junto con la participación de los integrados y la aquiescencia de la diáspora. Probablemente, los resultados electorales en El Ejido y Roquetas habrían sido distintos si los inmigrantes con diez años de residencia tuvieran el derecho a votar.

Eso también implica que la política procure y facilite los cauces de adquisición de la nacionalidad, sin levantar barreras inequitativas entre unos orígenes nacionales y otros. Es el individuo, no el país de origen, el que quiere cruzar el puente desde la comunidad cultural a la comunidad política. Quiere participar en los asuntos públicos desde su identidad múltiple, que no es impermeable a los cambios e interrelaciones.

Tercera hipótesis. *Una política de regulación de flujos en el Mediterráneo se fundamenta en la cooperación, circulación y regularización.*

Esa política empieza por contar con los países de origen a la hora de configurar los flujos y de moldear las vías de inmigración legal. El hilo conductor es conciliar las necesidades de los países de origen y las capacidades de los países de destino. Así, y por poner ejemplo: política de formación profesional, de mejora de especialización, de formación de cuadros técnicos, científicos y políticos de carácter temporal pudiera ser una opción que ensanche las capacidades de cooperación más allá del mercado de trabajo.

En segundo lugar, la política proactiva de regulación elabora, tras el debate público, una propuesta de órdenes de magnitud, que organice la admisión. Esa política puede, por un lado, valorar la instalación permanente de los que vienen por el cauce de los asentados, y, por el otro, proponer la estancia temporal y la circulación de aquellos candidatos que mejor encajen en esa fórmula migratoria. Y arbitrar un procedimiento de sorteo o selección para los candidatos de aquellos orígenes que carecen de “cabezas de puente” establecidas en el destino.

Por fin, esa acción política, en su vertiente reactiva, ha de aplicar medidas de riguroso control. El control implica actuar intensamente hacia dentro, y cautelosamente hacia afuera.

Hacia el interior hay que regularizar a los que ya están aquí. Regularizar hacia dentro, quiere decir, priorizar la política inclusiva respecto de la gestión procedimental. Ofrecerles la cobertura jurídica (el permiso temporal) para ganarse la vida y poder trabajar desde el primer minuto de su registro, sin esperar a que la demora y parsimonia de los varios pasos administrativos alcancen un resultado final. Las

regularizaciones, caso a caso, son un instrumento de la política de inmigración que tiene más fuerza inclusiva que atractiva. Lógicamente quien no quiera o se acerque a iniciar los trámites para conseguir legalizar su situación, estará arriesgándose a ser deportado en el caso de ser detectado.

Hacia el exterior, el control se propone taponar las vías de ingreso no contempladas en la política proactiva. Pero, ¿qué hacer con los que, pese a los obstáculos, ponen sus pies en las costas? Pues a esos, que nos muestran los agujeros en el control, antes de expulsarles, hay que ofrecerle la oportunidad de estudiar su caso y valorar su desempeño. Piénsese que la expulsión envía un mensaje violento y poco amistoso a los países de origen además de expresar la incapacidad para el control.

De las políticas de control a las políticas de regulación.

La finalidad de este texto es recomendar la sustitución progresiva de las políticas de control por las de regulación proactiva. Las de control ponen el acento en la vigilancia fronteriza, mientras que las de regulación se decantan por la integración. Las unas se apoyan en la disuasión, y las otras en la percepción. La primera propone aumentar los costes de la llegada, mientras que la segunda se orienta a cambiar las ideas de los dispuestos a salir. Las dos quieren modificar las conductas, pero la una imponiendo, y la otra proponiendo, para convencer.

Las fronteras fortificadas no logran influir sobre la determinación de emigrar, ni impiden la entrada encubierta. Aumentan los costes y los riesgos, pero no extinguen, sino que refuerzan la voluntad de entrar a toda costa. Se ha comprobado que con la vigilancia externa lo que aumenta es la mortalidad, sin embargo, tiene escasas consecuencias sobre la porción de ingresados. Lo que consigue es multiplicar la cantidad de intentos de cruce a la par que fortalece las redes de traficantes de seres humanos. Otra consecuencia comprobada es que disminuyen la circularidad de los movimientos y aumentan la permanencia de los migrantes en el destino. Los migrantes que se postulaban como residentes temporales cíclicos, se convierten en residentes fijos. (Izquierdo y Cornelius, 2012)

Las medidas reguladoras ponen el acento en la participación de las comunidades que ya están dentro y en la integración de los que han conseguido vencer los obstáculos fronterizos. El stock asentado es un actor clave para evitar el desorden en los flujos migratorios.

La integración laboral de los inmigrantes en España desde una perspectiva económica

Raquel Llorente Heras

Universidad Autónoma de Madrid

Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES). Universidad de Alcalá

Diego Dueñas Fernández

Universidad de Alcalá

Resumen

Actualmente la población inmigrante se constituye como una parte importante y totalmente consolidada dentro del mercado de trabajo español. El presente estudio realiza una profunda reflexión sobre el grado de integración laboral de los inmigrantes en nuestro país. Para ello, se analizan los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) desde el año 2005 hasta el año 2018. El análisis se centra en un estudio estadístico pormenorizado de su posición laboral a través de la construcción de las tasas laborales básicas según el momento de llegada al país, simulando un análisis de cohortes. Esta metodología permite determinar el grado de integración a lo largo del tiempo de la población inmigrante que permanece en el mercado de trabajo, a pesar de la posible censura o pérdida de muestra debido a los que abandonan nuestro país o los que adquieren la nacionalidad española.

Los principales resultados determinan que la población inmigrante muestra una pauta laboral alejada de los patrones nacionales. No solo la tasa de participación, empleabilidad y paro son superiores entre los inmigrantes sino que, además, su ubicación en nuestro mercado de trabajo se encuentra segregada hacia desempeños vinculados con una mayor precariedad laboral. La permanencia en el país posibilita un cierto grado de asimilación laboral. Igualmente, es posible determinar que la crisis ha afectado con mayor intensidad a los trabajadores inmigrantes, empeorando su situación en el mercado de trabajo.

A la luz de los hallazgos alcanzados, la inserción laboral de este colectivo mejoraría si se establecieran medidas de integración laboral, sobre todo durante el primer año de estancia en nuestro mercado laboral. Dichas medidas deben ir encaminadas hacia el fomento de la contratación indefinida en sectores y ocupaciones de escasa presencia migratoria y de cualificación media y alta. Para ello, una herramienta adecuada sería el desarrollo y consolidación de la contratación en origen, permitiendo así el ordenamiento y la regulación de los flujos migratorios.

Palabras claves: Inmigración; Mercado de trabajo; España; Asimilación laboral
Códigos JEL: E60; J08; J15; J61

Introducción

El aumento de los flujos migratorios en España constituye una de las transformaciones sociales y demográficas con mayor relevancia de nuestra historia moderna (Moreno-Fuentes y Bruquetas, 2011; Blázquez y Herrarte, 2016). Así lo ponen de manifiesto los datos de Eurostat, ya que en 2016 la tasa de inmigración en España era del 8,9 por mil habitantes, superando con creces la media de la Unión Europea (UE-28) situada en el 4,6. La población inmigrante ha rejuvenecido nuestra sociedad, ha aumentado la diversidad cultural y ha contribuido al incremento del valor añadido de nuestra producción. La consolidación de los flujos migratorios hacia nuestro país supone un reto de gran importancia para nuestra sociedad, convirtiendo en necesarias, por un lado, la asimilación laboral plena de la población extranjera² y, por otro, la integración en nuestro mercado de trabajo de las nuevas cohortes de hijos de inmigrantes.

La inmigración también se ha constituido como una nueva oferta laboral transformadora del mercado de trabajo español. Los inmigrantes han aportado una mano de obra flexible y de bajo coste que ha permitido solucionar ciertos desajustes laborales (Muñoz, 2016), ocupando puestos de trabajo generalmente temporales y de cierto nivel de precariedad laboral en sectores de actividad y ocupaciones tradicionales.

En el presente artículo analizamos la integración laboral de los inmigrantes a través de un profundo análisis estadístico. Para ello, acudiremos a los datos de

² Un ejemplo de este tipo de procesos de asimilación en el mercado de trabajo español para la población búlgara y rumana se analiza en Dueñas et al, 2012.

³ Del análisis se excluyen las personas con doble nacionalidad, siendo una de ellas la nacionalidad española.

la Encuesta de Población Activa (EPA) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) observando los segundos trimestres de cada año desde el 2005 hasta la actualidad. Tomaremos como población de estudio las personas con nacionalidad extranjera no pertenecientes a la UE-28³. La metodología principal se centra en desarrollar un análisis de cohortes aplicado al tiempo de residencia en el país (Iglesias y Llorente, 2006). Se trata de estimar las principales tasas laborales (tasa de actividad, tasa de empleo y tasa de paro) de la población inmigrante según su tiempo de residencia en España comparando su situación en 2005 y 2018. Esta metodología permite comparar si existe algún grado de integración laboral a medida que aumenta el tiempo de residencia y si el tiempo de residencia es valorado de igual manera en diferentes años. Compararemos la situación de los trabajadores inmigrantes con la situación laboral de los trabajadores nacionales, entendiendo que existe una cierta integración laboral cuando ambas pautas converjan (Chiswick *et al*, 1997).

Situación demográfica y laboral de la población inmigrante

Análisis demográfico.

En primer lugar y a modo de introducción se analiza cuáles son las características principales que presenta la población inmigrante.

³ Del análisis se excluyen las personas con doble nacionalidad, siendo una de ellas la nacionalidad española.

Tabla 1. Caracterización de la población inmigrante en 2005 y 2018. Segundos trimestres.
(Fuente: Elaboración propia sobre datos de la EPA, INE).

		Nacionales		Inmigrantes		Índices de incidencia	
		2005	2018	2005	2018	2005	2018
Género	Hombres	49%	49%	50%	47%	1,02	0,95
	Mujeres	51%	51%	50%	53%	0,98	1,05
Tramos de edad	16-19	5%	5%	8%	6%	1,51	1,27
	20-24	8%	5%	12%	9%	1,52	1,56
	25-29	10%	6%	19%	12%	1,94	1,93
	30-34	10%	7%	18%	14%	1,84	2,16
	35-39	9%	8%	16%	17%	1,73	2,11
	40-44	9%	10%	11%	14%	1,17	1,46
	45-49	8%	9%	8%	11%	0,98	1,14
	50-54	7%	9%	4%	7%	0,59	0,71
	55-59	7%	9%	2%	4%	0,27	0,44
	60-64	6%	7%	1%	3%	0,17	0,44
	65 o más	21%	25%	2%	4%	0,09	0,17
Estado civil	Soltero	32%	33%	39%	39%	1,20	1,19
	Casado o en pareja	55%	52%	54%	52%	0,98	1,00
	Viudo	9%	8%	2%	2%	0,19	0,28
	Separado o divorciado	4%	6%	5%	6%	1,40	0,95
Relación en el hogar	Persona de referencia	43%	49%	37%	39%	0,85	0,81
	Cónyuge o pareja	28%	29%	27%	30%	0,98	1,05
	Hijos	23%	18%	11%	15%	0,49	0,86
	Otros	6%	5%	24%	16%	4,43	3,10
Nivel de estudios	Analfabetos	2%	2%	3%	3%	1,55	2,16
	Educación primaria incompleta	11%	6%	7%	6%	0,63	1,03
	Educación primaria	22%	13%	18%	17%	0,82	1,24
	Primera etapa de educación secundaria	26%	29%	22%	27%	0,88	0,91
	Segunda etapa de educación secundaria. Orientación general	12%	12%	25%	23%	2,17	1,92
	Segunda etapa de educación secundaria. Orientación profesional	6%	8%	5%	4%	0,78	0,57
	Educación superior	22%	30%	19%	20%	0,88	0,66

En la tabla I se construyen una serie de índices de incidencia⁴ atendiendo a la frecuencia de distribución de la población inmigrante. Los valores resultantes de este cálculo por encima de uno indican qué características personales aportan la población inmigrante con mayor intensidad que la población nacional (Iglesias y Llorente, 2008). Observando los datos se puede comprobar que en el año 2005 la población inmigrante se caracterizaba, en términos relativos a la población nacional, por tener mayor presencia de hombres, de una edad comprendida entre 16 y 44 años, personas solteras, divorciadas o viudas, con relaciones dentro del hogar no tradicionales, y sin estudios o con estudios de secundaria. Sin embargo, con el paso del tiempo se han producido interesantes cambios. Las mujeres han aumentado considerablemente su presencia dentro de la población inmigrante, el rango de edad llega hasta los 49 años, aparece un mayor porcentaje de inmigrantes casados y pierden fuerza los separados o viudos, aumenta la frecuencia de inmigrantes que son cónyuges o pareja de la persona de referencia en el hogar, y se incrementa de forma notable la educación primaria.

La evolución de los índices de incidencia de la tabla I muestra un claro patrón que podría resumirse de forma sencilla. La población inmigrante ha conseguido establecerse y consolidarse dentro de nuestro país. La mayor presencia femenina, la ampliación de la cota superior del rango de edad, la materialización de las relaciones sociales y la diversificación del nivel educativo son muestras claras y concisas de la transformación social que ha experimentado en los últimos años la sociedad española en relación con los flujos migratorios de entrada a nuestro país.

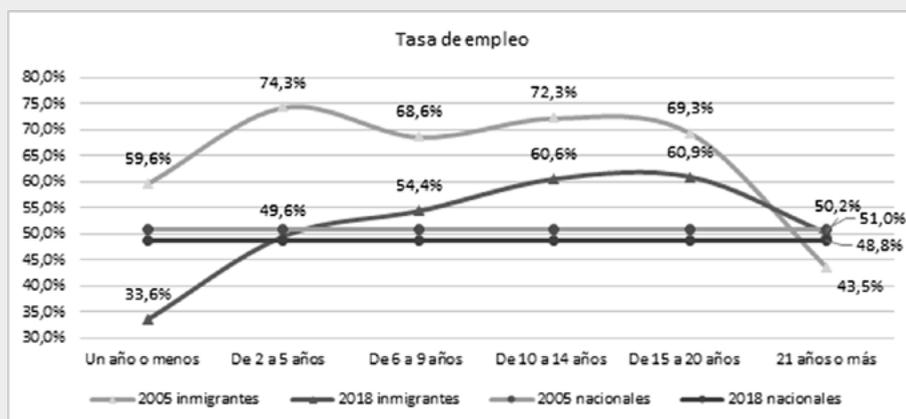
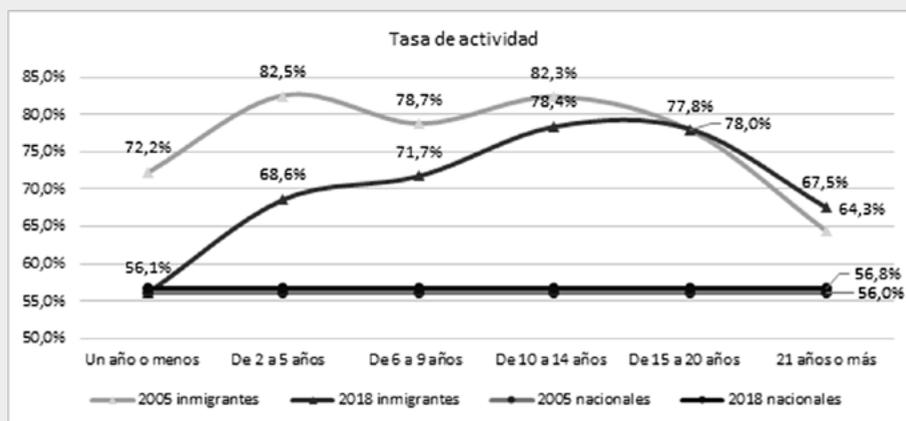
Tasas laborales y análisis de cohortes

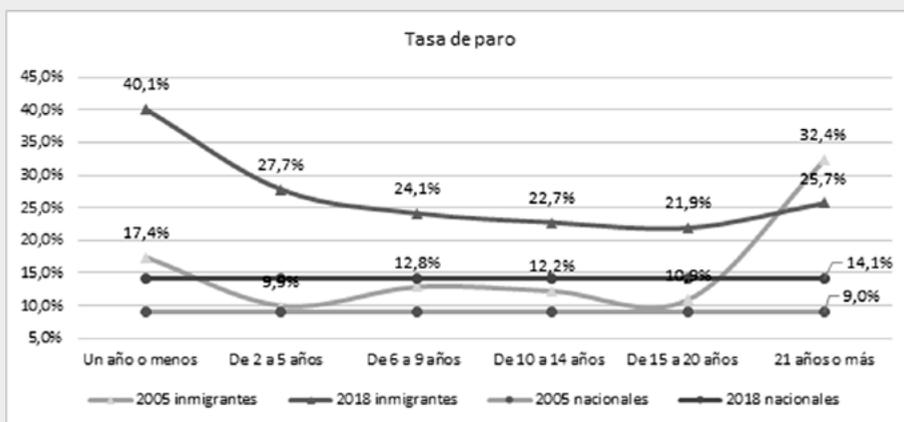
La situación laboral de la población inmigrante queda reflejada en el gráfico I que contiene las principales tasas laborales de la población inmigrante en función de los años de residencia en España, frente a las tasas laborales de la población nacional para los años 2005 y 2018. Los inmigrantes suelen presentar mayores tasas de participación y empleo (Cuadrado et al, 2007). Ello es debido a que la mayoría de los inmigrantes llegados a nuestro país son considerados como inmigrantes “económicos” (Carrasco, 1999) dado que suelen ser originarios de países con un menor nivel de desarrollo económico y acuden a nuestro país para participar en el mercado de trabajo. A nivel global, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) destaca que la mayor participación laboral de los inmigrantes en los países de destino se debe

⁴ Dichos índices se elaboran dividiendo la frecuencia obtenida para la población inmigrante entre la frecuencia de la población nacionalidad española.

principalmente a la mayor participación de las mujeres inmigrantes frente a la tasa de participación de las mujeres nacionales (OIT, 2017). Es también destacable el hecho de que la población inmigrante en España presente una elevada tasa de desempleo, una de las más elevadas a nivel europeo (Eurostat, 2017). Ello es debido a cuestiones estructurales propias de nuestro mercado de trabajo dado que la población nacional también presenta una de las tasa de desempleo más elevadas a nivel europeo.

Gráfico 1. Tasas laborales de la población inmigrante por periodo de residencia y tasas laborales totales para la población nacional. Segundos trimestres, años 2005 y 2018. (Fuente: Elaboración propia sobre datos de la EPA, INE).





Actualmente, según la evolución “inmigrantes 2018” en el gráfico I, a medida que la población inmigrante aumenta el número de años de residencia en nuestro país también ve aumentar su tasa de participación laboral y empleabilidad, reduciéndose su tasa de desempleo⁵. Ello es reflejo de la existencia de una pauta de integración en el mercado de trabajo en la medida en que mejora su posición laboral. En lo que se refiere a las posibles pautas de convergencia entre la posición inmigrante y la población nacional (evoluciones de “inmigrantes 2005” e “inmigrantes 2018” en el gráfico I) se puede observar que la tasa de participación y la tasa de empleo de la población inmigrante están ahora más próximas que en el año 2005 a las correspondientes para los trabajadores nacionales, lo cual estaría indicando una cierta pauta de convergencia entre ambos colectivos, si bien hay que añadir que los porcentajes aún se encuentran bastante alejados, sin olvidar de que detrás de esta posible convergencia se halla el reciente periodo de recesión económica.

No ocurre lo mismo con la tasa de desempleo. En este caso existe divergencia entre la población inmigrante y la población nacional ya que en el año 2005 las tasas de paro de ambos colectivos estaban mucho más próximas que las actuales. Este hecho es un claro síntoma de la repercusión sobredimensionada que ha tenido la crisis económica y laboral sobre la población inmigrante. Su reinserción laboral, ante el riesgo de formar parte del grupo de parados de larga duración, es un claro hándicap que debe afrontar la política económica en nuestro país. Y sin embargo, a la luz de los datos mostrados en el gráfico I no es el único. Son muy destacables las altas tasas

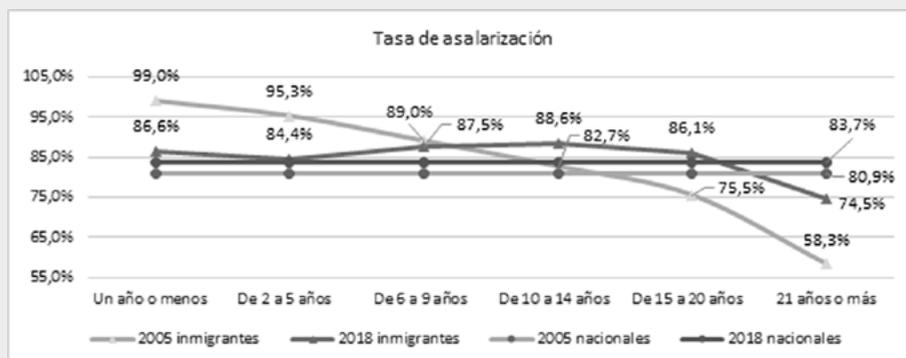
⁵ Los datos relativos a la población inmigrante con más de 20 años de residencia deben ser tomados con cautela dado que reflejan personas en edades maduras cercanas a la jubilación e inmigrantes que no se han nacionalizado a pesar de que “a priori” cumplen con el periodo de residencia necesario para realizarlo. Por ello, este colectivo no será incluido en el análisis y comentarios del texto principal.

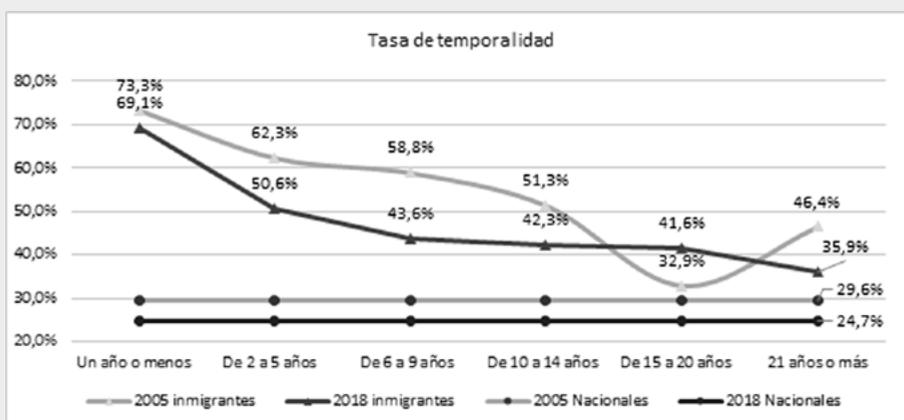
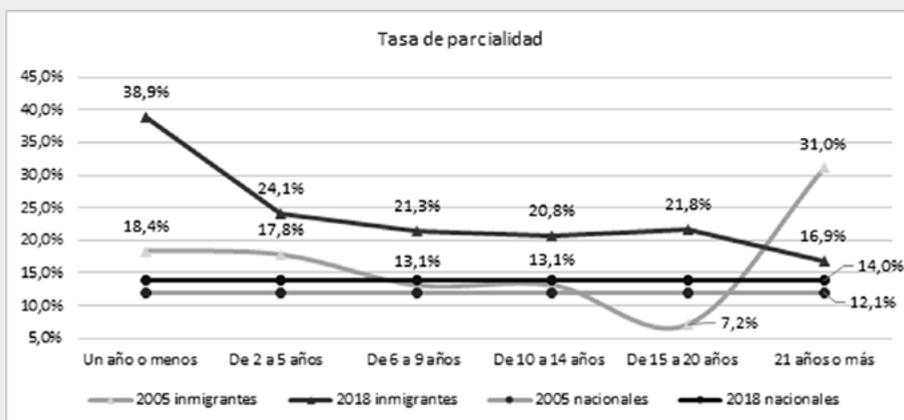
de desempleo y las bajas tasas de empleo en el primer año de residencia en España. Este fenómeno resulta novedoso y muy preocupante dado que refleja una importante falta de integración laboral de los inmigrantes recién llegados y los acerca hacia la precariedad y, con ello, a la pobreza.

Situación profesional y análisis de cohortes

Adicionalmente a las tasas laborales expuestas anteriormente es necesario analizar la situación alcanzada por la población inmigrante ocupada. Utilizando la misma metodología, el gráfico 2 reproduce las tasas de asalarización, parcialidad y temporalidad. Actualmente, de nuevo de acuerdo con la evolución “inmigrantes 2018” en el gráfico 2, la población inmigrante suele presentar una mayor vinculación con el empleo asalariado, a tiempo parcial y de carácter temporal que la población nacional. Las dos últimas cuestiones se vinculan en numerosas ocasiones con situaciones laborales precarias en la medida en que se ven unidas a una elevada involuntariedad y a peores condiciones laborales. También se observa que cuanto mayor es el tiempo de residencia en nuestro país las tasas de parcialidad y temporalidad se reducen de forma notable, alcanzando situaciones similares a las de la población nacional. Esto refleja nuevamente la existencia de un patrón de integración laboral en las condiciones laborales, si bien los porcentajes de ambos colectivos aún permanecen relativamente alejados.

Gráfico 2. Situación laboral de la población inmigrante por periodo de residencia y total para la población nacional. Segundos trimestres, años 2005 y 2018. (Fuente: Elaboración propia sobre datos de la EPA, INE).





Si comparamos las evoluciones que han experimentado estas tres tasas entre los años 2005 y 2018 para la población inmigrante, encontramos un patrón de acercamiento a las pautas nacionales en la asalarización y en la temporalidad, no así en la parcialidad. En esta última, aparece de nuevo la dificultad que tienen los inmigrantes en sus primeros años de estancia en España a la hora de encontrar un empleo a tiempo completo, lo cual no ocurría de una forma tan determinante en el año 2005. La búsqueda de un empleo refugio en la parcialidad ante la recesión económica y la caída del sector de la construcción pueden ser algunas de las causas de estas nuevas pautas laborales. Igualmente, la incorporación de la mujer inmigrante al mercado laboral (Grande et al, 2016) atendiendo al conocido efecto “Trabajadora Añadida” (Dueñas et al, 2017) puede explicar este aumento de la tasa de parcialidad.

Distribución ocupacional y sectorial

Los flujos migratorios recibidos en España han ocupado dentro del mercado de trabajo una posición bastante segregada (Garrido et al, 2010; Grande et al, 2016; Muñoz de Bustillo y Antón, 2011). Su colocación se ha producido en determinados segmentos laborales no entrando en competencia plenamente con la población nacional. Mediante el cálculo de índices de incidencia, en la tabla 2⁶ se puede comprobar que la mayor parte de la población inmigrante, en términos relativos a la población nacional, desarrolla preferentemente tareas elementales o de prestación de servicios, es decir, trabajos poco cualificados y preferentemente de carácter manual (Fernández y Ortega, 2008), si bien hay estudios que reflejan la existencia de importantes diferencias en la ubicación laboral al considerar el origen, el género o la edad de los trabajadores inmigrantes (Amuedo-Dorantes y de la Rica, 2007). En numerosas ocasiones ello conlleva un cierto grado de sobre-educación o desajuste entre las credenciales educativas de los inmigrantes y las tareas desarrolladas en el puesto de trabajo.

Tabla 2. Distribución ocupacional de la población inmigrante y nacional. Segundos trimestres, años 2011 y 2018. (Fuente: Elaboración propia sobre datos de la EPA, CNO-I I. INE).

	Nacionales		Inmigrantes		Índices de incidencia	
	2011	2018	2011	2018	2011	2018
Directores y gerentes	5,4%	4,4%	1,8%	1,4%	0,33	0,32
Técnicos y Profesionales científicos e intelectuales	17,8%	19,5%	4,7%	4,6%	0,27	0,24
Técnicos y Profesionales de apoyo	11,6%	11,6%	2,9%	4,2%	0,25	0,36
Administrativos y asimilados	11,2%	11,4%	2,8%	3,4%	0,25	0,30
Trabajadores de servicios	21,0%	21,4%	28,4%	34,2%	1,35	1,60
Trabajadores cualificados agrícolas y asimilados	2,6%	2,5%	2,1%	1,9%	0,80	0,78
Artesanos y trabajadores cualificados	12,1%	11,3%	13,0%	10,7%	1,07	0,95
Operadores y asimilados	8,2%	7,8%	6,0%	4,8%	0,73	0,62
Ocupaciones elementales	10,0%	10,1%	38,2%	34,8%	3,84	3,43
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		

⁶ Se utiliza el año 2011 en lugar del año 2005 para utilizar de forma homogénea la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO).

Del mismo modo, los inmigrantes también presentan una ubicación sectorial segregada (Tabla 3⁶). Es destacable que en el año 2018, dos sectores, Comercio y asimilados y Otros servicios absorben cerca del 60 por ciento de la población inmigrante ocupada. En comparación con la población nacional, es decir, utilizando los índices de incidencia, los empleos que desarrollan se encuentran ubicados preferentemente en Otros servicios, la Agricultura y asimilados, el Comercio y asimilados, y en la Construcción. Todos ellos sectores de carácter tradicional que han sido golpeados fuertemente por la recesión económica sufrida en los últimos años.

Tabla 3. Distribución sectorial de la población inmigrante y nacional. Índices de incidencia. (Fuente: Elaboración propia sobre datos de la EPA, CNAE-09. INE).

	Nacionales		Inmigrantes		Índices de incidencia	
	2008	2018	2008	2018	2008	2018
Agricultura y asimilados	3,9%	3,9%	5,6%	8,6%	1,46	2,21
Industria manufacturera	5,1%	4,6%	4,8%	3,2%	0,95	0,71
Industrias extractivas	6,6%	5,7%	4,2%	2,5%	0,63	0,44
Resto de industria	4,9%	4,7%	2,7%	1,5%	0,55	0,31
Construcción	10,9%	6,0%	22,9%	6,8%	2,10	1,13
Comercio y asimilados	22,3%	22,9%	26,4%	39,8%	1,18	1,74
Transporte y comunicaciones	7,8%	8,3%	4,8%	4,4%	0,62	0,53
Servicios profesionales	12,5%	13,5%	7,7%	8,4%	0,62	0,62
AAPP, educación y sanidad	20,4%	24,5%	3,0%	6,2%	0,15	0,25
Otros servicios	5,7%	6,1%	17,9%	18,7%	3,15	3,08
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		

Dada la desigual ubicación ocupacional y sectorial de la población inmigrante respecto de la población nacional, ello establece que a nivel global ambos colectivos entren poco en competencia. Numerosos son los estudios que demuestran que la llegada de inmigrantes ejerce un impacto negativo pero casi de nula consideración en la situación laboral de la población nacional provocando escasos efectos de sustitución de la mano de obra nacional (Borjas, 2003; Iglesias y Llorente, 2008; Dolado y Vázquez, 2008). No obstante, hay que tener en cuenta que la posición laboral de los inmigrantes muestra una mayor especialización cuando se tiene en cuenta su género y nacionalidad encontrando determinados nichos laborales donde sí que es posible observar un cierto nivel de competencia (Aldaz y Eguía, 2015).

⁶ Se utiliza el año 2008 en lugar del año 2005 para utilizar de forma homogénea la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE).

Conclusiones y recomendaciones de política económica

Actualmente, la población inmigrante es una parte estable, consolidada y con gran importancia dentro de la fuerza laboral de nuestro mercado de trabajo. Sin embargo, las pautas laborales de los inmigrantes no son similares a sus homónimas para la población nacional, presentando una mayor tasa de participación, empleabilidad y desempleo. Asimismo, la situación laboral de los inmigrantes dentro del mercado de trabajo español presenta características propias mostrando una mayor vinculación con la contratación asalariada, a tiempo parcial y de carácter temporal. Paralelamente, existe una importante segregación laboral del colectivo inmigrante hacia el desarrollo de empleos en el sector servicios en ocupaciones manuales poco cualificadas.

Igualmente, a través de los datos obtenidos en el año 2018 es posible afirmar que la situación laboral de los inmigrantes que permanecen en nuestro país mejora con el tiempo de residencia. Esta mejora produce que algunas pautas laborales de los inmigrantes que llevan más tiempo residiendo en España se aproximen a las pautas correspondientes a la población nacional. En términos longitudinales, también es destacable que en el año 2018 encontramos una mayor similitud entre el colectivo nacional y el inmigrante que el que se observaba en el año 2005, manifestándose de esta forma un prometedor grado de convergencia. Sin embargo, los porcentajes aún no están próximos y parece que es condición necesaria que pasen unos cuantos años más, o tal vez décadas, para que se pueda hablar de un proceso de convergencia laboral real.

Hay que remarcar que dentro del presente artículo únicamente se analiza la integración laboral entendida como una aproximación a las pautas laborales desarrolladas por la población nacional. Quedan pendientes por analizar muchas otras cuestiones relativas a la posición laboral, tales como la remuneración salarial percibida, la satisfacción con el empleo, la vinculación con la informalidad, las trayectorias laborales, o la promoción laboral, las cuales resultan también determinantes para conocer el grado de asimilación laboral de la población inmigrante. Recuperando las palabras de Cachón (2009), debería aplicarse la asimilación laboral en el mercado de trabajo a través de las «3R»: Redistribución, Reconocimiento y Representación.

Tras el análisis desarrollado se puede establecer que la asimilación laboral de los inmigrantes mejoraría si se implementaran medidas de integración laboral sobre todo durante el primer año o los primeros años de llegada, momento donde las diferencias laborales son mayores, es decir, donde la tasa de supervivencia laboral es más reducida. Dichas medidas deberían encaminarse, por un lado, hacia el fomento de la contratación indefinida en sectores donde la presencia de inmigrantes sea menor, tales como los servicios avanzados, y en ocupaciones de cualificación media y alta. Es muy probable que en determinadas ocasiones exista discriminación laboral hacia

el colectivo inmigrante por el simple hecho de no tener la nacionalidad española o llevar pocos años residiendo en España, pese a reunir las características necesarias para desempeñar determinados puestos de trabajo.

Por otro lado, una valiosa herramienta para evitar la precariedad y mejorar la estabilidad laboral de la población inmigrante es la contratación en origen a través de la firma de acuerdos internacionales de carácter bilateral, lo cual también permitiría institucionalizar la oferta laboral inmigrante de manera ordenada (Grau Pineda, 2011). Esta medida está claramente enfocada hacia la reducción de los efectos negativos que se producen en los primeros años de estancia en nuestro país, efectos que en muchas ocasiones truncan los proyectos, sueños y esperanzas depositados en nuestro mercado laboral. Asimismo, la creciente heterogeneidad del colectivo inmigrante exige que las políticas de integración laboral no sean generalistas y se adapten a los diferentes colectivos existentes dentro de la población inmigrante. En relación a dicha cuestión, se deberá poner mayor énfasis en la integración laboral de tres colectivos claves: i) las mujeres inmigrantes, dada su elevada incorporación al mercado de trabajo nacional tras la reciente crisis económica, ii) los desempleados inmigrantes, dada su mayor probabilidad de convertirse en desempleados de larga duración, y iii) los hijos de los inmigrantes, que será una generación que en pocos años accederá en masa al mercado laboral.



Migración y derechos humanos

Una perspectiva jurídica

Javier de Lucas
*Instituto de Derechos Humanos
Universitat de Valencia*

Contradicciones en el enfoque de derechos humanos en las políticas migratorias

La tesis que sostiene la prioridad del enfoque de derechos humanos en toda política migratoria parece obvia y se repite como una letanía, casi sin excepción. De acuerdo con ello, *prima facie*, los inmigrantes deben ver reconocidos y garantizados todos los derechos humanos que les corresponden como titulares, en condiciones de igualdad con los nacionales de los países a los que llegan y en los que se asientan. Otra cosa sería contradictoria con el principio de universalidad de los derechos humanos. Pero al mismo tiempo se reconoce que, en materia de derechos fundamentales, el reconocimiento y garantía de los mismos dependerá de lo que cada estado en uso de su soberanía haya dispuesto, habitualmente en sede constitucional y en el desarrollo que lleve a cabo el legislador ordinario.

Sin embargo, un examen mínimamente atento de lo que sucede de hecho cuando se abordan los derechos de los inmigrantes en los instrumentos jurídicos de las políticas migratorias de los países de recepción (el término acogida es de discutible ambigüedad) desmiente esa tesis. En efecto, la mayoría de los modelos de políticas migratorias proceden de hecho a una formulación de los derechos de los inmigrantes en términos de recortes, fragmentación y aun regateo, aplicando diferentes consideraciones que pueden reducirse a dos, las que trataré de discutir en el presente informe.

De un lado, lo que constituye una suerte de dogma a la hora de reconocimiento de derechos, aun de derechos humanos y fundamentales, esto es, la desigualdad en el reconocimiento a partir de la distinción entre ciudadano y extranjero. Los inmigrantes, como extranjeros, no pueden gozar de la plena igualdad de derechos con los nacionales.

De otro, opera con mayor fuerza discriminatoria el argumento de la condición administrativa de la presencia de los inmigrantes en territorio del Estado de recepción. De conformidad con ello, los inmigrantes irregulares, todavía a menudo calificados como ilegales, al haber ingresado de forma no legal en territorio del Estado no pueden gozar de los mismos derechos que quienes entran cumpliendo con todos los requisitos legales.

Por supuesto, hay posiciones más extremas, como las de quienes añaden requisitos suplementarios al supeditar el reconocimiento de derechos a los inmigrantes a condiciones de asimilación etnocultural, aunque no se sea consciente de ello. Así sucede cuando se acude al tópico de que, para disfrutar de derechos, los inmigrantes han de adoptar y practicar las costumbres del país de recepción, o lisa y llanamente *aculturarse*, es decir, abandonar los propios rasgos, principios y prácticas culturales para incorporar los del país o sociedad de recepción. Estas tesis no merecen mayor análisis, por su incompatibilidad con principios básicos del Estado liberal de Derecho: el reconocimiento los derechos no puede verse condicionado por criterios contrarios al elemental respeto al pluralismo y a la autonomía individual. En materia de costumbres (es decir, en lo que no está prohibido o es obligatorio por imposición legal) no cabe otro criterio que el respeto a la libertad y autonomía individuales, sin otra consideración que la de no causar daño a terceros.

Un segundo error extremo es el que propicia el tópico arraigado en la opinión pública según el cual, a diferencia de los refugiados, que gozarían de los derechos reconocidos en el corpus de Derecho Internacional de refugiados (Convención de Ginebra de 1951 y Protocolo de Nueva York de 1977, más las disposiciones específicas del mal llamado SECA Sistema Europeo Común de Asilo, en el caso de la UE), los inmigrantes no disfrutaban de un marco normativo que les reconozca expresamente derechos. Pero, como ha recordado con toda claridad el *Global Compact on Migration*¹, tanto en su Preámbulo (epígrafes 2 y 4), como al establecer en su epígrafe 15 los derechos humanos como principios-guía del mismo (“The Global Compact is based on international human rights law and upholds the principles of non-regression and non-discrimination. By implementing the Global Compact, we

¹ El Pacto Global sobre migraciones fue adoptado en Marrakesh el pasado 11 de diciembre (la lista de los países firmantes puede verse en <https://picum.org/wp-content/uploads/2018/12/GCM-world-map-01-01.png>) y ratificado por la Asamblea General de la ONU en 19 de diciembre, por 152 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones. 24 países no votaron. Estados Unidos, Hungría, Israel, Polonia y República Checa votaron en contra.

ensure effective respect, protection and fulfilment of the human rights of all migrants, regardless of their migration status, across all stages of the migration cycle. We also reaffirm the commitment to eliminate all forms of discrimination, including racism, xenophobia and intolerance against migrants and their families”), existe un standard normativo internacional de derechos de los migrantes, aunque es cierto que una de las piezas claves del mismo, la Convención ONU 1990 de derechos de los trabajadores inmigrantes y sus familias no ha sido ratificada por casi ninguno de los países destinatarios de movimientos migratorios, singularmente EEUU y tampoco ningunos de los Estados miembros de la UE.

I . Bases constitucionales del reconocimiento de derechos de los migrantes en España

En España, como es sabido, la Constitución de 1978, al igual que la de la inmensa mayoría de los Estados miembros de la UE, no contempla disposiciones específicas en materia de inmigración, ni sobre los derechos (y deberes) de los inmigrantes² . Además, como sucede con el resto de los Estados de la UE, España no ha ratificado el texto normativo que establece el standard jurídico internacional en materia de derechos de los trabajadores inmigrantes y sus familias, la Convención de la ONU de 1990, por lo que no es procedente la remisión interpretativa a esa Convención, conforme a lo dispuesto en el artículo 10.2.

La Constitución dedica el primer capítulo del Título I (“De los derechos y deberes fundamentales”) a la condición de extranjería y al reconocimiento de la de ciudadanía española, bajo el rótulo “De los españoles y los extranjeros”³ .Y es en los apartados I

² No sucede así por lo que se refiere a los refugiados, puesto que a ese respecto, en cuanto Estado parte del Convenio de Ginebra, la Constitución española, tal y como dispone el artículo 10.2 de la misma Constitución (“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”) remite al artículo 14 de la Declaración universal y al Convenio de Ginebra de 1951 así como al Protocolo de Nueva York, y también al Convenio Europeo de derechos fundamentales.

y 2 del artículo 13 donde se contempla específicamente el sistema de reconocimiento de derechos⁴, que fue objeto de análisis en una importante Sentencia del Tribunal Constitucional, la Sentencia 107/1984 del Tribunal Constitucional, de 23 de noviembre, en la que se plantea por primera vez el encaje constitucional de los derechos de los extranjeros, desde la sola base de los preceptos constitucionales.

Ha sido el legislador ordinario quien ha desarrollado el régimen de derechos de los extranjeros desde esa base constitucional, aunque en realidad el desarrollo legislativo se ha hecho siempre en atención a la creciente presencia de inmigrantes y no tanto en lo relativo al resto de los extranjeros. Los títulos de las sucesivas leyes conocidas en España como leyes de <extranjería> así parecen establecerlo⁵. Pero del estudio de su contenido se deduce con toda claridad que el objetivo específico es la respuesta a la llegada y presencia de los inmigrantes que, en un período extraordinariamente rápido si lo comparamos con otros países europeos de tradición de recepción migratoria (Francia, Alemania, el Reino Unido), cobró una importancia creciente y, sobre todo, se ha constituido de forma recurrente en una herramienta partidaria en la contienda

³ Ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con la sistemática jurídica tradicional en los países de codificación, esta materia estaba regulada en el Código Civil y aun después de la Constitución hay que referirse a la respuesta que ofrece el Código que, a su vez, ha sido objeto de reformas para adaptarlo a las disposiciones constitucionales y a la reforma de la propia Constitución. La primera de ellas, en 1981, tuvo por objeto a una colectividad históricamente vinculada a nuestro país, los judíos sefardíes de origen español, a los que se equipara con los nacidos en países iberoamericanos y en Filipinas. Nueve años después, la ley 18/1990 ofreció la vía expedita de acceso a la nacionalidad (sólo con dos años de residencia legal) a los hispanoamericanos, a quienes ostentan la nacionalidad filipina, ecuatoguineana, andorrana y a los descendientes sefardíes expulsados en 1492. La tercera reforma, mediante la ley 36/2002, facilitó el acceso a la nacionalidad por opción a descendientes de españoles en primer grado. La cuarta (mediante la disposición adicional séptima en el Ley 52/2007, popularmente conocida como “Ley de Memoria Histórica”), concedió el acceso a la nacionalidad a descendientes de la emigración española en primer y segundo grado.

⁴ Artículo 13:

1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.
2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

⁵ Una visión sintética de la evolución legislativa en 20 años en esta materia puede encontrarse en el artículo Mikel Mazkiaran, “Recorrido por las leyes de extranjería en España”, Mugak, nº 29, 2004. Volveré sobre ello en el siguiente apartado. De momento, me interesa subrayar que la primera de esas leyes de extranjería (Ley orgánica 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España) es también el primer intento de respuesta al fenómeno de la transformación de un país de emigración como lo había sido España, en un país que aparece como punto de tránsito y aun de destino de los movimientos migratorios de procedencia sobre todo latinoamericana y en segundo término, magrebí y subsahariana (a lo que hay que añadir un contingente de ciudadanos de países de la Europa del este, que es particularmente importante en el caso de los rumanos, aunque éstos ya son hoy ciudadanos de la UE). Todo eso, además, en el contexto de un cambio decisivo para España: su ingreso en la CEEE mediante el Tratado de Adhesión firmado sólo unos pocos días antes.

electoral, aunque no como probablemente vamos a tener que afrontarlo los europeos en este final de la segunda década del siglo XXI, sobre el que se asoman sombras de fenómenos que creíamos superados desde el final de la segunda guerra mundial.

II.1. El régimen constitucional de atribución de derechos a los inmigrantes qua extranjeros

La cuestión decisiva, a efectos de mi análisis, es *qué derechos han de reconocerse al extranjero (insisto, al inmigrante), comenzando por derechos fundamentales, y cuáles no*. De cómo se resuelva depende también la respuesta a un asunto que, a mi juicio, es asimismo de primordial importancia, la titularidad de los derechos políticos. Pues bien, todo ello nos obliga a analizar lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 13, porque es en ese apartado (en el juego del artículo 14 con lo dispuesto en el mencionado 13.1) en el que a mi juicio se sientan las bases de la cuestión. Y, desde luego, de ello depende también la respuesta a la pregunta sobre los derechos políticos, a la que responde el apartado 2 del mismo artículo 13.

II.1.1. Sobre la relevancia de la condición de extranjero desde el punto de vista de la titularidad de derechos y libertades

Como he anticipado y conforme a una sistemática cuya lógica parecería difícilmente reprochable, el capítulo primero del Título I de la Constitución empieza la casa por los cimientos, esto es, trata de establecer quiénes son los sujetos de “los derechos y deberes fundamentales” a los que se refiere el enunciado del propio título. Pero esa lógica, en realidad, se quiebra desde el momento en que en ese capítulo primero no se incluye el presupuesto clave de la atribución de la titularidad. A mi juicio, es el artículo 14 en realidad (aunque se encuentra desplazado al capítulo segundo del mismo título) el que establece el presupuesto del que nace una tesis comúnmente admitida de forma pacífica y aun tenida como un postulado, es decir, supuestamente evidente: la atribución diferenciada de derechos y deberes fundamentales obedece a la condición de nacionalidad, al precisar que la igualdad ante la ley se refiere sólo a los españoles, de donde se deduce que *sólo los españoles son los titulares de la plenitud de derechos y libertades*. Luego, como veremos, a esta condición de nacionalidad como justificación de la desigualdad (discriminación justificada) se unirá en términos de principio la condición administrativa del inmigrante, que permitirá establecer un trato diferenciado en punto de derechos fundamentales a quienes tengan una residencia legal, frente a quienes se encuentren en una situación de irregularidad administrativa, mal enunciada en términos de *ilegalidad*, que permite hablar de *inmigrantes ilegales*.

En puridad, esta justificación de un trato discriminatorio se apoya en una estratagema legal, que consiste en establecer que no se trata tanto de configurar estatus diferenciados entre inmigrantes regulares (legales) e irregulares (<ilegales>), sino en precisar que sólo quienes se encuentran en la condición de regularidad administrativa pueden ejercer sus derechos. Esta distinción, en realidad, a juicio de buena parte de la doctrina, conduce al vaciamiento del contenido esencial de derechos de los inmigrantes irregulares (tal y como hizo el legislador en la LO 8/2000, respecto a los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación, huelga, y educación no obligatoria), pero el TC en su STC 236/2007 y siguientes no anuló esos preceptos –salvo en el caso de la huelga y la educación no obligatoria– sino que estableció que el legislador debía modificar su regulación.

Pues bien, de conformidad con ese presupuesto, el enunciado del capítulo primero de este Título reza literalmente “de los españoles y los extranjeros”, y dedica sus tres artículos a establecer cuándo y bajo qué condiciones se es español y, por tanto, cuáles son las consecuencias de la condición negativa (el que no es español) de extranjero. Se aborda así no sólo la precisión de la noción de nacionalidad, regulada tradicionalmente en el Código Civil, sino el alcance de la dicotomía básica en política, [la distinción entre ciudadano y extranjero](#), en punto a establecer *qué derechos deben ser reconocidos a los extranjeros*. Por cierto, cabría ya apuntar que el enunciado de este primer apartado del artículo 13 no es del todo coherente, al hablar sólo de “las libertades públicas que garantiza el presente Título”, cuando ese Título I habla de <derechos fundamentales>, y no sólo de <libertades públicas>.

De cualquier forma, como ya he apuntado, a mi entender la razón de la *diferencia de respuesta constitucional* (que consiste en una desigualdad pretendidamente justificada, por obvia) se encontraría en el enunciado del artículo 14 de la Constitución. Aunque esa previsión del artículo 14 se concreta en los dos párrafos del artículo 13, los que nos dan la clave para saber cuál es esa *diferencia de respuesta*, esto es, de qué derechos (no) son titulares los extranjeros⁶ (aunque esa explicación debe completarse con lo dispuesto en el artículo 23, como veremos en el apartado II).

En realidad, la concreción de la diferencia en un listado de derechos ha sido precisada en primer lugar a través de la evolución legislativa que arranca de la L.O. 7/1985, la primera *Ley de derechos y libertades de los extranjeros en España* que fue inmediatamente criticada por su carácter restrictivo de los derechos y su enfoque preferentemente

⁶ Téngase en cuenta, en todo caso, que la concreción de la diferencia de atribución, en punto a los derechos políticos, se enuncia en un artículo diferente, el artículo 23 de la Constitución, que dispone:

policial, consecuencias directas de una reacción de desconocimiento y prejuicio ante el hecho inédito de los flujos migratorios, que son enfocados en términos de riesgo, si no pura y simplemente de amenaza. Esta ley, tras ser objeto de la STC 115/1987, dio paso a la Ley 4/2000, cuyo enunciado deja entrever lo que vengo comentando desde el primer momento: que en realidad no se ocupa tanto de los extranjeros sino de los inmigrantes, como evidencia la cláusula añadida al final de su propio enunciado, <Ley orgánica de los derechos y libertades de los extranjeros en España y de su *integración social*>. Esta ley, asimismo fue modificada por las sucesivas L.O. 8/2000, 11/2003, 14/2003 y 2/2009, ésta *ya abiertamente orientada a la gestión de la política migratoria en el marco, a su vez, de la política migratoria europea, esto es, la adaptación de nuestra normativa a las directrices comunitarias en la materia*.

De cualquier forma, el listado en que se concreta la diferencia en punto a derechos de los extranjeros en España es obra de una jurisprudencia constitucional amplia, que tiene como punto de partida la reiterada STC 107/1984 a la que ya he hecho referencia, previa al desarrollo legislativo ordinario y que establece la doctrina básica al distinguir, como veremos, tres categorías de derechos que permiten concretar la diferencia entre la titularidad de derechos reconocida a los españoles y la que se atribuye a los extranjeros. Esa STC 107/1984 es completada por dos STC decisivas desde el punto de vista del establecimiento de los derechos de los extranjeros en España, la STC 115/1987, que limita la configuración legal de los derechos de los extranjeros, al imponer la referencia al contenido esencial de derechos que queda fuera del alcance de la acción del legislador y sobre todo por la STC 236/2007, que es la que trata de establecer con mayor detalle los criterios desde los cuales se puede concretar la lista de derechos fundamentales de los extranjeros en España. Ese núcleo ha sido desarrollado a través de un buen número de SSTC que en este comentario no podemos pormenorizar.

Como acabo de recordar, el punto de arranque de esta doctrina constitucional es la STC 107/1984, que establece la distinción entre tres categorías de derechos a la hora de precisar la mencionada diferencia y, sobre todo, deja claro que la clave de bóveda es la interpretación literal del artículo 14. En efecto, en esa Sentencia se afirma que “cuando el art. 14 de la Constitución proclama el principio de igualdad, lo hace refiriéndose con exclusividad a “los españoles” y explícitamente sostiene que “...no existe prescripción ninguna que extienda tal igualdad a los extranjeros”. El triple “cesto” de derechos distingue entre derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y que resultan imprescindibles para la garantía de la dignidad humana (artículo 10.1 CE), que son comunes a españoles y extranjeros, obviamente. Otros son los derechos que dependen de la configuración legal, esto es, de lo que dispongan los Tratados y las leyes (aunque no libremente, como precisará en su posterior STC 115/1987). Finalmente, hay derechos que expresamente son reservados a los españoles y vedados a los extranjeros.

En esta Sentencia no se concretan qué derechos entran en cada categoría. Eso ha sido obra del desarrollo legislativo, de la incidencia de algunos Tratados (singularmente el de Maastricht que afectará al enunciado del número 2 del artículo 13, como recordaré en el epígrafe II) y de la propia jurisprudencia constitucional. Ambos desarrollos han venido guiados por los principios establecidos en las dos primeras STC a las que me he referido (107/1084 y 115/1987): la identificación de los derechos comunes a españoles y extranjeros con los inherentes a la noción o principio de dignidad y la referencia al contenido esencial de los derechos, indisponible a la acción de configuración legal por parte del legislador ordinario. De acuerdo con ello, entrarían en el “cesto” de derechos comunes a españoles y extranjeros los derechos a la vida, integridad física, a la intimidad, a la libertad ideológica, a la libertad y la seguridad (artículo 17 CE), reunión, manifestación, asociación, tutela judicial efectiva, educación, sindicación, huelga y protección de datos personales. Pese a que no se trata de un núcleo reducido, reitero que esa vinculación es criticable por cuanto su concreción parece reductiva: piénsese en que el derecho al trabajo no es entendido como inherente a la dignidad. Serían derechos de configuración legal por ejemplo el derecho a la libertad de residencia y de desplazamiento, el derecho al trabajo, el derecho a un régimen público de Seguridad Social o el derecho a la protección de la salud (objeto de una polémica regulación el RD 16/2012, convalidado por el propio TC en la STC 139/2016, 33/2017, 63/2017, 64/2017, 97/2017 y 98/2017, con votos particulares de interés en todas ellas). Veremos en el epígrafe II lo que se refiere a los derechos exclusivos de los españoles, y muy concretamente el derecho al sufragio.

De esa inicial *taxonomía constitucional* deriva una compleja construcción del estatuto del extranjero en punto a derechos –incluso a los derechos fundamentales–, obra no sólo del desarrollo legislativo sino de la activa jurisprudencia constitucional del TC. Sucede, a mi juicio, que ese desarrollo legislativo está en cierta medida lastrado, insisto, por un interés que modifica la categoría constitucional del “extranjero”, el de construir el *estatuto jurídico de los inmigrantes* (desde una construcción jurídica a su vez restrictiva de la noción de inmigrante, reducida a los extranjeros no comunitarios que inmigran a nuestro país por razones laborales). Ese es el contenido básico de la mayor parte de lo que, de una manera muy engañosa, conocemos como *legislación de extranjería* y que en realidad es, en su mayor proporción, *legislación migratoria*.

Añadiré algo más. En mi opinión, resulta obvio que la remisión al artículo 14 es una explicación formal, técnico-jurídica, pero no la clave última de esta construcción jurídico constitucional, que no reside en el artículo 14, sino en los presupuestos de lo que dicho precepto enuncia. La cuestión decisiva es ¿por qué no rige el principio de igualdad entre extranjeros y españoles en punto al reconocimiento de la titularidad de derechos fundamentales? Se me dirá que es muy sencillo: obviamente, porque los constituyentes parten del parti pris comúnmente aceptado como un postulado, que impone el principio de discriminación (justificada, por supuestamente evidente),

esto es, que los extranjeros, en su condición negativa, es decir, *qua no ciudadanos* (españoles), no pueden, no deben tener los mismos derechos que los españoles. Ningún jurista en su sano juicio, se nos dice, discutiría el carácter pacífico de esa aseveración en el Derecho y la jurisprudencia comparadas, incluso en la doctrina, al menos la constitucional. La dicotomía ciudadano/extranjero proveía esa respuesta en términos de evidencia, bien que progresivamente matizada gracias a la evolución del Derecho internacional de los derechos humanos y a cierta corriente del *soi-dissant* (neo)constitucionalismo, la que representa sobre todo L. Ferrajoli, que postula extender los principios e instituciones del Estado de Derecho y la democracia que tienen por clave la primacía del reconocimiento y garantía de los derechos humanos, al orden internacional, lo que va más allá de la dimensión de cláusula interpretativa del artículo 10.2, según señalaré de inmediato. Esa pretensión, como es obvio, supone una considerable reformulación de la categoría de soberanía (el enunciado en términos de antinomia entre soberanía y derechos humanos ya fue anticipado entre nosotros por Carrillo Salcedo), comenzando por la Declaración de 1948 y los Pactos de derechos de 1966 que establecen el principio general de titularidad universal de derechos y libertades en ellos enunciados, con independencia de la condición de ciudadanía. El artículo 10.2 de la Constitución consagra esa “cláusula interpretativa” de especial transcendencia a este respecto (“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”). En un sentido no tan amplio del reclamado por Ferrajoli, un sector de la doctrina interpreta que existe lo que suele calificarse como <estándar mínimo internacional> que supondría una cierta superación de la radical diferencia comúnmente atribuida a la dicotomía básica entre nacional extranjero (así, Jover, Ortega y Ripoll, 2010; Solanes, 2010) y que tendría su reflejo en esos derechos que, al vincularse a la noción de dignidad, serían comunes a ambas categorías, como establece la referida STC 107/1984. Sin negar que esa es una precisión acorde con la doctrina constitucional de nuestro TC, señalaré que es más que cuestionable que la vinculación a la noción de dignidad humana se limite a ese primer “cesto” de derechos.

En cualquier caso, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha dejado claro los derechos y libertades proclamados en los Tratados Internacionales no adquieren estatuto constitucional sino en cuanto no estén recogidos en la Constitución (STC 36/1991 y otras: SSTC 64/1991, 372/1993, 41/2002). En particular, la STC 326/2007 establece que esa interpretación “contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos”, lo que, en el fondo, puede dar mayor alcance a lo que una interpretación estricta considera pura herramienta hermenéutica.

En cualquier caso, lo que me interesaba proponer en este epígrafe -a título de pista, y no sólo, aunque también, de cara a la discusión de una posible reforma constitucional-,

es que ese apartado 1 del artículo 13 (al menos si lo consideramos desde una perspectiva iusfilosófica y de filosofía política, que es desde la que escribo) debería obligarnos a una reflexión de carácter más amplio sobre el criterio y alcance de la distinción entre ciudadano y extranjero, e incluso sobre la noción misma de extranjero y sobre el fundamento de la atribución de derechos, al menos en lo que se refiere a los <derechos inviolables que son inherentes a la dignidad de la persona>, de conformidad con la fórmula empleada en el artículo 10.1 de la Constitución: ¿realmente debemos aceptar la restricción de los derechos inherentes a la dignidad de la persona tal y como ha sido construida por la jurisprudencia constitucional desde la liminar Sentencia 107/1984? Y de esa respuesta depende, claro, la tesis que sostengamos respecto a los derechos de los inmigrantes.

Lo que trato de apuntar es que, a mi juicio, la condición de extranjería y su estatuto jurídico, es decir, el reconocimiento de derechos que lleva aparejada, es una de las cuestiones en las que el Título I del texto constitucional presenta aspectos más polémicos, porque los propios presupuestos de la distinción entre ciudadanos y extranjeros y aun las consecuencias jurídicas atribuidas a ésta, una de las dicotomías capitales del orden jurídico y político, parecen en entredicho como consecuencia de la vertiginosa transformación producida, de un lado, por el momento que vive el proceso de globalización al filo de cumplir el primer cuarto del siglo XXI y, de otro, por la integración de España en la Unión Europea. Los constituyentes no pudieron prever el alcance de esas dos transformaciones que, evidentemente, son a su vez de rango diverso. Por eso he sostenido en varios trabajos (p.ej., De Lucas 2013) que se podría aplicar hoy a las categorías constitucionales de ciudadano y extranjero la metáfora de Beck sobre los conceptos *zombie*: cualquiera que esté al tanto de los debates sobre la ciudadanía en los últimos 20 años sabe, con Bauböck, Cahrens, Sayad, Soysal, Habermas, o Kymlicka, que, ya hablemos de ciudadanía diferenciada, múltiple o ciudadanía transnacional, de ciudadanía postnacional, ciudadanía cosmopolita, o de ciudadanía plural e inclusiva, la vieja dicotomía debe ser revisada y con ella, la atribución de derechos en los términos clásicos de esa dicotomía. En buena medida, la existencia de una nueva manifestación de ciudadanía, lo que denominamos <ciudadanía europea> (del Tratado de Maastricht de 1992, a lo que disponen los artículos 18 a 25 del TFUE y el Título V de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE), y el reconocimiento de la necesidad de un status equiparable entre los ciudadanos y los extranjeros que disponen de un status de residente permanente o de larga duración (Directiva 2003/109/CE), dos aportaciones que debemos al Derecho de la Unión, suponen etapas en el establecimiento de esa superación de la dicotomía.

La clave sigue siendo la plena equiparación, y es aquí donde topamos con el *coto vedado*, el reconocimiento de derechos políticos únicamente a los españoles, que responde al núcleo de la dicotomía ciudadano/extranjero, que fue objeto de

una revisión de suma importancia (sobre todo simbólica, pero de indiscutibles consecuencias prácticas) que obligó a reformar el número 2 del artículo 13, como veremos a continuación.

II.1.2. Sobre el reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes y el principio de reciprocidad

De la mencionada taxonomía constitucional de derechos de los españoles y de los extranjeros se desprendía que los extranjeros (insisto, los inmigrantes) quedaban excluidos de los derechos políticos, significativamente del derecho al sufragio activo y pasivo, así como del derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23: “1. *Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.* 2. *Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.*”

Pues bien, la actual redacción del número 2 del artículo 13, como es sabido, es fruto de la primera reforma constitucional, en 1992 (publicada en el BOE el 28 de agosto de ese año), de conformidad a su vez con lo establecido en el artículo 93 de la Constitución. Como se recordará, la razón de esta reforma fue dar un paso hacia la categoría de *ciudadanía europea*, tal y como proponía el Tratado de la UE del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 (Tratado de Maastricht), que a su vez modificó el artículo 8.B.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957, con el objeto de extender el derecho de sufragio en las elecciones locales de cada Estado miembro a los nacionales de los otros Estados de la Unión que residan en él. El Tribunal Constitucional, consultado sobre el particular, dejó claro en su Declaración de 1 de julio de 1992 que dicho reconocimiento del derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales era contrario a la redacción original del número 2 del artículo 13 (que sólo contemplaba la posibilidad de extender a los extranjeros la titularidad del derecho de sufragio activo), y por consiguiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 95.1 CE, debía procederse a una reforma constitucional.

La modificación llevó a la redacción vigente que, como se observa, no afectó al principio o cláusula de reciprocidad que continúa vigente para los nacionales de terceros Estados en relación a dichas elecciones y muy en particular de forma sin duda criticable, a inmigrantes en los que concurra la condición de residentes de larga duración quienes, pese a su vinculación estable, que supone la condición de vecindad, no pueden ejercer tal derecho salvo que su propio Estado así se lo reconozca a los españoles, lo que conduce a situaciones de discriminación a mi juicio injustificables.

Sin duda, el principio de reciprocidad aquí contemplado responde a un principio básico que regula las relaciones entre los Estados, pero, en mi opinión, perturba considerablemente la lógica de reconocimiento de los derechos fundamentales, en particular respecto a los extranjeros residentes estables extracomunitarios, **los inmigrantes**. En efecto, conduce a situaciones de discriminación injustificable por tres razones que he tratado de explicar en un buen número de trabajos en los que, desde hace tiempo, reclamo la extensión de los derechos políticos y aun la orientación de las políticas migratorias hacia el objetivo de hacer asequible la adquisición de la ciudadanía plena para los inmigrantes, incluso sin necesidad del proceso de naturalización en su dimensión excluyente de la doble ciudadanía (De Lucas, 1998, 2001, 2002, 2006, 2009, 2012).

- a) De un lado y este me parece el argumento más importante, porque una discriminación en un derecho fundamental inherente a la dignidad de la persona: si aceptamos la definición aristotélica del ser humano como animal político, es indiscutible que el de participación política a través del sufragio activo y pasivo es uno de esos derechos inherentes, tal y como afirmara Arendt y han recordado algunos de los más agudos sociólogos y politólogos de las migraciones, como Abdelmalek Sayad: existir es existir políticamente. No tiene sentido que quien contribuye a la construcción social y cumple con las obligaciones establecidas en las leyes (las sufre, por así decirlo) no pueda tener voz a la hora de discutir esas leyes (por la vía de la representación política). Sólo quien tiene reconocida la capacidad de intervenir como sujeto en la vida política puede conseguir situar en la agenda política —en la legislativa— sus preocupaciones y necesidades. Los derechos políticos se convierten así en la llave para poder reclamar y ejercitar el resto de los derechos.
- b) De otro, porque si condicionamos el reconocimiento de un derecho fundamental a un requisito ajeno al sujeto como es la voluntad política de su Estado de origen de reconocer tales derechos a los ciudadanos españoles, estamos sometiendo el reconocimiento de un derecho fundamental del sujeto a una condición absolutamente ajena a su condición y a sus posibilidades. La lógica de la reciprocidad implica que el derecho de voto quede condicionado al lugar de nacimiento de una persona. Significa que la voluntad de residir y pertenecer a una sociedad de forma estable no es lo determinante, porque no da derecho a formar parte de la comunidad política: condiciona este derecho a unos acuerdos que son ajenos a la situación de las personas que han acreditado mediante su residencia estable, su voluntad de estar.
- c) Finalmente, porque se introducen así situaciones de discriminación inaceptables entre los propios extranjeros residentes estables extracomunitarios, produciendo nuevos criterios de estratificación entre los extranjeros. El condicionamiento de los derechos políticos a la reciprocidad, en unos casos hace imposible su ejercicio y en otros lo convierte en algo muy improbable.

En efecto, quedan fuera del reconocimiento de dichos derechos las personas que provienen de países con los que el Gobierno español actualmente no puede firmar ese tipo de acuerdos, sencillamente porque sus gobiernos no tienen interés prioritario en reconocer derechos políticos a los escasos residentes españoles, o porque su legislación expresamente prevé lo contrario. En definitiva, resulta evidente cómo esta condición genera situaciones de desigualdad, de discriminación injustificada, entre personas inmigradas, según su origen nacional. Si se piensa en el caso de la cantidad de extranjeros de origen marroquí, pakistaní o chino residentes establemente en España, la discriminación injustificada salta a la vista.

He sostenido y lo reitero aquí que hoy, en estados democráticos que deben regirse por el principio de pluralismo inclusivo, en el contexto de globalización y multiculturalidad, la ciudadanía debe vincularse a la residencia efectiva, esto es, a la voluntad de pertenecer establemente, acreditada básicamente a través de la residencia legal estable, más que a la nacionalidad para convertir oficialmente en ciudadanos a quienes ya de facto forman parte de nuestra sociedad. En eso consiste la integración: en llevar la igualdad a ese derecho fundamental que es la participación política.



El peligro de la xenofobia

Sebastian Rinke

Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IESA-CSIC)

Introducción

A mi juicio, la irrupción de VOX en el sistema político supone un antes y un después en relación al riesgo de que actitudes xenófobas puedan perjudicar la calidad de la convivencia en la sociedad española. Esta apreciación radica en tres constataciones, que iré desarrollando a continuación en otros tantos apartados. En primer lugar, una parte de la población nutre actitudes hostiles hacia los inmigrantes en general y/o determinados grupos de origen, en particular; aunque sean difíciles de cuantificar, es indudable que esas actitudes existen. En segundo lugar, la confluencia de una serie de factores hizo que tal animosidad quedara en gran parte latente durante la crisis económica iniciada en 2008. Tercero, el resultado de las elecciones andaluzas del 2-D afecta a ingredientes clave de dicha configuración de factores.

Evidencia empírica de actitudes xenófobas

No es fácil obtener indicios fidedignos acerca de la difusión social de la xenofobia, es decir, del rechazo generalizado hacia personas de procedencia foránea o, en su caso, determinados grupos de origen. Los estudios sobre esta temática tienden a estar sujetos al denominado sesgo de deseabilidad social, a saber, la ocultación de las actitudes verdaderas motivada por la mala imagen social de éstas. Este problema metodológico afecta a muchos temas, pero respecto del asunto que nos concierne puede asumir dimensiones especialmente notables. Ello es así porque los terribles

crímenes perpetrados a lo largo del siglo XX en nombre del nacionalismo y la pureza racial originaron un amplio consenso institucional y social contra cualquier forma de racismo o xenofobia. Un experimento realizado en 2016 en Andalucía sugiere que la medición directa solo capta la mitad del rechazo hacia el conjunto de la población inmigrante, cifrándolo en un 20% de los autóctonos.

La aludida dificultad ha inducido a muchos investigadores a emplear concepciones expansivas de la xenofobia, aceptando como indicadores de la misma cualquier preferencia restrictiva en materia de regulación de los flujos inmigratorios, así como cualquier percepción negativa de los efectos de la inmigración sobre la sociedad de acogida. Ello tiene cierta justificación en el hecho de que las actitudes desfavorables hacia la inmigración son más frecuentes entre quienes nutren animosidad hacia colectivos autóctonos – y viceversa. Sin embargo, por mucho que estén correlacionadas, es necesario diferenciar entre ambos tipos de actitudes, entre otros motivos porque las apreciaciones críticas son en principio perfectamente legítimas en una sociedad pluralista, mientras que el rechazo xenófobo supone una denigración inaceptable que contiene la semilla de posibles comportamientos discriminatorios.

Esta contextualización contribuye a entender por qué la encuesta realizada anualmente² por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) por encargo del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) contiene pocos indicadores sobre la xenofobia o el racismo en sentido estricto, y por qué éstos tienden a estimar la difusión social de tales actitudes a la baja. Por ejemplo, puestos a valorar en una escala de 0 (nada importante) a 10 (muy importante) la “piel blanca” como posible criterio para la regulación de los flujos inmigratorios, una amplia mayoría de los encuestados marca cero y muy pocos eligen valores superiores a 5. Sería naíf interpretar esta distribución como si de una foto real se tratase y tampoco debemos clasificar como racistas a quienes marcan valores distintos de cero.

Más provechosos son aquellos indicadores que interpelan a los encuestados en cuanto observadores. En 2016, aproximadamente uno de cada cinco entrevistados consideró que un partido de ideología racista o xenófoba tendría “bastante” o incluso “mucho” aceptación, y uno de cada tres manifestó haber escuchado recientemente algún comentario en contra de los inmigrantes. Esta última proporción es la más baja desde la inclusión de esta pregunta en el cuestionario, mientras aquella es algo

¹ Se trata de un experimento de listado enmarcado en la cuarta ola del PACIS, un proyecto del IESA-CSIC.

² El trabajo de campo de la última ola disponible (estudio CIS nº 3161) fue realizado a finales de 2016. En estos momentos está pendiente la publicación de la ola 2017; en 2018 la encuesta no se realizó por problemas administrativos.

superior a la recogida en años anteriores; no está claro en función de qué factores se producen estas variaciones. No podemos trasponer estos datos en estimaciones de difusión social de la xenofobia, pero parece obvio que su aceptación dista mucho de ser anecdótica.

En otro ítem, casi la mitad de los encuestados señala tener “menos simpatía” por algún grupo particular de inmigrantes; los marroquíes (árabes; musulmanes) por un lado y los rumanos, por otro, destacan como los colectivos peor valorados. Estos grupos están asociados a varios estereotipos negativos, incluyendo su supuesta agresividad y propensión a la delincuencia, entre otros. Resulta plausible deducir que en muchos casos, la “menor simpatía” declarada aquí equivale a verdadera antipatía, más si cabe teniendo en cuenta que solo una minoría minúscula señala espontáneamente que no le cae mal ningún grupo (otros muchos dicen que ninguno les cae peor que otro). Aun así, no sería apropiado imputar automáticamente hostilidad gratuita a quienes declaran “menos simpatía” por algún grupo; puede tratarse precisamente de un menor grado de simpatía, o quizás de indiferencia.

En resumidas cuentas, con los indicios empíricos disponibles³ no podemos cifrar exactamente la difusión de la xenofobia en la sociedad española, pero sí podemos afirmar que existe una corriente endémica de animosidad hacia la población inmigrante en su conjunto y/o determinados colectivos de origen.

La excepcionalidad española: la evolución de las actitudes durante la crisis económica

El trasfondo de prejuicios difusos hizo presagiar que la crisis económica iniciada en 2008 provocara un fuerte deterioro de las actitudes en materia migratoria en general y un auge de actitudes hostiles hacia la población inmigrante, en particular. Como es sabido, con anterioridad a la crisis España había experimentado una tasa de inmigración histórica y comparativamente elevada, al sumarse en tan solo una década un habitante alóctono a cada diez autóctonos. El cambio de ciclo originó cifras de paro extremadamente altas y un empeoramiento de las condiciones sobre todo en el segmento secundario del mercado laboral. A ello se unió, a partir de 2010, la puesta en marcha de unas políticas de austeridad decididamente impopulares. El mercado laboral tardó seis años en tocar fondo y otros cuatro en recuperar un número de empleados parecido al alcanzado antes de la crisis. Bajo etiquetas semánticas como “teoría del conflicto grupal” o “teoría de la amenaza grupal”, la literatura científica

³ Otros estudios, de alcance regional y/o de índole cualitativa, afianzan estos hallazgos.

sugiere que semejante secuencia de auge inmigratorio y declive económico estaría destinada a fomentar animosidad hacia la población inmigrante (o, en su caso, hacia determinados grupos de procedencia).

Sin embargo, la evolución de las actitudes durante los años de crisis desmintió tales vaticinios. Esta provocó un deterioro de la valoración del impacto de la inmigración sobre el mercado laboral y preferencias algo más restrictivas respecto a la regulación de flujos, así como un repunte de la sensación de que los inmigrantes gozarían de ventajas injustificadas. Sin embargo, las encuestas no arrojan indicios de que aumentara la hostilidad visceral contra la población inmigrada, y las estadísticas administrativas de comportamientos discriminatorios y delitos de odio se mantuvieron estables en cifras bajas. Es más, pese a ser España uno de los países más afectados por la crisis, las preferencias manifestadas por los españoles en materia de inmigración siguieron siendo relativamente acomodaticias en comparación con los países del entorno. De ahí que el caso español llegara a calificarse de excepcional, o incluso singular.

¿Cómo explicar esta excepcionalidad? Desde un punto de vista estrictamente científico, para identificar una factor causal precisamos mediciones rigurosas que además, surtan efecto en un modelo predictivo. La finalidad reflexiva de este escrito sugiere una perspectiva más amplia que contemple también consideraciones ajenas a este criterio tan exigente. En términos generales, cabe decir que durante los diez años transcurridos desde el inicio de la crisis se instaló un círculo virtuoso entre concepciones amplias de pertenencia, por un lado, y percepciones que alivian posibles sensaciones de agravio comparativo, por otro.

Las aludidas concepciones incluyentes hacen abstracción de la nacionalidad y el lugar de nacimiento como criterios de pertenencia a la sociedad española. En el ordenamiento jurídico, su reflejo más emblemático es el Padrón municipal, al desvincular la condición de vecino y el acceso a la sanidad y educación públicas de la posesión de una autorización de residencia. Siendo única en el mundo, cabe suponer que esta configuración normativa de la ciudadanía real (exceptuando, eso sí, los derechos políticos) sería inviable sin el aval mayoritario de la ciudadanía formal (la población con nacionalidad española). Como es sabido, el marcado carácter universalista de la cultura política española fue forjado durante la Transición por un distanciamiento colectivo del nacionalismo excluyente, asociándose este no solo con la represión política sino también a décadas de penuria económica y asfixia cultural. Puede decirse quizás que en materia migratoria, los debates acerca de la LO 4/2000 re-escenificaron ese consenso universalista. Ello no quita, por otra parte, que dicha normativa ejerza también una función propedéutica, a su vez reforzando la idea de que a efectos prácticos, la sociedad española está constituida por quienes residen habitualmente en España.

En cuanto a percepciones, el relato dominante sobre el origen de la crisis y sus secuelas ha responsabilizado a una élite corrupta e incompetente de los perjuicios causados al resto de la población. Asimismo, ha predominado la impresión de que la crisis habría provocado una disminución notable no solo de los flujos inmigratorios, sino del stock de inmigrantes residentes, aliviando así posibles preocupaciones acerca de la competencia por recursos escasos. La elevada proporción de inmigrantes procedentes de países latinoamericanos, percibidos como relativamente cercanos bajo parámetros lingüísticos y culturales, ha contribuido a diluir la imagen de alteridad de la población autóctona. En resumidas cuentas, durante la larga década de crisis y recuperación, una mayoría de los españoles ha percibido el hecho inmigratorio como desvinculado de posibles conflictos redistributivos. El indicio más claro en este sentido es la proporción menguante, en el barómetro del CIS, de quienes mencionan la inmigración como problema prioritario (de un 25% aproximadamente en la primavera de 2008, pasó a cifras inferiores al 2%).

Esta desaparición de la inmigración de la agenda política no se produjo por casualidad. Durante el período 2008-2017, las instituciones competentes y los partidos con vocación de gobierno se abstuvieron de problematizar el hecho inmigratorio. Es más, optaron por des-problematizarlo por activa y por pasiva, al tratarlo esencialmente como tema técnico ajeno a las contiendas electorales, evitar en lo posible su exposición mediática y enfatizar aspectos que pudiesen contribuir a una visión lo más distendida posible por parte de la ciudadanía. Como ejemplos en este sentido cabe señalar la naturaleza en gran parte simbólica del Plan Retorno lanzado en 2008, sugiriendo a la opinión pública un éxodo que no se llegaría a producir; el perfil bajo en materia de comunicación sobre el hecho inmigratorio mantenido durante los años siguientes, ya gobernarán socialistas o populares, incluso cuando se estaban lanzando medidas de notable alcance; la imagen pública de la reforma sanitaria de 2012 como privación del conjunto de población inmigrante del acceso al sistema público de sanidad; y una presentación de las estadísticas demográficas tendente a reforzar la idea del éxodo. Durante la referida década, la clase política española demostró un sentido de responsabilidad francamente meritorio, más si cabe en comparación con el auge de planteamientos divisorios y demagógicos en muchos países de nuestro entorno.

Este mérito no es disminuido por la confluencia de los referidos factores estructurales y situacionales, ya que una politización de la crisis en términos de rechazo antinmigrante no era impensable. En 2014/2015, el intento lanzado en este sentido por VOX fracasó, en parte porque su retórica nacionalista carecía todavía del impulso que le proporcionaría la crisis catalana, y en parte porque otros partidos emergentes habían conseguido encarrilar el difuso descontento en términos de un conflicto entre élites incompetentes y masas defraudadas.

El escenario después del 2-D

El extraordinario éxito cosechado por VOX en las elecciones andaluzas afecta, de modo directo o indirecto, a prácticamente todos los aspectos de la configuración esbozada.

Para empezar, la contundencia del resultado electoral sugiere éxitos venideros de esta formación en todos los niveles del sistema político, desde el municipal hasta el europeo, entre otros motivos porque el morbo mediático ocasionado por su sorpresivo ascenso le ofrece una plataforma privilegiada para divulgar sus ideas; asimismo, VOX cuenta ya a día de hoy con la mayor presencia en redes sociales de todos los partidos políticos. En segundo lugar, aunque el hartazgo respecto a las tensiones separatistas fuese el principal propulsor del triunfo obtenido el 2-D, resulta significativo que este se acentúa en una zona de Andalucía, el Poniente almeriense, caracterizada desde hace décadas por una alta proporción de habitantes inmigrados, un modelo productivo basado en ocupaciones desagradecidas y generador por tanto de altas tasas de rotación y marginación de los empleados inmigrantes, así como una notoria incidencia de actitudes excluyentes hacia ellos, sobre todo los provenientes de países árabes. En este sentido, cabe señalar que este ingrediente del resultado electoral viene de lejos. En tercer lugar, la inmigración figura de modo prominente en el programa de la formación nacionalista, incluyendo propuestas que expresan y a la vez, fomentan recelos hacia quienes profesan la religión musulmana. Por tanto, los planteamientos demagógicos y divisorios ya están esbozados; no parece aventurado predecir que acaben asumiendo protagonismo en la agenda política incluso si, en el corto plazo, prevaleciera el tenor anti-catalanista en la retórica voxera. Tampoco parece aventurado predecir que otros actores del sistema político asumirán aquellas posturas que consideren aptas para frenar el trasvase de sus votantes, al tiempo que aflorarán más recelos y prejuicios antinmigrante debido a la percepción de que gozan de respaldo institucional. Así pues, tendríamos los ingredientes necesarios para emular precisamente aquellos círculos viciosos que en años recientes, han ido estableciéndose en una mayoría de países de nuestro entorno. Si ello ocurriera, la continuidad de aspectos longevos de la cultura política quedaría potencialmente entredicho, incluyendo su antes resaltado universalismo.

Un contexto demográfico cambiante, notablemente la reactivación del Estrecho de Gibraltar como ruta numérica y sobre todo mediáticamente relevante de cruces irregulares de frontera, varios incidentes violentos en las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla, y la recuperación de un saldo positivo de los movimientos migratorios en su conjunto, contribuyen al riesgo de que se desvanezca el papel estabilizador jugado por el sistema político respecto de las actitudes ante la inmigración y los inmigrantes. En propiedad, esta dinámica ya se ha empezado a instalar durante el verano y el otoño de 2018. La nueva cúpula del Partido Popular ha roto con la gestión sottovoce del tema migratorio, lanzando propuestas eminentemente inviabilizadoras a la vez que incendiarias (es decir, populistas), como la expulsión inmediata de todos aquellos inmigrantes que

carecen de buena adaptación cultural. Por su parte, desde los partidos de centro-izquierda la re-aparición de un partido ultranacionalista parece valorarse como oportunidad para estigmatizar a todos los partidos de centro-derecha y así movilizar al propio electorado.

Recapitulación y conclusiones

En estas líneas he argumentado (1) que una parte significativa de la población es receptiva a discursos xenófobos, (2) que durante la crisis económica, la clase política contribuyó activamente a prevenir la activación de tales actitudes, y (3) que la irrupción de VOX en el sistema político conlleva el riesgo de que prosperen planteamientos divisorios respecto a la nacionalidad, el lugar de nacimiento, y las costumbres culturales, poniendo así a prueba la cohesión de la sociedad española.

Cabe prever que la religión musulmana será uno de los ejes de problematización del hecho migratorio; otro será sin duda el control de las fronteras externas; y el tercero podría ser el universalismo en materia de derechos cívicos y sociales. Se trata de aspectos muy diversos de un tema notoriamente multifacético, de modo que el margen de reacción de las instituciones y demás fuerzas políticas varía enormemente respecto a unos u otros. Dicho esto, los riesgos respecto al mantenimiento de la cohesión social aumentan precisamente por la combinación de estas facetas temáticas en la retórica radical-nacionalista. Por tanto, una primera línea de defensa ha de ser, a mi juicio, la distinción entre políticas optativas (como por ejemplo el grado de generosidad del sistema sanitario público) por un lado, y garantías constitucionales y humanitarias básicas (por ejemplo en materia de pluralidad religiosa y acogida de refugiados), por otro. En segundo lugar, el mejor antídoto contra la xenofobia consiste quizás en la defensa de visiones incluyentes de pertenencia basadas, entre otras consideraciones, en el hecho de que nadie elige su lugar de nacimiento, de modo que este no constituye ni mérito ni demérito sino simplemente una contingencia básica de la vida humana. En tercer lugar, la defensa de principios incluyentes ha de combinarse con unas dosis de pragmatismo respecto a su alcance efectivo en determinados contextos, junto al diseño de políticas que compensen la distribución desigual de los costes y beneficios de la inmigración en distintas capas de la sociedad.

En el marco de una estrategia de Seguridad Nacional, la preservación de la buena convivencia entre personas de distintas procedencias, razas, y creencias reviste importancia, entre otros motivos, por el riesgo de que la movilización ultranacionalista fomente la radicalización de sectores del ecosistema islamista, pudiendo así desatar una retroalimentación entre los extremismos de ambos lados. En este sentido, el ultranacionalismo constituye una amenaza no solo para quienes están siendo etiquetados como “ajenos”, sino también para la propia Seguridad Nacional.



La integración de los inmigrantes en España: un proceso multidimensional

Elena Sánchez-Montijano
Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)

El fenómeno migratorio se ha convertido hoy en uno de los principales debates tanto en la esfera política, como social. Los discursos que se desarrollan no solo giran en torno a la llegada de miles de personas a territorio, sino que en buena medida la situación en la que se encuentran estas personas en el país está en el centro del torbellino discursivo. Esto adquiere especial relevancia en un país como España en el que el proceso de institucionalización de la inmigración, entendido como un “hecho social” o como un “problema social” (Cachón Rodríguez, 2008) va a cumplir 20 años. En este periodo transcurrido, probablemente suficiente ya en términos de analizar el proceso de acomodación, las instituciones deberían haber garantizado la socialización de todas estas personas. Pero, ¿es esto así?, ¿han sido las instituciones capaces de acomodar a los inmigrantes asentados en el país?

Si bien la Unión Europea tiene limitadas capacidades a la hora de desarrollar políticas de integración de inmigrantes, dejando en manos de los Estados miembros dicha competencia, lo cierto es que “la Unión busca establecer un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los inmigrantes legales comparable al de los ciudadanos de la Unión” (Parlamento Europeo, 2018). Con este fin la Declaración de Zaragoza de 2010, que reunió a los ministros responsables de integración, marcó una serie de áreas prioritarias que debían tenerse en cuenta a la hora de evaluar la integración de los inmigrantes a partir del diseño y recogida de una serie de indicadores¹. En este

¹ Los indicadores de Zaragoza son recogidos de forma sistemática por Eurostat con objeto de hacer un seguimiento de la situación de los inmigrantes y mejorar la comparabilidad entre los estados miembros. Véase: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migrant-integration/data/database>. Todos los datos presentados en este texto proceden de esta base de datos y de los datos estadísticos ofrecidos por el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI). Se tienen en cuenta exclusivamente a extranjeros nacidos en un tercer país (no Unión Europea).

punto cabe preguntarse ¿hasta qué punto están los inmigrantes residentes en España integrados? Con este fin, se presentan a continuación algunas de las principales áreas de integración tomando el proceso multidimensional de asentamiento que plantea Entzinger (2000) sobre la base de tres dimensiones: 1) la condición legal, 2) la socioeconómica y 3) la integración sociocultural.

La condición legal

Esta dimensión hace referencia al estatus legal en la que se encuentra el inmigrante en el país de acogida. Un estatus seguro es precondition para que la integración pueda tener lugar, dado que da acceso a una serie de derechos y libertades y permite que el inmigrante pueda percibir (y sentir) como efectiva su estancia en el país de acogida. En concreto, se trata de revisar el acceso a la residencia permanente, a la reagrupación familiar y a la nacionalidad.

Los efectos de una **residencia permanente** sobre la integración es algo tan práctica como psicológica, dado que anima a todos los actores implicados en el proceso de integración a invertir para que esta se haga efectiva. Al fin y al cabo es la incorporación a la sociedad de futuros ciudadanos de pleno derecho. En 2018, el 84,2% de los extranjeros procedentes de terceros países que tienen algún tipo de permiso de residencia concedido en España contaban con una residencia de larga duración. Lo que significa que al menos han vivido cinco años en el país y que han demostrado estar arraigados en la sociedad española.

La **reagrupación familiar** no es solo un elemento fundamental para la integración sino que además es un derecho reconocido internacionalmente. El Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 8) establece la obligación de que los Estados miembros hagan efectivo este derecho y traten las solicitudes de reunificación familiar de manera positiva, humana y expeditiva (art. 10). España cuenta con una legislación favorable a la reagrupación familiar, y de hecho durante la crisis económica fue una vía fundamental de entrada de extranjeros al país. Hoy la recuperación del mercado de trabajo ha hecho que los datos se decanten definitivamente hacia este tipo de movilidad, pasando la reagrupación a ser una entrada secundaria. Para 2018 solo el 4,8% de los extranjeros residentes en España cuentan con un permiso de residencia temporal por reagrupación familiar.

El **acceso a la nacionalidad** se ha contemplado como el último paso del proceso de integración de un inmigrante, sin embargo la complejidad de éste, hace que formar parte de la civitas sea solo otro paso más del recorrido. Los diez años de residencia continuada necesarios para acceder a la nacionalidad es uno de los periodos más dilatados de toda la Unión. La residencia otorga la gran mayoría de los accesos a

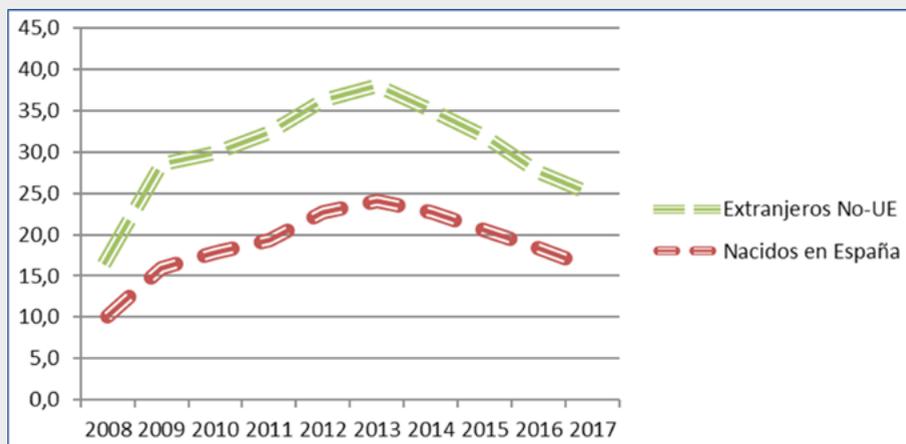
la ciudadanía, y exceptuando en 2013 en el que se concedieron más de 260 mil, en los últimos 10 años las concesiones han estado entorno a las 100 mil anuales. Para 2017 las nacionalidades concedidas descendieron a cerca de 26.000 por causas administrativas, según aluden las autoridades. El dilatado tiempo necesario (10 años) sumado a los problemas administrativos o a la complejidad de cumplir con los requisitos necesarios para acceder a este estatus hace que solo en torno al 5%, de media anual, de los extranjeros residentes adquieran la ciudadanía. Una de las más bajas de la Unión.

La dimensión socioeconómica

El nivel socioeconómico es el aspecto más visible, a la vez que el más analizable, de la multidimensionalidad que conlleva el proceso de integración. Esta dimensión permite revisar la situación de los inmigrantes con respecto al mercado de trabajo, la educación, la salud o la inclusión social (riesgo de pobreza o de exclusión) en comparación con personas de origen español. Se presenta a continuación los datos.

Se da por sentado que acceder al **mercado de trabajo** es la base para una buena integración, dado que abre las puertas al resto de oportunidades, y así lo entiende la legislación española que es una de las más favorables del entorno europeo. Sin embargo las diferencias en los niveles de empleo entre personas de origen inmigrante y los autóctonos dificulta esta posibilidad en el caso de España. La diferencia en el desempleo entre ambos grupos se hace especialmente perceptible en los momentos en los que la crisis económica afectó en mayor medida al país. A pesar del descenso en los porcentajes de desempleo entre ambos colectivos las diferencias porcentuales siguen siendo más altas que al inicio de la crisis (Gráfico 1). A finales de 2017 el desempleo entre los extranjeros estaba en el 25%, y entre los autóctonos en el 16%. En cualquier caso el desempleo de larga duración (12 meses o más) como porcentaje del total de desempleo afecta de forma muy similar a ambos grupos, al 42,4% de los inmigrantes y al 45,5% de los nacidos en España; lo que refleja la mayor movilidad del grupo inmigrantes frente a los autóctonos.

Gráfico 1. Evolución de desempleo de extranjeros (no UE) y nacidos en España, 2008-17 (%)



Fuente: Eurostat; código: lfsa_urgacob. Elaboración propia.

La **educación** es la principal vía para asegurar la inclusión socioeconómica de los niños y los jóvenes, tanto actual como futura. De esta forma lo entiende la legislación española que da acceso a la educación en igualdad de condiciones para todos, aun así la falta de políticas concretas dirigidas al colectivo de origen extranjero hace que en la actualidad las diferencias (en nivel educativo o abandono escolar) entre ambos grupos sean de las más altas de la Unión. Por ejemplo, mientras que solo el 22% de los extranjeros cuentan con educación terciaria, en el caso de los españoles tienen un título universitario uno de cada tres (35%). Si se revisa el abandono educativo de jóvenes de entre 18 a 24 años se observa que el 30% de los extranjeros han dejado los estudios, mientras que tan solo el 15,6% de los nacidos en España lo han hecho. Diferencias similares entre ambos colectivos aparecen al revisar los jóvenes que ni trabajan ni estudian: el 27,9% de los extranjeros están en esta situación y el 15,7% de los autóctonos. El dato más alto de todos los Estados miembros.

La **salud** y la integración sufren un proceso de refuerzo mutuo; una buena salud es tanto una condición previa como un efecto de la inclusión en la sociedad. España, como la mayoría de los países de la Unión, permite el acceso a los servicios sanitarios en igualdad de condiciones a todos los residentes en el país, aun así estudios muestran una importante falta de políticas dirigidas a responder las necesidades particulares de los extranjeros en el acceso (por ejemplo falta de intérpretes o trabajadores sociales) o la falta de recolección de datos sobre el acceso a los diferentes tipos de servicios de atención médica, lo que impide conocer las necesidades del colectivo. A pesar de ello, el 80,1% de los inmigrantes perciben sus condiciones de salud buena

o muy buena, frente al 71,6% de los nacidos en España. Esta diferencia de casi nueve puntos puede explicarse por características demográficas (son más jóvenes), así como porque perciben que sus necesidades actuales obtienen respuesta del sistema sanitario.

Finalmente cabe revisar los diferentes indicadores propuestos por la Declaración de Zaragoza que miden la **inclusión social** de los extranjeros. Como muestra la tabla 1 los datos que miden la in(ex)clusión en la sociedad de los extranjeros es, en el mejor de los casos, el doble que la de la población nacida en España. Más del 40% de los inmigrantes están en riesgo de pobreza, la mitad de los niños extranjeros o hijos de inmigrantes están en situación de pobreza y más de un tercio de los extranjeros que trabajan están en riesgo de caer en la pobreza. De igual forma, casi un tercio de la población de origen extranjero tienen carencias materiales y casi el 15% tienen carencias de tipo severo.

Tabla 1. Indicadores de inclusión social, 2017 (%)

	Extranjeros (no UE)	Nacidos en España
En riesgo de pobreza	42,9	17,2
Niños en riesgo de pobreza	49,6	21,9
Trabajando y en riesgo de pobreza	34,2	9,8
Carencias materiales	30,6	12,5
Carencias materiales severas	14,5	3,8

Fuente: Eurostat; códigos: ilc_li32; ilc_li34; ilc_jw16; ilc_md5d05; ilc_mddd16. Elaboración propia.

Un último indicador que permite conocer hasta qué punto los inmigrantes están integrados socioeconómicamente en el país son los ingresos netos que perciben ambos colectivos. Al igual que con los indicadores previos las diferencias son muy significativas. Los inmigrantes perciben un salario medio de 6.000€ inferior a los nacidos en España; el salario medio neto para los extranjeros está en 11.336€, mientras que para los españoles es de 17.342€.

Sin lugar a dudas estas diferencias entre población autóctona y extranjera son comunes en el conjunto de la Unión, sin embargo España es uno de los países donde son más significativas. Estas divergencias en los indicadores socio-económicos muestran una población extranjera en serias dificultades para poder acomodarse en este país pues tienen altos riesgos de caer en la pobreza, incluso cuando están trabajando, y sufren de importantes carencias materiales. Fenómeno que se hizo más pronunciado con la crisis económica y que aún hoy sigue en niveles parecidos a los de ese periodo.

La integración sociocultural

La última dimensión que permite conocer la integración de los inmigrantes son los vinculados a los aspectos culturales. A diferencia de la dimensión socioeconómica no hay indicadores claramente definidos que permitan medir hasta qué punto los inmigrantes están integrados en esta esfera. En cualquier caso cuestiones como la participación cívico-política, la lucha contra la discriminación o las actitudes de los autóctonos con respecto a los inmigrantes pueden dar un perfil aproximado.

España cuenta con un débil acceso a la **participación cívico-política** para los inmigrantes. Si bien existen cuerpos consultivos dentro de las principales instituciones pocas de ellas están realmente activas, se convocan de forma regular o sus declaraciones son vinculantes. De igual forma los extranjeros nacidos fuera de la Unión solo tienen derecho a votar en las elecciones municipales siempre y cuando tengan la residencia permanente, haya un acuerdo de reciprocidad con el país de origen (en el que españoles puedan votar) y estén inscritos en el Censo electoral.

Por su parte la **discriminación** niega acceso a los recursos sociales, a puestos de trabajo o a la propia nacionalidad. De igual forma impide que el extranjero pueda sentir que hay lugar en el que acomodarse. España cuenta con uno de los sistemas de lucha contra la discriminación más débiles del conjunto de la Unión y en buena medida por la falta de aprobación de la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación que se pusiera en marcha en 2011. Esto provoca una clara falta de instrumentos destinados a prevenir y combatir comportamientos discriminatorios.

Finalmente cabe recordar que el proceso de integración es bidireccional y que por tanto el país de acogida y su sociedad no solo deberá proveer de un marco normativo propicio, sino que además deberá esforzarse por desarrollar un ambiente favorable y de bienvenida. La **actitud hacia los inmigrantes** por parte de los españoles es muy positiva, especialmente si se compara con las percepciones del resto de los europeos. De acuerdo con el último Eurobarómetro (2018) casi dos de cada tres españoles

(63%) expresan una actitud positiva hacia los inmigrantes y cuatro de cada cinco (83%) expresan sentirse cómodos teniendo relaciones sociales con inmigrantes.

Para concluir

A la luz de los datos presentados, España cuenta con importantes dificultades a la hora de acomodar a la población inmigrante. Todos los Estados de la Unión cuentan con diferencias entre población nacida en el extranjero y nacionales pero estas son más marcadas en el caso español. Esto hace pensar la necesidad de una política coherente y coordinada con los diferentes niveles de gobierno, sustentada en actuaciones intersectoriales que puedan responder a la multidimensionalidad del proceso de integración. Especialmente relevante es el esfuerzo que habrá que realizarse con respecto a la dimensión educativa.

Los españoles siguen teniendo, en términos generales, una visión positiva de los extranjeros y esto es algo que las instituciones deben salvaguardar. La falta de integración de inmigrantes es motivo de preocupación dado que puede tener efectos negativos sobre la cohesión social, el crecimiento y puede alimentar el discurso racista y xenófobo. En definitiva puede traer importantes costes políticos y una importante inestabilidad a corto y medio plazo.



Gestión de la diversidad cultural ante la intensificación de las migraciones

Vicente Manuel Zapata Hernández
Observatorio de la Inmigración de Tenerife
Universidad de La Laguna

I. Una mirada local a las migraciones internacionales y sus implicaciones

Las migraciones internacionales suponen un fenómeno global cuya intensificación y diversificación recientes generan renovados y complejos retos a las sociedades, tanto en el origen como en el destino y en las áreas de tránsito de los desplazamientos. Retos particularmente centrados en contextos locales, a veces poco relacionados con las principales causas que provocan dicha movilidad, pero afectados por sus múltiples consecuencias e implicaciones, siendo la esfera de la cohesión y convivencia sociales ámbitos de significativo impacto, sobre todo allí donde se concentra el mayor asentamiento de las personas recién llegadas.

Y es que, el creciente carácter multicultural de muchos territorios y una mayor complejidad social, implican afrontar lo que se conoce por *gestión de la diversidad cultural*, con el horizonte de afianzar procesos de integración y la finalidad de consolidar contextos generales de convivencia, en los que personas diversas puedan encontrar respuestas a sus múltiples necesidades y aspiraciones. De hecho, la Estrategia de Seguridad Nacional en su versión de 2017 señala, explícitamente, el objetivo de

“garantizar una adecuada acogida e integración de los inmigrantes y solicitantes o beneficiarios de protección internacional” (Presidencia del Gobierno, 2017: 112).

Objetivo que se conjuga con el de prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios irregulares en las fronteras, para lo que se propone el despliegue de diversas líneas de acción que hacen énfasis en actuaciones que se adelanten a los riesgos inherentes a las migraciones, basadas, por ejemplo, en la colaboración entre organizaciones públicas y privadas, en la vigilancia y el control fronterizo, en la conformación de una política migratoria y de asilo común en la UE, así como en la cooperación con los países de origen y tránsito migratorio para contribuir a mitigar las causas de la movilidad (Presidencia del Gobierno, 2017: 113). Medidas que atienden de manera particular a la gestión de los flujos, que deben estar acompañadas asimismo de una mirada a sus implicaciones en las áreas de recepción y posible asentamiento.

Ahí radica una de las principales novedades de la Estrategia antes citada, cuando incorpora conceptos tales como la lucha contra la discriminación, la promoción de la integración social, la defensa de la legalidad o la garantía del principio de igualdad, sobre todo refiriéndose a los colectivos más vulnerables de migrantes, además de proporcionar una adecuada acogida, asistencia y amparo a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, como antes se destacó. Esto nos sitúa más en la esfera de la promoción de la convivencia y la cohesión sociales, considerando que las migraciones internacionales y sus efectos deben recibir una atención integral, además de conectada con la realidad en la que se proyectan y en la que inciden de múltiples formas.

Determinados territorios, protagonistas de las diversas expresiones de las migraciones internacionales en la etapa reciente, además de su intensificación, han sido conscientes también de la necesidad de conjugar la imprescindible gestión de los flujos con la ineludible atención a las implicaciones *internas* de la movilidad. Más si cabe cuando no tienen competencias directas en el primer aspecto y pueden contribuir al segundo, particularmente desde el profundo conocimiento de su realidad y la convicción de que la migración no debe convertirse en un lastre para su proceso de desarrollo, al contrario, debe suponer un acicate para su progreso económico, social y cultural. Es el caso de la isla de Tenerife en el archipiélago canario.

2. Una experiencia de gestión de la diversidad cultural para la convivencia social

Canarias constituye una de las Comunidades Autónomas españolas con mayor atractivo migratorio, concentrando actualmente el 7,1% de la población de origen extranjero residente en el país. Conjunto que supone el 20,1% de los efectivos

empadronados en la región en 2018 según su naturaleza (INE), más que duplicándose ese porcentaje desde 2001, cuando ascendía a 8,5% (ISTAC). El Archipiélago ofrece una inmigración diversificada, tanto por la procedencia de sus protagonistas como por sus motivaciones, siendo, además, destino de importantes flujos de personas indocumentadas que por vía marítima se han dirigido hacia sus costas en las últimas décadas, generando una corriente permanente que suma alrededor de cien mil llegadas entre 1994 y 2018 (Godenau y Zapata, 2008a).

Este amplio proceso migratorio y sus efectos en distintos planos de la realidad regional ha inquietado a la sociedad canaria en diferentes momentos y ha suscitado reacciones a veces encontradas, si bien, se ha ido asumiendo de manera progresiva la conformación de un renovado contexto socioterritorial, donde la diversidad cultural supone una característica cada vez más estructural (Zapata, 2007). Ha existido además una respuesta pública ante la amplificación de la inmigración y sus implicaciones, siendo creciente la participación en la misma de más actores sociales, encontrándose experiencias originales y con efecto demostrativo en determinados lugares e incluso islas del Archipiélago en relación con el tratamiento de la nueva situación derivada de la movilidad exterior (Godenau y Zapata, 2008b; Parlamento de Canarias, 2011; Domínguez y Zapata, 2012).

Es el caso de Tenerife, la isla más poblada en la actualidad, rondando los 900 mil habitantes en 2017: 894.636 efectivos, según la información padronal, de los cuales, aproximadamente una quinta parte ha nacido en más de 170 países diferentes, aunque con diferente peso en el conjunto. Esta nueva configuración sociodemográfica insular, caracterizada por una mayor diversificación del origen geográfico de sus residentes, se ha producido en un periodo bastante corto de tiempo. La población que se ha asentado en Tenerife en las últimas décadas procedente de otros países, ha llegado por un conjunto muy amplio de razones, se ha instalado y desarrolla diferentes actividades respondiendo a múltiples estímulos internos y externos.

Pese a la proximidad del continente africano y al impacto que tuvieron los últimos flujos de personas indocumentadas desde esa procedencia, los dos mayores grupos humanos en Tenerife continúan siendo los europeos, fundamentalmente comunitarios, junto a la población de naturaleza latinoamericana, siendo, en este caso, aun patentes los históricos lazos migratorios con determinados países de esa parte del mundo. Tenerife sigue mostrando entonces una inmigración con un cierto componente tradicional; la población africana y asiática, aunque ha crecido en los últimos años, no ha configurado colectivos muy amplios, aunque sí ha favorecido que la población insular se diversifique en cuanto a su composición y que el paisaje humano sea más heterogéneo.

Este último proceso migratorio, original en cuanto a su intensidad y efectos en las distintas dimensiones de la realidad insular, ha reforzado, como se ha señalado, el carácter multicultural de Tenerife y el resto de la región en que se inserta, subrayando su estratégica posición oceánica entre continentes. Estas circunstancias han alentado a la estructura político-administrativa de gobierno de la Isla, el Cabildo de Tenerife, a impulsar, en colaboración con la Universidad de La Laguna, distintas iniciativas que enfrenten una adecuada gestión de la diversidad cultural observada, favoreciendo la participación de la ciudadanía tinerfeña junto a los nuevos habitantes, estimulando procesos de trabajo compartidos e inéditos hasta el momento.

La interacción de ambos elementos, diversidad y participación, sin duda constituye una auténtica oportunidad para el proceso de desarrollo insular desde múltiples perspectivas. Y en este sentido, el propio Consejo de Europa (2018) considera que “(...) Tenerife tiene muchas buenas prácticas que pueden inspirar a otras ciudades, algo que sin duda debe ser elogiado. Más importante aún, el enfoque estratégico adoptado por la isla muestra el compromiso de gestionar la diversidad de manera integral y global, involucrando a un número importante de partes interesadas, un elemento clave para garantizar la responsabilidad, la apropiación y la implementación” [traducción del inglés], situando a la Isla en la vanguardia de los territorios que han incorporado el enfoque intercultural para fortalecer sus procesos de convivencia social. Para ello se viene participando en amplias redes nacionales e internacionales, que comparten el objetivo de realizar una lectura más positiva de las migraciones y sus efectos, caso de *Intercultural Cities*, activando las ventajas de la diversidad.

Cabe destacar, en este amplio proceso, la constitución en 2001 del Observatorio de la Inmigración de Tenerife (OBITen), instrumento que ha venido promoviendo distintos proyectos y actuaciones, tanto desde el punto de vista científico como aplicado u operativo (Zapata, 2005, 2010), que se han conjugado desde el año 2009 para culminar en la definición participativa de una estrategia insular de gestión de la diversidad cultural, conocida como *Juntos En la misma dirección*, alrededor de la que gravitan distintas iniciativas y proyectos, como por ejemplo ‘Tenerife Antirrumores’ y ‘Acogida comunitaria de personas refugiadas’ (Zapata y Ramallo, 2015; Zapata, 2017), basados en el desarrollo de una comunicación social, antirracista y participativa (Buraschi, Aguilar, Oldano, Fonte y Zapata, 2017).

Sin duda, el trabajo llevado a cabo por un creciente número de personas y organizaciones, avalado tanto dentro como fuera de Tenerife, está propiciando la generación de un ambiente favorable a la convivencia en la diversidad que afianza el desarrollo económico y social de la Isla, así como su proyección exterior, palpable mediante la celebración de eventos como el *Rezo Interreligioso por la Paz, el Respeto y la Convivencia*, que ha concretado ya su sexta edición y sigue ampliándose y

generando más adhesiones (Zapata, Mesa, Fonte y Gutiérrez, 2018). También con la elaboración participativa de la *Guía de acogida para las personas que vienen a vivir a la isla de Tenerife*, testimonio del interés institucional y social en relación con la más adecuada recepción de los nuevos habitantes.

Mejoras en la estrategia con proyección hacia las políticas públicas de alcance insular, mayor atención y compromiso político, incluyendo más frecuentes presencias y debates políticos en las sesiones del Pleno del Cabildo, más recursos económicos asignados, discurso público que refuerza las líneas de trabajo enunciadas de manera compartida, entre otros, son indicios de la gradual consolidación de un marco de acción en materia de convivencia para el progreso de Tenerife. Momento adecuado para la formulación participativa del Marco Estratégico de Convivencia Intercultural, cuyo proceso se encuentra en marcha y se espera concluir durante los primeros meses del año 2019 con la aprobación del documento *Tenerife vive Diversidad*.

Tenerife vive diversidad constituye una propuesta inspiradora para incidir positivamente en los procesos de convivencia social de la Isla, con el objetivo de influir en su cohesión social realizando una adecuada gestión de la diversidad cultural. Contiene un panel de recomendaciones fundamentadas, que enuncia un amplio grupo de personas y organizaciones con la pretensión de alcanzar al conjunto de la población insular mediante el Enfoque Basado en Derechos Humanos (Fernández, Borja, García e Hidalgo, 2010). El Marco Estratégico propone nueve dimensiones que contribuirán a reforzar la convivencia social en el contexto insular (Giménez, 2015), construyendo vínculos comunes, promoviendo el respeto activo, fomentando valores pacíficos y compartidos, estimulando una ciudadanía participativa, impulsando la comunicación asertiva, gestionando positivamente las diferencias, potenciando actitudes solidarias, creando y realzando identidades compartidas y desarrollando una Democracia Participativa.

Tenerife ha ido configurando, en definitiva, una estrategia particular de gestión de la diversidad cultural con el objetivo de aquilatar sus procesos de convivencia y cohesión sociales, logrando una significativa participación de la ciudadanía tinerfeña y de muchas de sus organizaciones representativas, que se articula en torno a *Juntos En la misma dirección* (<http://www.juntosenlamismadireccion.com>), testimonio asimismo de una dilatada colaboración entre el Cabildo de Tenerife y la Universidad de La Laguna a través de OBITen. La estrategia ha ido afianzándose por el concurso de muchas personas y entidades, que se vinculan con su desarrollo de manera voluntaria, conformando una auténtica red social e institucional que comparte el objetivo de optimizar el valor de la diversidad cultural haciendo énfasis en su adecuada definición y gestión compartida.

3. Una experiencia que acredita aprendizajes y aportaciones locales

La experiencia tinerfeña ya muestra un importante recorrido y ha ido generando algunos resultados, que pueden ser considerados en el diseño de las políticas públicas que se vinculan con la gestión de las migraciones y sus implicaciones; particularmente con una mirada que se proyecta desde lo local, aunque conectada de manera escalar con otras realidades tejiendo múltiples redes. Se parte de la convicción de que los fenómenos migratorios deben ser atendidos en su completa manifestación, también y sobre todo en las áreas de recepción y posible asentamiento, planteando una labor coral que implique al más amplio número y diversidad de actores.

Control y ordenación de los flujos deben combinarse con una acción permanente de conocimiento y concienciación social, que haga más comprensibles estos procesos y sus implicaciones, previendo sus manifestaciones más complejas, que suelen poner a prueba las costuras socioterritoriales. Actuando a favor de la convivencia con una mirada hacia la realidad más inmediata, se está incidiendo, al mismo tiempo, en la esfera del entendimiento y hasta en la solidaridad con las personas que se desplazan, adquiriendo una perspectiva más amplia. Trabajo interno que se proyecta en el contexto, próximo y lejano, habilitando para ello distintos instrumentos o adecuando los existentes, entre los que se encuentran la investigación científica en el campo social y su dimensión aplicada.

Esto requiere intención y recursos, capital humano, compromiso a distintos niveles, planteamientos a corto, medio y largo plazo, sobre todo para implicar a más personas y organizaciones de manera estructural en los procesos necesarios para que cuajen las iniciativas, los proyectos y las estrategias ideadas. Se coincide, nuevamente, con lo señalado en la Estrategia de Seguridad Nacional: “Una sociedad conocedora de las amenazas y desafíos para la seguridad es una sociedad mejor preparada y con mayor capacidad de sobreponerse ante las crisis a las que tenga que enfrentarse. Una sociedad concienciada es pues, más segura, robusta y resiliente. Ello implica la participación ciudadana como uno de los ejes de actuación sobre los que descansa la verdadera efectividad de esta política pública” (Presidencia del Gobierno, 2017: 85).

De la experiencia tinerfeña se puede inferir además la importancia de los contextos locales y su aportación en la definición y la aplicación de las políticas migratorias generales, como puentes con la sociedad y el marco en que ésta se desenvuelve y en el que es posible influir con adecuadas estrategias. Todo ello requiere asimismo la utilización de renovados planteamientos conceptuales y métodos que favorezcan el tránsito hacia sociedades más comprensivas, inclusivas y capaces de contribuir a la gestión de procesos altamente complejos, que precisan canales más fluidos para su

desarrollo y expresión plena, como ocurre con la movilidad humana que pretende traspasar fronteras.

Una clave fundamental es trabajar a favor de la convivencia y cohesión sociales en la escala más próxima, la local —el barrio, la ciudad, el pueblo, el municipio, la comarca, e incluso, la isla en el caso que ha centrado esta reflexión—, invitando a toda la sociedad, habilitando marcos estables y permeables que contribuyan a modelar renovadas actitudes y mensajes incluyentes que se transmitan por más canales. Existen orientaciones altamente valiosas para ello, como el Enfoque Basado en Derechos Humanos y la perspectiva intercultural para gestionar la diversidad. Eso es prevención y adelantarse a los giros inesperados de una realidad que suele ir siempre por delante de la respuesta institucional o pública. La propia sociedad es la mejor respuesta, debemos incorporarla entonces en la ecuación.

CAPÍTULO 7

Lecciones aprendidas de la crisis migratoria de 2006

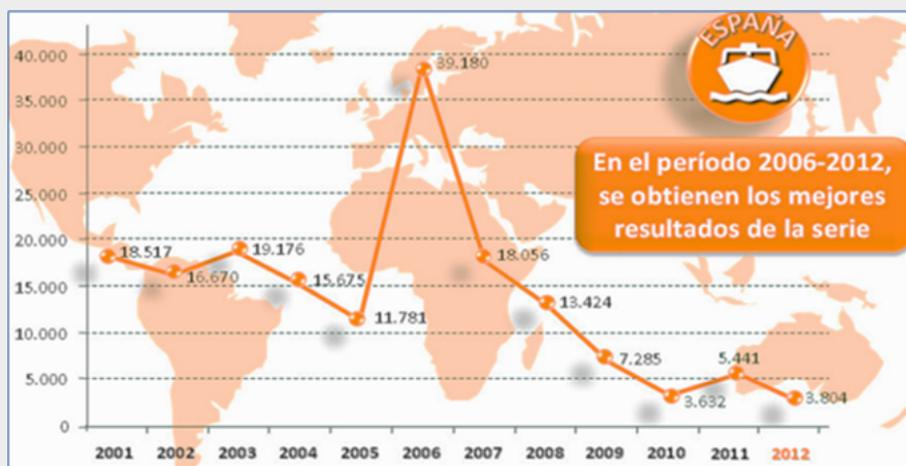
Las lecciones aprendidas de la crisis de los “cayucos” de 2006

Félix Arteaga
Real Instituto Elcano

La denominada crisis de los “cayucos” se produjo como consecuencia de un conjunto de factores extraordinarios, tales como el cierre de los campamentos en torno a Ceuta y Melilla tras las avalanchas de 2005, los acuerdos migratorios con Mauritania y Senegal o el efecto llamada de la regularización extraordinaria de 2005 que desplazaron las rutas migratorias terrestres desde Nigeria, Níger, Malí y Gambia hacia las vías marítimas de África occidental. La crisis y la respuesta del Gobierno marcaron un antes y un después en la política de inmigración española que, hasta entonces, tenía un enfoque prioritariamente social (en 2004 se trasladó el control del Ministerio del Interior al de Trabajo), laboral (en 2005 se produjo una regularización extraordinaria de los inmigrantes en situación ilegal) y nacional (la europeización y regionalización de la política vendría después).

La importancia de las lecciones aprendidas durante la crisis reside en que se ensayaron instrumentos de gestión que serían determinantes después para la formulación de una nueva política española de inmigración. A partir de entonces, España articularía una política multidimensional (varios ministerios) con una red de relaciones bilaterales (con los países de origen y tránsito) y multilaterales (en colaboración con la Unión Europea, las organizaciones africanas y algunos países limítrofes). La experiencia de Canarias conformó el denominado “modelo español de inmigración” que combinaba mecanismos diplomáticos con policiales para asegurar el control de las fronteras exteriores de la UE frente a las llegadas masivas de inmigrantes económicos por vía marítima. El modelo adaptado demostró su utilidad reduciendo el flujo a partir del mismo 2006 y durante los años posteriores hasta la nueva crisis migratoria de 2015 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Inmigrantes irregulares llegados a las costas española (2001-2012). Ministerio Interior.



La crisis de los cayucos fue una crisis nacional en la que la Unión Europea no tuvo una actuación relevante, tanto porque el “modelo” español resolvió la crisis con prontitud como por la falta de respuestas europeas para este tipo de inmigración².

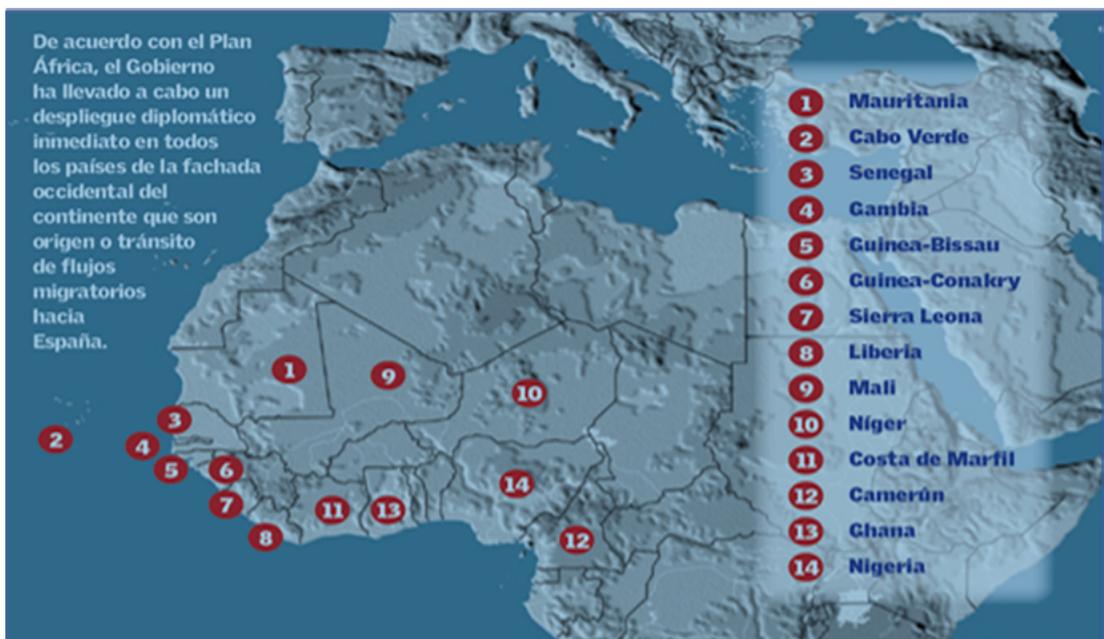
La respuesta española en el nivel estratégico se articuló en la Presidencia del Gobierno que entonces no contaba con experiencia en crisis similares ni existía el sistema actual de Seguridad Nacional, por lo que afrontó la crisis con un modelo de gestión ad hoc dirigido por la Vicepresidenta Primera del Gobierno³. La respuesta fue más eficiente y rápida en el nivel ministerial con dos actuaciones lideradas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Plan África 2006-2008) y del Ministerio de Interior (Centro de Coordinación Regional de Canarias, CCRC).

² La eficacia del “modelo español” en 2006 (una caída de las salidas en hasta del 61% en 2007) pasó inadvertida para la UE porque el modelo dominante en la mayoría de los Estados miembros y de la Comisión asociaba los flujos migratorios desde África con la búsqueda de asilo y refugio en lugar de hacerlo con la de inmigración económica, tal y como se venía interpretando en los países del sur. Las divergencias reaparecieron en la crisis migratoria de 2015, cuando los flujos crecieron en número y diversidad debido a potenciadores tan relevantes como los conflictos de Libia y Oriente Medio tras las revueltas de la Primavera Árabe o la irrupción posterior del Daesh. Sin embargo, la constatación de que junto a los fenómenos coyunturales de asilo y refugio existía un fenómeno estructural de inmigración económica africana llevó a incluir las líneas maestras del “modelo español” en el Plan de Acción para África de la Valeta en 2015.

³ La primera reunión incluyó a los titulares de Asuntos Exteriores, Interior, Trabajo y Asuntos Sociales y al Secretario de Estado de Defensa. La Comisión Delegada del Gobierno para la Política de Inmigración no se reguló hasta junio de 2008.

Las primeras medidas llegaron en mayo de 2006 con el Plan África que contenía las dimensiones diplomáticas del “modelo español”. En la dimensión interna, y para apoyar el control de las fronteras y la integración, la acción exterior se orientaba a canalizar los flujos y minimizar la tragedia humanitaria. En lo bilateral, se primó la colaboración con los países de origen y tránsito para concluir o reforzar Acuerdos Marco de cooperación migratoria, readmisión y lucha contra la delincuencia organizada (Senegal, Malí, Nigeria, Ghana, Camerún, Níger, Costa de Marfil, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Guinea-Conakry y Gambia), abrir las Embajadas en Malí y Cabo Verde y reforzar las Embajadas en Senegal, Costa de Marfil, Nigeria, Ghana y Camerún. El despliegue diplomático del mapa adjunto trató de fomentar la voluntad política y la capacidad administrativa de esos países mediante la presencia permanente de representantes diplomáticos y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado junto con la asistencia técnica y económica necesaria.

En lo multilateral, los esfuerzos españoles se encaminan a concienciar a las organizaciones regionales/subregionales implicadas (Unión Europea, Unión Africana, CEDEAO y CEMAC) de la existencia de un foco estructural de emigración económica en África, de los problemas asociados y de la falta de instrumentos colectivos de gestión migratoria. Para hacerlo, España buscó el apoyo de los Estados miembros de esas organizaciones más concienciados como Francia, Portugal o Marruecos y fomentar iniciativas multilaterales como la Conferencia Ministerial Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo de Rabat (10-11 de julio de 2006).



Posteriormente, y tras varias iniciativas de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Consejo de Ministros creó en octubre de 2006 el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC) para facilitar la coordinación operativa entre los distintos órganos nacionales, europeos y locales mediante la **Orden 3108/2006 de Presidencia**. La coordinación incluía el control de la inmigración ilegal hacia las islas, la realización de patrullas marítimas conjuntas con países de la zona, la centralización y la difusión de información e inteligencia, así como la coordinación de las operaciones navales, policiales y aduaneras, de salvamento y rescate marítimo⁴. La disponibilidad de mandos de medio y control y la presencia de consejeros de Interior y oficiales de enlace en los puertos de salida permitieron al CCRC interceptar la salida de embarcaciones, su detección y seguimiento y coordinar las acciones de salvamento y acogida. Para ello, el CCRC tuvo que elaborar unos protocolos internos y externos de coordinación para los que no existía una experiencia previa nacional ni internacional.

La experiencia hizo cambiar la política española de inmigración desde un enfoque basado en el control de las fronteras y en la integración a otro que complementaba ese enfoque interno con uno externo dirigido a fomentar la colaboración de la UE (europeización) o de las organizaciones africanas (regionalización). A pesar del liderazgo del Ministerio del Interior, la crisis no se percibió como una crisis de seguridad, sino como una de múltiples dimensiones incluida -desde luego- la de seguridad, con lo que se puso de relieve la insuficiencia de un enfoque predominantemente social y laboral (el liderazgo de la inmigración pasó en 2004 al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)⁵.

En el plano operativo, el CCRC representó un nuevo tipo de gestión migratoria que trascendía las dimensiones interior y exterior, nacional e internacional, civil y militar de otras crisis. Lo ocurrido en Canarias fue una experiencia pionera y de alto interés porque coordinó por primera vez operaciones de medios aeromarítimos europeos desplegados en aguas territoriales de terceros países, lideradas bajo mando civil (la Jefatura de Fiscal y Fronteras de la Guardia Civil dependiente del

⁴ Entre otros, el Servicio Exterior, Fuerzas Armadas, Frontex, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Servicio de Vigilancia Aduanera, Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima, de la Comunidad Autónoma de Canarias y de la Cruz Roja, el Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad (Cecoes) y las de las salas de emergencia de las autoridades locales, oficiales de enlace africanos Centro Nacional de Inteligencia y la red de enlaces en la zona de la Unión Europea (Seahorse).

⁵ La Comisión Delegada para la Política de Inmigración incluyó, bajo el liderazgo de la Vicepresidenta primera y el apoyo de la Secretaría de Estado de Inmigración, a los Ministerios de Exteriores y Cooperación, Interior, Fomento, Trabajo e Inmigración e Igualdad.

Ministerio del Interior). También permitió el estreno operativo de Frontex bajo la coordinación de la Guardia Civil, una primera experiencia en acciones aeronavales de vigilancia e interceptación sobre las costas africanas, así como de análisis e inteligencia sobre el terreno donde sus representantes entrevistaron, con autorización judicial y supervisión del Cuerpo Nacional de Policía, a los inmigrantes en los centros de acogida para elaborar análisis de información e inteligencia. Con el tiempo, la experiencia de patrullas costeras (Seahorse) se trasladó desde África Occidental al Mediterráneo en 2013 y se crearon otros centros nacionales de coordinación. En el mismo sentido, las iniciativas multilaterales facilitaron la adopción por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2005 de un “Enfoque global de la migración”, la celebración de la primera Conferencia Euro-Africana de Rabat en 2006 o la Cumbre UE-África de Lisboa en 2007 para iniciar la construcción conjunta de un modelo migratorio compartido. En el ámbito normativo, se desarrollaron las primeras normas para armonizar el retorno de nacionales de terceros países (Dir. 2008/115/EC).

Las medidas diplomáticas y policiales se respaldaron con fondos nacionales (Planes Anuales de Cooperación Internacional) y europeos (Mecanismo de Reacción Rápida, Acuerdos de Asociación de la UE o Programa marco de la UE sobre Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios 2007-2013 con 1.900 millones de euros para fronteras exteriores, retorno, integración y refugiados). Los medios técnicos disponibles sirvieron para gestionar la crisis de 2006 pero se hizo patente la necesidad de completar la capacidad de detección costera instalada (SIVE) con medios aéreos, marítimos, espaciales y de comunicaciones que pudieran actuar en todo tiempo y condición meteorológica.

Lecciones aprendidas

En primer lugar, la inmigración es un problema multidimensional por sus diversas causas e instrumentos de respuesta. Es un problema compartido porque afecta a todos los países sean de destino, origen o tránsito, tanto en África como en Europa. En consecuencia, su respuesta no debe centrarse en la dimensión de seguridad y en las competencias nacionales, por lo que España ha aplicado y reivindicado desde la crisis de Canarias la necesidad de un enfoque integral en materia de inmigración, tanto en el plano nacional como en el internacional. Este enfoque del “modelo español” se ha acabado aplicando, por ejemplo, a la Gestión Integral de las Fronteras de la UE y a la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas (antigua Frontex).

En el plano nacional, y para superar la falta de estructuras y procedimientos de actuación ante flujos marítimos masivos, se improvisaron medidas de ensayo (acierto y error) para responder a un tipo de crisis desconocido. Posteriormente, el Sistema de Seguridad Nacional y la Comisión Delegada para la Inmigración vinieron a solucionar las carencias mencionadas y ya estaban disponibles cuando llegó la crisis de 2015. Sin embargo, la experiencia muestra que la movilización decae cuando se supera la crisis

y que los planes de acción se abandonan. Por otra parte, y además de los mencionados acuerdos y estructuras gubernamentales ya mencionados, conviene recordar la importancia de colaborar con las autoridades locales que sufren directamente el impacto de la inmigración. Por ellos se aprobó el Plan Integral de Seguridad de Canarias 2006-2008 dotado con 15 millones de euros para apoyar las prestaciones locales (repatriaciones, salvamento, centros de internamiento, asistencia médica).

La gestión nacional de la inmigración es una condición necesaria pero no suficiente. Es necesaria en la medida que son los países más afectados los que tienen que llevar la iniciativa y liderar las respuestas. Por eso deben contar con recursos propios para actuar en primera instancia y mitigar en lo posible los efectos directos de los flujos migratorios hasta que llegan los apoyos colectivos. Pero la gestión nacional es insuficiente cuando muchos de los instrumentos de respuesta (fondos, regulación, procedimientos) son regionales o globales, tal y como ocurre en la UE. Tanto en la crisis de 2006, como en la de 2015, se ha demostrado que la solidaridad colectiva tarda en llegar, que la carga principal se afronta por los países de entrada, que los países actúan con criterios unilaterales (Alemania, Francia, Holanda, Italia y Reino Unido criticaron la regularización extraordinaria española de 2005 al igual que criticarían la política unilateral de asilo alemana en 2015) y que no comparten un enfoque migratorio común.

La experiencia española de colaboración con terceros países comienza a partir de una relación directa de persona a persona que, con el tiempo, puede subir al nivel institucional, pero no antes (la UE e incluso los países europeos no aportan un valor relevante a la construcción de la confianza). La relación es de persona a persona, luego de cuerpo a cuerpo y sólo posteriormente de gobierno a gobierno. El Plan África funcionó desplegando agentes diplomáticos y policiales sobre los que se articularon memorándums de entendimiento entre cuerpos policiales y acuerdos bilaterales entre (en 2006 se firmaron unos 200 memorandos de entendimiento de distinto tipo entre la FCSE españolas y las autoridades locales). La discontinuidad de las medidas de actuación pone en riesgo la sostenibilidad de la capacidad de influencia lograda.

En segundo lugar, una política de inmigración precisa recursos económicos. La dotación económica de las medidas y su estabilidad es imprescindible para respaldar los acuerdos firmados y avalar la credibilidad de los agentes diplomáticos y policiales. Cuando debido a la crisis económica o a una menor prioridad de la crisis en la agenda oficial se redujeron los fondos disponibles para el acompañamiento de la gestión de crisis (de 31.000 millones de euros en 2006 a 197 en 2013) se recortaron programas de intercambio, adiestramiento y de ayuda (los fondos para la cooperación al desarrollo cayeron el 47% en 2012), con lo que se desincentivó la cooperación local, especialmente en relación con la readmisión. La estabilidad es tanto o más importante que la financiación, por lo que la discontinuidad (el Plan África finalizó en 2012 y el Plan Director de Cooperación 2013-2016 excluyó la inmigración) afecta a la credibilidad del compromiso. Por otra parte, y dentro de la acción exterior, la

inmigración se atendía en los Planes de Cooperación Internacional bajo un enfoque exclusivamente de derechos humanos, desligándola de la cooperación al desarrollo. Sólo en 2009 tras la crisis se aceptó la vinculación entre seguridad y desarrollo en el Plan de Acción de África 2009-2012 (la vinculación también se reconoció como necesaria en la Cumbre de la Valeta sobre Inmigración de 2015).

En el ámbito operativo, las patrullas mixtas fueron el precedente de las posteriores operaciones conjuntas de la UE, de las redes de patrullas costeras, del sistema europeo de vigilancia y asistencia operativa y de los equipos de intervención rápida en las fronteras (Rapid Border Intervention Team, RABIT), tanto en el Mediterráneo como en África occidental, del sistema de vigilancia de fronteras entre Estados miembros y Frontex (European Border Surveillance System, EUROSUR) desde 2013. No obstante, y a pesar del éxito de las patrullas conjuntas en el control costero, la crisis de 2006 mostró la necesidad de complementarlas con patrullas terrestres o aéreas para prevenir las rutas alternativas que se organizarán por el interior de la costa africana y organizar controles escalonados a través de las fronteras.

Otra lección aprendida fue la de subordinar todos los instrumentos de gestión de crisis bajo una autoridad civil, ya que no se trata de gestionar un problema esencialmente de seguridad ni, mucho menos, militar. La decisión fue posible gracias a la capacidad y los medios de la Guardia Civil para conducir la operación, incluida la contribución de las fuerzas armadas. Por el contrario, y al no contar ningún cuerpo civil de Italia con esas mismas capacidades, el Gobierno militarizó la gestión de la crisis en 2013-2014 y trató de que la UE adoptara una misión en la misma línea que la de Atalanta, una militarización que se denegó hasta que se produjo la catástrofe humanitaria de abril de 2015 (la operación Sophia).

Finalmente, la multiplicación de actores en la crisis de 2006 produjo una superposición de roles y perfiles. La participación de agentes uniformados de las fuerzas armadas o de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en tareas de salvamento y rescate les resta perfil disuasorio. Para acentuar ese perfil, se deberían potenciar los medios de salvamento civiles presentes en los despliegues y relevar a las embarcaciones militares o policiales de esa función.



Lecciones aprendidas a partir de la denominada crisis de los cayucos de 2006

Gloria Inés Ospina.
Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación (UNISCI)

Los movimientos migratorios se encuadran dentro del sistema internacional globalizado, a lo que se unen cambios de modelos económicos dentro de este sistema cada vez más multipolar, con avances tecnológicos vertiginosos, donde los principales factores de empuje son las aspiraciones de muchos habitantes de la tierra de mejorar su situación económica, así como de huir de situaciones de inestabilidad política, de conflictos y de cambios medioambientales.

En cuanto a los factores de atracción se encuentran las oportunidades económicas, el envejecimiento de la población de los países desarrollados, especialmente la Unión Europea y los Estados Unidos, el hecho de que determinados Estados hayan sido antiguas colonias, la Historia, la cultura y lenguas comunes, el importante factor de las diásporas, las redes migratorias, los acuerdos entre países y la firma de acuerdos sobre Derechos Humanos.

A este escenario hay que añadir las diversas restricciones socioeconómicas y políticas que existen. Entre las primeras disponer de recursos para el transporte, conocimiento de la lengua, de la cultura y el nivel de aceptación por la sociedad receptora y entre los segundos tenemos la restricción de entrada a los Estados por el control de fronteras, y concretamente en el caso que nos ocupa, de las fronteras exteriores de Schengen.

También se deben tener en cuenta las restricciones que impone la identidad nacional, el temor a una pérdida de homogeneidad cultural y social, la planificación y selección

de los migrantes, los programas de trabajo temporal, los procesos que imponen las solicitudes de asilo, los impedimentos para la reunificación familiar, así como las limitaciones a los servicios sociales y sanitarios más básicos, entre otros².

Quiero hacer hincapié en que el emigrante es una persona con unas cualidades especiales, que, van desde el coraje, la desesperación, en muchos casos sabe lo que quiere y lo intenta lograr, por cualquier medio, incluyendo la insensatez, que suele arriesgarse temerariamente. Emigrar no es nada fácil, y mucho menos si la emigración es irregular, que conlleva innumerables peligros y riesgos muchas veces fatales.

Lecciones que debimos tener en cuenta a partir de 2006

La primera lección aprendida es que España juntamente con Italia y Grecia han sido los países que desde la creación del espacio Schengen, son los encargados de vigilar la frontera exterior que representa la costa del Mediterráneo.

En 2006, el Gobierno español toma conciencia de esta realidad, cuando por las costas andaluzas y las islas Canarias entran cientos y miles de inmigrantes ilegales procedentes de las costas marroquíes y del sur de la costa occidental africana.

Países que se han visto solos en su control fronterizo, por más que diversas directivas europeas llamaran a la solidaridad de los miembros de la Unión.

Sin embargo, pasados los años, vemos como este asunto no se ha solucionado por parte de los burócratas de Bruselas, y siguen siendo los países como España, Italia y Grecia, los encargados de vigilar sus costas, evidenciado por episodios como los de 2006 en Canarias y 2015 por Italia y Grecia³.

La tónica de los burócratas de Bruselas es la indecisión en la puesta en marcha de las directivas que se aprueban, relativas a las migraciones, siempre tarde, con políticas reactivas, más que preventivas, que perjudica tanto a los europeos como a los inmigrantes en este asunto.

² Ospina, Gloria I. "Los movimientos migratorios irregulares en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, en Marquina, Antonio (ed) (2015): La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un pavimento deslizante, Madrid, UNISCI, pp. 487-523.

Sin embargo, no debemos obviar los recursos que desde el año 2003⁴ se fueron poniendo en marcha, dado el incremento de inmigración ilegal que llegaba a las costas andaluzas y a Fuerteventura. Se activó el SIVE, o Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, que como su nombre indica es un sistema de vigilancia de la franja del mar territorial y su entorno, sus funciones son de detección, identificación, seguimiento e interceptación de cualquier embarcación sospechosa. Se creó FRONTEX y a partir de 2006, el Centro de Coordinación Regional de Canarias, que incluyó al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Centro Nacional de Inteligencia y la red de enlaces en la zona de la Unión Europea (Seahorse)⁵.

Como hitos europeos destacan las comunicaciones que consideraron la dimensión exterior de las políticas de inmigración, desarrollado en el anexo del Consejo Europeo de Bruselas del mes de noviembre de 2005, en donde se acentuó que los temas migratorios debían hacer parte de la PEV o Política Europea de Vecindad.

De todas formas hay que incidir en la precariedad de recursos que se tenían ante una llegada sin precedentes a Canarias, contabilizándose 31.000 entradas de inmigrantes indocumentados de enero a agosto de 2006. El gobierno del presidente Rodríguez Zapatero, por medio de la vicepresidenta, María Teresa Fernández de la Vega solicitó ayuda a Bruselas⁶. La respuesta de Bruselas fue un paquete de 15 medidas⁷, que a decir

³ Cabe señalar que las entradas de irregulares por las fronteras exteriores de Schengen, incluyendo costa mediterránea, Balkanes, Mar Negro y ruta terrestre desde Rusia a los países nórdicos, en el año 2017 fue de 204.718 personas, procedentes principalmente de Siria, Nigeria y Costa de Marfil, frente a 511.046 en 2016. Por las costas mediterráneas españolas y Canarias en 2017, entraron ilegalmente 421 personas por Canarias y 23.143 por el Mediterráneo, inmigrantes procedentes principalmente de Marruecos, Argelia y Costa de Marfil. FRONTEX. Risk Analysis for 2018

⁴ En este año se invirtieron 20 millones de euros en mejorar los recursos tecnológicos y humanos de la vigilancia fronteriza de Canarias.

⁵ En nuestra investigación de campo en Canarias en 2006, llegamos a la conclusión que los “guardianes de la costa española de Canarias” era la Guardia Civil.

⁶ Reunión con el presidente de la Comisión Europea, Durao Barroso, con el vicepresidente Franco Frattini y con a Comisaria de Asuntos Exteriores, Benita Ferrero-Waldener. Ministerio de la Presidencia, 15 Medidas urgentes de la UE contra la inmigración ilegal. Vicepresidencia Primera del Gobierno, Centro de Prensa, miércoles 24 de mayo de 2006, en:<http://www.mpr.es>

⁷ Toda esta batería de medidas venía de la mano de las Directivas de Bruselas, concretamente las planteadas en diciembre de 2005, por el Programa de Acción de la Haya, que la Comisión presentó como un Plan de Política sobre Migración Legal, que abarcaba el período 2006-2009, con un nuevo Comunicado de la Comisión dirigida a la lucha contra la inmigración ilegal, tratando a medio y largo plazo de actuar contra situaciones que se estaban dando en la región mediterránea, como eran el aumento de los flujos migratorios procedentes de África y los incidentes de Ceuta y Melilla. A este respecto se incluía el empleo de patrullas conjuntas, la vigilancia y el refuerzo de la capacidad de respuesta. Comunicación de la Comisión. Plan de Política en materia de inmigración legal.[SEC(2005) 1680]. Bruselas 21.12.2005. COM(2005) 669 final.

verdad, más parecía la disposición para la guerra, que enfrentar una realidad, como era la de la llegada de ingente cantidad de personas, desarmadas, escuálidas y enfermas, después de horas de aterradores viajes a lo largo de la costa occidental africana. Lo que demostraba que, en la capital de la Unión Europea, la visión que tenían de la inmigración, los responsables de la política migratoria, se encontraba muy alejada de la realidad, tachando a España, además, de no hacer sus deberes, convirtiéndose en un coladero de inmigración ilegal hacia Europa, una de las fronteras de Schengen. Sin embargo, desde la capital belga no se había llevado a cabo ninguna de las propuestas que se vertieron en el Consejo de Laeken de diciembre de 2001⁸, impulsando como prioridad comunitaria la lucha contra la inmigración ilegal y el control de fronteras e incorporándose por primera vez a la agenda de la política migratoria europea. Se propuso igualmente por parte de la Comisión un plan para la gestión de fronteras entre las que destacaba el reforzamiento de los servicios nacionales de control de fronteras con un cuerpo de “guardafronteras europeo”. Cuerpo que en Canarias, Ceuta y Melilla brillaban por su ausencia. Se demostraba igualmente que, sólo las medidas securitarias no eran ni serían efectivas para este tipo de problemas, como lo afirma el profesor Díaz Matey, cuando incide que, los migrantes buscarán la forma de rodear las medidas de seguridad y se producirá lo que se ha dado en llamar “la teoría de los vasos comunicantes”⁹.

La segunda lección, la aprendimos, en las investigaciones de campo, gracias a las entrevistas que nos concedió la Policía Nacional y la Guardia Civil, en diversos puntos de las islas Canarias, quienes nos informaron sobre la existencia de **mafias** que guiaban y cobraban a los inmigrantes para transportarlos. Más tarde lo pudimos constatar *in situ* en los viajes que efectuamos a diversos países del África Subsahariana.

La actuación de “pasadores”, como se les denominó en un principio, fue determinante para este tráfico de seres humanos desde África hacia la Unión Europea, con entrada por las islas Canarias. En nuestros numerosos encuentros con los cuerpos de seguridad del Estado en las diversas islas de La Palma, Gran Canaria y Tenerife, se nos informó que la existencia de patrones que los traían y en otros casos los dejaban a la suerte en el océano Atlántico era una realidad, pues en las conversaciones que pudieron tener con los inmigrantes que iban arribando se constataba esta existencia, pero era casi imposible que denunciaran, porque entre ellos prevalecía “la ley del silencio”, con amenazas, incluidas las de muerte, que ya habían experimentado en su viaje, viendo lanzar al mar a los pasajeros que incomodaban.

⁸ Apenas unos meses después de los atentados de Nueva York de 11 de septiembre de 2001.

⁹ Díaz Matey, G. El control de la frontera exterior marítima. En, Marquina, A. (2008). Los flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias-Madrid. UNISCI. Madrid, pag.270.

Otra clara evidencia de esta realidad la conocimos por medio de las madres contra la inmigración ilegal hacia Europa, que se denominó el colectivo Coflec, grupo de madres valientes de Senegal que impidieron por muchos medios, que sus hijos se embarcaran en un viaje indeseable y peligroso y también denunciaron la existencia de los denominados “facilitadores del viaje hacia Europa”. Hoy en día, este colectivo se ha transformado en una cooperativa, que ofrece enseñanza en diversas profesiones para mujeres y jóvenes, con el objetivo de erradicar la emigración ilegal en su país¹⁰.

Las mafias¹¹ siguen controlando la emigración ilegal desde diversos puntos del planeta, especialmente desde África Subsahariana, norte de África y Medio Oriente, haciendo pingües beneficios y determinando las políticas migratorias de la Unión Europea. Como ha asegurado el profesor Marquina, “sin mafias no hay movimientos de personas”¹². Hay que añadir que en el año 2015, los beneficios obtenidos por las mafias que trafican con inmigrantes hacia la Unión Europea fueron de alrededor de 6.000 millones de dólares, en opinión de los expertos de Europol e Interpol, que demuestra que es una de las actividades delictivas más rentables¹³.

La tercera lección aprendida vino de la mano de los expertos internacionales en migraciones, que advirtieron desde los años 2003 de la situación de caos y dejadez en que se estaba convirtiendo el desierto del Sahara y el Sahel¹⁴.

Efectivamente, expertos marroquíes y franceses ya daban la voz de alarma sobre la situación de abandono en que se encontraba el enorme espacio del desierto del Sahara, que cada vez era utilizado por la delincuencia internacional y que se veía surcado por redes de personas que buscaban una mejor vida en Europa.

¹⁰ <http://cooperacionsocial-hermanosthioune.blogspot.com/p/centro-de-m.html>

También existe un interesante artículo de la misionera Paquita Reche, en la Revista Fundación Sur, Bitácora africana, de 19 de febrero de 2009, en: <http://africafundacion.zapto.org/spip.php?article2902>

¹¹ Lucha de la Unión Europea contra la delincuencia organizada. Consejo de la Unión Europea, Plan Cuatrienal, aprobado en la primavera de 2017 y que será vigente hasta 2021, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-fight-against-organised-crime-2018-2021/>

¹² Al respecto, fue el profesor Marquina uno de los primeros que, en diversos foros internacionales ya apuntó esta idea, y como resultado se publicó un libro con la participación de 12 expertos. Véase: A. Marquina, Ed. (2011), Perspectives on Migration Flows in Asia and Europe. UNISCI, Madrid.

¹³ Informes de Europol e Interpol, en sus informes sobre Redes de Tráfico de Migrantes. Feliciano Tisera. Las familias de refugiados en la UE pagan 860 millones a las mafias para reunir parientes. Bez, lo que debes saber, en: <https://www.bez.es/188079566/refugiados-dinero-mafias-familias-ue.html>

¹⁴ Tandonnet, Maxime(2003): Migrations. La nouvelle vague, París, L'Harmattan.

En el capítulo titulado El Sahara ¿Un espacio para la delincuencia? Pusimos de relieve la preocupación que despertaba en los especialistas marroquíes la situación que se estaba produciendo en ese espacio por efecto de la globalización, que era transitado por camiones “catedrales”, cargados con cientos de personas, que se perdían en el desierto. Se afirmaba que este tránsito de personas por el desierto era el mayor que en esos momentos se estaba realizando en el mundo. Haciéndose hincapié en el peligro que representaba ese “movimiento perjudicial, por lo clandestino, que iba convirtiéndose en más informal, deslizándose por un espacio periférico y extremadamente opaco”. Estas características de periférico y opaco le han convertido en el itinerario principal para llegar a la Unión Europea, hasta el punto de convertirse en un futuro en “un grave riesgo geopolítico y social, tanto para el Magreb como para la Unión Europea y el resto de África”, en opinión del profesor Bensaad¹⁵. Lo más preocupante, insistía, es la paulatina transformación de las redes de inmigración clandestina en soporte de las redes de delincuencia organizada, incluso sin que los inmigrantes se percaten de ello.

Visión casi profética y que hoy en día se ha podido constatar cómo este espacio del Sahara se ha convertido en un problema para la seguridad mundial¹⁶. Así lo aseguran los expertos en temas de seguridad, como por ejemplo el coronel del Ejército de tierra, Julio Navas, con un estudio titulado: *Seguridad en el desierto, tráfico, crimen organizado y actividades terroristas*, donde enfatiza que lo que ocurre en ese espacio geográfico tiene repercusiones en todo el ámbito geopolítico del Magreb, Sahel y Europa¹⁷.

¹⁵ Bensaad, Ali: “Le Sahara, vecteur de mondialisation”, *Maghreb-Maachrek*, n° 185 (Otoño 2005), pp.7-12 y “Les migrations transsahariennes. Une mondialisation pour la marge”, *Maghreb-Maachrek*, n° 185 (Otoño 2005), pp. 13-36. El Informe sobre Migraciones del año 2013, al analizar las rutas de la migración a escala mundial, no nombra la que tiene lugar por el desierto del Sahara. En: “Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2013. El bienestar de los migrantes y el desarrollo”. Organización Internacional para las Migraciones. (OIM), Ginebra (2013).

¹⁶ Al respecto existe un interesante estudio de investigación de los profesores Raquel Barras y David García, Hacia un nuevo y diferente “flanco sur” en el Gran Magreb -Sahel, *Revista Unisci*, n° 39, (octubre 2015).

¹⁷ Navas, Julio. *Seguridad en el desierto, tráfico, crimen organizado y actividades terroristas. Seguridad y Defensa en el Mediterráneo*. SEDMED, CIDOB, (octubre 2010). En: http://www.sedmed.org/analisis_ssm/documents/semlX/julio_navas.pdf

La cuarta lección aprendida la proporcionó el proceso de integración de inmigrantes de 2005 llevado a cabo por el gobierno del presidente Rodríguez Zapatero.

La convulsión que sufrió la sociedad española con la tragedia producida por los atentados del 11 de marzo de 2004 significó un mazazo para el final del período de la presidencia de Aznar.

Con la entrada del nuevo gobierno, el objetivo del nuevo ejecutivo español respecto a la inmigración fue la integración laboral, primer paso para una integración social, y atajar los flujos migratorios ilegales.

Con la aprobación del Reglamento de la Ley de Extranjería (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre) se fijan los requisitos para que los extranjeros puedan residir y trabajar en España legalmente. De hecho, esta normativa abrió un proceso de regularización de trabajadores que se encontraban de forma irregular en España, que tenían contratos por seis meses, llevaban al menos medio año viviendo en España y carecían de antecedentes penales. Mediante este proceso se resolvieron un total de 688.419 expedientes, lo que representó el 83,3% de autorizaciones positivas.

No obstante estas medidas, la principal preocupación del gobierno era la lucha contra la inmigración ilegal, porque “sin la legalidad no había integración posible”¹⁸. En el Congreso de los Diputados, la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración se refería a este asunto, indicando que era uno de los objetivos estratégicos de la política de inmigración de Gobierno. Indicaba igualmente que, la irregularidad era un fenómeno “perverso” tanto para los inmigrantes como para la sociedad de destino. Estas medidas se encuadraban en la legislación europea contra la inmigración ilegal.

La regularización de inmigrantes no produjo unas consecuencias inmediatas en el aumento de inmigración irregular. En el año 2005, entre enero y agosto, sólo se detuvieron 6.361 inmigrantes, frente a los 10.042 del mismo período en 2004. Sin embargo, las consecuencias se experimentarán a partir de los primeros meses del año 2006.

El gobierno, no obstante haber asegurado la colaboración con Marruecos, experimentó asaltos de inmigrantes por las entradas de Ceuta y Melilla, fruto de la desesperación que

¹⁸ La inmigración clandestina se convierte en un elemento que juega siempre en contra de la integración del individuo en la comunidad. Artículo en la revista SISTEMA. En: Rumí, Consuelo.:” Diversidad e Integración: La responsabilidad de las políticas públicas”, Revista SISTEMA, vol. 190-191, (2006), pp. 3-6

dominaba a los inmigrantes¹⁹ que se iban concentrando en Marruecos, a consecuencia del blindaje electrónico del Estrecho y Canarias, por Fuerteventura, produciéndose un cuello de botella y como resultado “el tapón” que tarde o temprano saltaría por los aires. Estos episodios del año 2005, que tuvieron como resultado 5 muertos, obligaron al gobierno a tomar medidas serias, que supusieron el despliegue de los militares y de la Legión para reforzar la seguridad en las fronteras con Marruecos. Era un preámbulo a lo que estaba por venir en Canarias en 2006.

A esta respecto, llamamos la atención sobre la externalización de las fronteras europeas hacia los países del norte de África, puesto que, si por medio de la PEV, estos países se benefician de muchas ayudas y privilegios respecto a otros países africanos, con respecto a la Unión Europea, es hora que contribuyan, por lo menos, en asegurar sus fronteras por el sur y detener la migración que nos envían a Europa, especialmente la que sigue entrando por Ceuta y Melilla desde Marruecos, y la que llega desde Argelia a las costas del Levante español²⁰.

La quinta lección, nos la proporcionaron las diversas entrevistas con los responsables de la asistencia a los inmigrantes ilegales, que nos explicaron de primera mano la situación en que se encontraban los mismos, y la situación que se producía una vez que terminaba la ayuda que proporcionaban las comunidades autónomas. Soluciones parche, que no llevaban a ninguna integración ni a regularizar a los inmigrantes. Un auténtico engaño para los inmigrantes que se entregan a manos de mafias existentes en todos los países europeos, que los controlan y que les tienen observados. Es una situación que en lugar de mejorar se está pudriendo.

Existen situaciones “sangrantes”, como la que describe la investigación de campo realizada por la Universidad de Almería, donde se trata el hábitat, la segregación y la incorporación de Almería a los flujos de migración global por medio de los cultivos de invernadero²¹. Al respecto tenemos que hacer hincapié en que, si perduran situaciones de este tipo en España y en la Unión Europea, difícil nos parece que

¹⁹ Provenientes de Nigeria, Malí, Níger, Mauritania, Argelia y Libia, que las mafias habían concentrado en el norte de Marruecos en la costa mediterránea, lindando con Ceuta y Melilla.

²⁰ Véase el interesante estudio de investigación de la profesora Mercedes Guinea sobre la PEV. Guinea, Mercedes (2015): “La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia ante un entorno cada vez menos homogéneo y más hostil”, en Marquina, Antonio, (2015): La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario. Madrid, UNISCI, PP.423-457

²¹ Checa Olmos, J.C. y Arjona Garrido, A.: “Segregación y condiciones residenciales de los inmigrantes africanos en Almería (España)”, Migraciones Internacionales, vol.3, n.3 (enero-junio 2003)

se pueda invocar la defensa de la legalidad y la seguridad, pues son situaciones que pueden ser instrumentalizadas por grupos delictivos. Hemos también de subrayar que estos poblados de infraviviendas siguen existiendo alrededor de los invernaderos de muchos pueblos de la costa levantina y andaluza, aquí en España, así como en toda la zona que va de Nápoles a Roma, alrededor de la autovía, en Italia, y en las costas e invernaderos de las islas y la capital griega.

Otro colectivo que no debemos de obviar es el de los MENAS, o menores extranjeros no acompañados que llegan a nuestros países bajo la promesa de recibir ayudas y estudios para tener un futuro digno. Según diversos estudios de ONGs dedicadas a la atención de estos menores²², así como de las universidades²³ que trabajan a favor de la atención a los mismos, se puede deducir que, las promesas que se les hicieron, gracias al Programa Estocolmo²⁴, y por iniciativa de la Presidencia Española en el Consejo de Europa en 2010, no se han cumplido, y que los afortunados no representan más que un mínimo porcentaje. La atención que dura hasta los 18 años les capacita para tener un trabajo y entenderse en español, pero con el agravante que durante ese período de tiempo, no adquieren la regularización. Causa por la cual, una vez cumplen la mayoría de edad, se les deja sin protección, se les lanza, literalmente a la calle, y cada cual a buscarse la vida. Jóvenes, “carne de cañón” de todo tipo de desaprensivos, terminando en la prostitución masculina y femenina, en la delincuencia, o como denuncia Europol²⁵, desaparecidos, sin saber nada de ellos.

²² La Merced Migraciones. Véase al respecto: Pérez, Pablo et alia. (2009): Aproximación a la Protección Internacional de los Menores no Acompañados en España, Madrid, La Merced Migraciones.

²² Cátedra Santander de Menores. Universidad de Comillas. Esta cátedra está llamando la atención sobre la situación de los MENAS y lo que la sociedad española y europea debería hacer. Entre sus publicaciones, nos interesa destacar: Claro Quintáns, I y Lázaro González, I (coord.)(2013): Infancia y Protección Internacional en Europa. Niños y Niñas refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria, Madrid, Tecnos.

²³ Uno de los acuerdos establecidos en el Programa Estocolmo, durante el período 2010-2014. El Plan de Acción se aprueba durante la presidencia española en la UE (EUR- Lex: Plan de Acción por el que se aplica el Programa Estocolmo. 2010-2014, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0036>). Véase también: Ospina, Gloria I. “La Unión Europea y la inmigración. El espacio Schengen. MENAS, en: Marquina, Antonio (ed.), (2015): La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario. Madrid. UNISCI, pp.256-260

²⁴ Townsend, Mark: “10.000 refugee children are missing, says Europol”. The Guardian, 30 January, 2016., en <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/30/fears-for-missing-child-refugees>

²⁵ Países de interés prioritario fueron: Guinea Ecuatorial, Senegal, Malí, Nigeria, Angola, Namibia, Sudáfrica, Mozambique, Kenia, Etiopía y Mauritania. Véase: Ospina, Gloria I. Del Vaivén de las políticas de extranjería hacia la convergencia, pp. 308, en Marquina, Antonio (2008). Flujos migratorios hacia Canarias-Madrid. UNISCI. 450 pp. 550-553

Grave responsabilidad de quienes alientan este tipo de desplazamientos, sin la compañía de sus padres, y de las instituciones europeas que no llevan a cabo una política migratoria responsable.

La sexta lección, vino de la mano de la puesta en marcha de las políticas comunitarias para África, por medio del primer Plan África.

Por medio de este programa se pretende que España se implique en el continente africano, especialmente con los países de la costa occidental, los de la zona del Sahara, desde Senegal a Marruecos, sin obviar la zona del Sahel²⁶, más la zona del cuerno africano.

El programa tiene como objetivo una relación económica y de inversión más efectiva con los países de procedencia de la inmigración que estaba llegando a Canarias.

Sin embargo, la relación es unilateral, de norte a sur, no al contrario. En lugar de promocionar el desarrollo en esos países, se promociona el negocio de españoles en el continente. La condicionalidad de la ayuda de cooperación al desarrollo estaba ligada al control de la inmigración, en los países subsaharianos y al pago de la deuda en los demás.

Entre los objetivos del Plan África se especifican: lograr la paz, el impulso de la democracia, igualdad de “género”, entre otros. En este “partenariado” que se impulsó en su día y que mantiene la Unión Europea, no se ha tenido en cuenta el “imaginario africano”²⁷, como ellos nos lo han comentado, sin preguntarles si esto les interesa o no. No existen las propuestas africanas sobre lo que ellos de verdad necesitan y cómo abordar su propio desarrollo.

Lo que sí está medianamente claro, es que a lo largo de estos diez años la inmigración, denominada ahora “irregular”, sigue llegando a la Unión Europea de forma continua y en aumento progresivo. En el año 2018, sin ir más lejos, por España han entrado

²⁵ Países de interés prioritario fueron: Guinea Ecuatorial, Senegal, Malí, Nigeria, Angola, Namibia, Sudáfrica, Mozambique, Kenia, Etiopía y Mauritania. Véase: Ospina, Gloria I. Del Vaivén de las políticas de extranjería hacia la convergencia, pp. 308, en Marquina, Antonio (2008). Flujos migratorios hacia Canarias-Madrid. UNISCI. 450 pp. 550-553

²⁷ Al respecto existe un interesante estudio de investigación sobre el tema. Burgos, Bartolomé (2007). Culturas africanas y desarrollo. Intentos africanos de renovación, 1º edición, Madrid, Fundación Sur, pp.

59.048 inmigrantes irregulares, lo que supone un 129% de aumento respecto al año 2017, que contabilizó la llegada de 25.786 personas. Concretamente, por mar han llegado 52.795 en lo que va de 2018²⁸.

Lo que nos permite evidenciar que hemos aprendido muy poco de la experiencia vivida en estos diez últimos años.

Por las opiniones de nuestros representantes políticos vemos que la situación aún más se complica y que las soluciones futuras son prácticamente las mismas que las del pasado, porque ahora mismo son Alemania y Francia las que quieren limitar el flujo de inmigrantes y ¿cómo lo quieren hacer?, pues poniendo más dinero sobre la mesa, unos 40.000 millones de euros para inversiones en África, así como mayores controles y oportunidades en suelo africano, es la conclusión que se sacó de la reunión de jefes de Estado de ambos continentes celebrada en Abiyán (Costa de Marfil), el 28 de noviembre de 2017, donde los objetivos eran “desactivar la bomba demográfica y dar respuesta y esperanza a los 830 millones de jóvenes africanos que se calcula habrá en 2050”²⁹.

En una reciente entrevista al ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Josep Borrell, se pronunciaba de forma contundente sobre lo que la migración sin control podía producir en la Unión Europea: “*El problema de la inmigración, y esta es una frase fuerte, es que puede ser el disolvente de la Unión Europea, destruyendo los nexos que hemos ido construyendo entre sus Estados miembros*”³⁰. Al referirse a la frontera exterior de la Unión Europea, que no se puede concebir que sea cada país el que tenga la responsabilidad de su frontera marítima o terrestre, sino que se debe entender como frontera común de toda la Unión Europea, ya que no existen fronteras interiores dentro del espacio Schengen.

²⁸ Europa Press. Madrid. 4 de diciembre de 2018. Enlace:

<https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-casi-60000-migrantes-llegado-espana-vias-irregulares-2018-130-mas-ano-pasado-20181204165536.html>

²⁹ A. Rojo. Plan África: la UE rediseña su estrategia con el sur. La Razón. Madrid, 27 de noviembre de 2017. Enlace:

<https://www.larazon.es/internacional/plan-africa-la-ue-redisena-la-estrategia-con-el-sur-|C17040595>

³⁰ Hernández, Enric. “Atajar de raíz el problema de la migración africana exigirá invertir más del 5% del PIB de la UE”. El Periódico. Madrid, 30 de junio de 2018. Enlace:

<https://www.elperiodico.com/es/politica/20180630/entrevista-josep-borrell-crisis-migratoria-disolver-union-europea-6913435>

Ahora bien, una pregunta que debemos hacernos: ¿Hasta cuándo los dirigentes de la Unión Europea en Bruselas van a seguir “mareando la perdiz” en el asunto de calado tan profundo como es la política migratoria de la Unión Europea? De cumbre en cumbre, palabras y promesas, pero nada en concreto. Primero fue España, en el 2006, luego Grecia en el 2015 e Italia, que como costa cercana a Libia se ha convertido en lugar privilegiado para el desembarco masivo de migrantes “irregulares” en los últimos ocho años. Los dirigentes europeos han prometido, una y otra vez, que este asunto migratorio era de todos los europeos, pero, vista la realidad, sigue siendo un asunto de los últimos tres países.

Para concluir, se puede vislumbrar claramente que no se ha aprendido mucho de las experiencias a lo largo de estos once años, y que parece, en muchos casos, que los dirigentes de la Unión Europea no llegan a captar lo serio de este asunto de los flujos migratorios desordenados e irregulares, que afectan tanto a los países de origen como a los de llegada. Alentando irresponsablemente a una migración que paga su propia esclavitud.



CAPÍTULO 8

Política migratoria y de asilo común en la UE

Planes Europeos sobre migración y asilo. Retos para su traslado e implementación a nivel nacional

Ruth Ferrero-Turrión
Instituto Complutense de Estudios Internacionales

Contexto

Desde el momento álgido de la crisis humanitaria en las fronteras de la UE (Unión Europea) a lo largo de todo el año 2015 han sido varias las propuestas y planes que se han puesto encima de la mesa. Algunas de ellas han sido tan descabelladas como la compra de una isla en el Mediterráneo al que llevar a los migrantes; la aplicación del modelo australiano; el incremento de la ayuda a los países emisores o simplemente echar una mano tal y como ha hecho Alemania.

Obviamente nos encontramos ante un hecho extremadamente complejo, el de la movilidad humana. Este fenómeno es difícil de gobernar en tanto en cuanto impacta de manera directa en el principio básico de la soberanía de los Estados sobre el acceso a su territorio. Esta lógica se sostiene para el caso de las migraciones voluntarias, pero no para las migraciones forzadas tales como el asilo y el refugio. En este segundo caso, el Estado firmante del Convenio de Ginebra tiene la obligación de proceder a la gestión de los expedientes de solicitud de asilo según rige el Derecho Internacional.

En el caso de la UE, el problema es aún más complicado, puesto que existen algunas delegaciones de competencias en el ámbito de la migración y el asilo desde los Estados miembros hacia el organismo supranacional, la Comisión. Esta situación genera cierta confusión en relación con la claridad competencial en determinados ámbitos puesto que dichas competencias son compartidas entre Estados y Comisión. La capacidad regulatoria europea queda limitada al diseño de un marco normativo

que será posteriormente desarrollado e implementado por cada uno de los Estados miembros.

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

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

Desde la publicación por parte de la Comisión Europea de la Agenda de Migración los Estados miembros han estado esquivando la puesta en marcha de una verdadera solución para la gestión de los flujos. Los acuerdos que han conseguido sacar adelante se sostienen exclusivamente sobre la concepción de la migración como un fenómeno que afecta a la seguridad de las sociedades de acogida. Este enfoque obvia otras cuestiones esenciales tales como la gestión ordenada de los flujos o las políticas de integración de enfoque holístico e inclusivo.

Por tanto, el foco se sitúa en sólo uno de los componentes de la política migratoria: el control de frontera y la persecución de la irregularidad. La idea que subyace es la de frenar los flujos de migrantes y refugiados con dirección a la UE. Esta idea se está articulando sobre varios ejes: la externalización y la securitización fronteriza y la criminalización de la ayuda. Las herramientas que se han utilizado para poner esta idea en marcha se sostienen en el diálogo con los países de origen y tránsito (de salida) a través de incentivos vinculados a la cooperación al desarrollo.

Sorprende observar el retroceso generado por esta estrategia de contención de los flujos. Tradicionalmente, la UE había puesto en marcha políticas hacia terceros países en materia de inmigración vinculadas estrictamente al control de las salidas desde sus países de origen. Los acuerdos bilaterales firmados por España durante el primer lustro de este siglo abordaban esta cuestión sobre la base de la cooperación mutua entre países de origen, tránsito y destino, pero nunca se condicionaba la ayuda al

desarrollo con esta cuestión. De hecho, la propuesta de vincular ambas cuestiones, migración y desarrollo se puso sobre la mesa durante el Consejo Europeo de Sevilla durante Presidencia Española. El resultado de la votación en el Consejo fue de rechazo.

En la actualidad, sin embargo, la deriva de las decisiones adoptadas por el Consejo camina en la dirección opuesta. Lejos de continuar con una doctrina que rehusaba aplicar la condicionalidad positiva a las políticas de desarrollo, se está yendo en la dirección opuesta. Asombra ver que la adopción de tal enfoque no se corresponde con los estudios empíricos realizados hasta el momento donde queda puesto de manifiesto que lejos de frenar la migración, las políticas de cooperación al desarrollo crean mejores condiciones para la salida de los países en vías de desarrollo (OCDE; OIT)

Propuestas

Las disputas vividas durante los Consejos Europeos del año 2015 en relación con la obligatoriedad o voluntarismo de las cuotas de refugiados fueron el detonante de una importante fractura entre los Estados europeos. Se crearon de manera casi inmediata dos grupos, aquellos que abogaban por la voluntariedad en el reparto, liderados por Polonia y Hungría, y aquellos, los tradicionales receptores de refugiados, que preferían la obligatoriedad de estas. Este cisma en el seno del Consejo no sólo se ha mantenido durante los últimos tres años, sino que se ha hecho mayor. El posicionamiento en relación con la aprobación del Pacto Global de Migraciones por parte de los Estados miembros dibuja un mapa poco optimista sobre la cuestión de la migración y el asilo. Hungría, la República Checa y Polonia se unieron a Estados Unidos e Israel en su negativa, mientras que Austria, Bulgaria, Italia, Letonia, Rumania y Eslovaquia optaron por la abstención. Un total de 9 Estados europeos mostraron su frontal rechazo hacia el intento de poner en marcha un sistema de gobernanza multilateral de la movilidad humana.

En este contexto los planes que se han ido poniendo sobre la mesa realizan una aproximación que huye de la complejidad del fenómeno. Simplifican las opciones de las que dispone Bruselas para poder llegar a un acuerdo entre los socios. En la actualidad existen dos propuestas lo suficientemente articuladas.

La primera de ellas sería aquella que encontraría su principal inspiración es el denominado modelo australiano de control de los flujos. Este modelo se sostiene sobre la base de frenar en seco cualquier intento de llegada al territorio australiano a través del internamiento de las personas que lo intentasen en territorios de terceros estados. En el caso australiano en Nauru (Papua Nueva Guinea) gestionadas por dicho Estado y financiadas por Australia. Este sería el modelo en el que se ha fijado

el gobierno italiano con la idea de abrir “centros de procesamiento regional” de las personas migrantes en territorio libio. Los pilares sobre los que se sostiene este modelo son la externalización y la cooperación con terceros países con el objetivo de cerrar esa vía de acceso.

Los pros de este modelo son claros, la reducción casi inmediata de la llegada de migrantes y refugiados a territorio italiano y europeo, y unos réditos políticos automáticos. En cuanto a los cons, se trata de una vulneración flagrante del derecho internacional en el caso de las personas refugiadas, y de los DDHH básicos en todos los casos. Un proceso de externalización fronteriza de manual. Esta opción sería la favorita de países como la Rep. Checa, Hungría, Polonia y Austria.

La segunda propuesta es la denominada Plan Sánchez lanzada por European Stability Initiative y que se ha estado promoviendo entre altos cargos de la administración española. Gerald Knauss es el artífice de esta propuesta, así como también lo fue de la que permitió la firma de la Declaración de intenciones con Turquía en vigor desde el año 2016. El planteamiento en este caso es más garantista que el anterior. Se sostiene sobre la creación de una coalición de estados europeos liderada por Francia, España y Alemania que operaría sobre tres herramientas esenciales para que funcione: la creación de centros de reconocimiento e identificación en territorio europeo; la difusión en los países africanos de los criterios de acceso legal y repatriación de sus ciudadanos; y el compromiso de los Estados de la coalición de reacomodar a aquellas personas que requieran de protección internacional.

Quizás la principal virtud de esta propuesta sea el intento de proveer de una solución operativa e inmediata (o relativamente inmediata) a la cuestión del control de los flujos. Se trata de una alternativa sostenida sobre la buena voluntad de los Estados europeos y africanos que entrasen a formar parte de este marco de actuación. Su punto de partida es que frente a las cada vez más poderosas y populares propuestas de la extrema derecha en Europa es imprescindible poner en marcha medidas que impidan que las poblaciones vean a estas fuerzas políticas como las únicas capaces de frenar los flujos migratorios. Se sostiene sobre una gestión efectiva y humana del proceso migratorio, dejando de lado lo que denomina “cuestiones accesorias” en las que en la actualidad es imposible alcanzar un acuerdo, como la reforma de los reglamentos de Dublín o la discusión sobre la obligatoriedad de las cuotas. El foco debe estar en cómo evitar las salidas irregulares, cómo conseguir repatriaciones rápidas y cómo acelerar la gestión de los expedientes de asilo.

En su contra tiene varias cuestiones que se manifiestan en distintos planos, una de ellas es el mantener la hipótesis de la posibilidad de devoluciones rápidas que sostiene en su diagnóstico de éxito del Acuerdo con Turquía. El marco de análisis sobre el que trabaja es el de que se centra en cómo la migración y el asilo son utilizados por

determinadas fuerzas políticas. Así, minimiza la vulneración de derechos como la no-devolución recogida en el Derecho Internacional. En definitiva, está operando sobre un planteamiento que asume las tesis de las fuerzas extremistas y anti-inmigración que muestran el fenómeno migratorio como una amenaza para las sociedades occidentales y, por tanto, hay que retenerles en centro aislados donde determinar cuáles son sus intenciones al llegar a Europa. Este enfoque no hace sino reforzar aquello que se intenta combatir. Por otro lado, en un plano más operativo esta propuesta parte de la base de la segura colaboración por parte de los estados involucrados. Es más, confía en que los Estados querrán formar parte de este grupo. En el caso de España es significativo que no se hayan tenido en cuenta las estructuras institucionales de gestión de asilo, que cuentan con un retraso acumulado de más de 40.000 expedientes o que no haya estimado la potencial tasa de rechazo por parte de la población en relación con la implantación en el sur de España de los Centros de Reconocimiento e Identificación. A pesar de que la propuesta es de la primavera de 2018, los resultados de las elecciones andaluzas no auguran una actitud positiva a la propuesta. En cuanto a los acuerdos bilaterales y el compromiso de conceder becas y contingentes de migración legal tampoco se ha realizado un estudio pormenorizado de antecedentes puestos en marcha por España, como por ejemplo el Plan África de 2006.

En definitiva, estamos ante un plan que denota un amplio desconocimiento del contexto y políticas migratorias españolas.

En cuanto a los principales aciertos de esta propuesta es el papel esencial que ha de jugar la administración local en el gobierno de la movilidad humana. Parece evidente que el protagonismo en la gestión migratoria lo van a jugar los ayuntamientos como la administración más cercana a la población y más comprometida con el mantenimiento de la cohesión social. La competencias y recursos que adquieran las administraciones locales son esenciales para realizar una buena gestión de la diversidad.

Conclusiones

El principal objetivo de cualquier política pública debería ser su eficacia y su eficiencia. En el caso de las políticas de gestión de la movilidad humana estos principios deberían también ser válidos. La ausencia de un consenso en torno a cuál ha de ser el objetivo de las políticas migratorias es quizás el principal obstáculo ante el que se enfrentan los Estados miembros y la UE en su conjunto. Las distintas visiones sobre el objetivo de esta política hacen que sea complicado llegar a un acuerdo sobre el cómo abordarla y a través de qué herramientas.

Aquellos que consideran la movilidad humana como una amenaza a la seguridad de las sociedades occidentales y se oponen a la diversidad, proponen políticas de freno

a los flujos migratorios, sean cuales sean los motivos de la movilidad. Lo esencial es evitar las llegadas a territorio europeo. El objetivo se alcanzará a través del control fronterizo, de su externalización, de su securitización y de la criminalización de la ayuda. Para estos, la migración implica una ruptura identitaria que manifiestan a través de discursos esencialistas, pero también una competencia por los recursos escasos que provee un cada vez más mermado Estado Social. La concreción de sus propuestas hace que sean más comprensibles para una ciudadanía en una situación de postcrisis económica en la que florecen toda clase de estigmatizaciones.

Por su parte, aquellos que consideran la movilidad humana como una consecuencia lógica de la globalización, que son conscientes de la necesidades demográficas y económicas que puede solventar la llegada de nuevos ciudadanos. Los partidarios de esta posición son claramente minoritarios. Pero, además, las pocas propuestas realizadas no hacen sino inspirarse en los marcos discursivos de los intolerantes. Lo que no hace sino acentuar la sensación de certidumbre de los primeros.

Recomendaciones

España

1) El vínculo entre Migración y Globalización es inseparable

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

2) El binomio Migración y Seguridad, cambiar el marco

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

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

El foco de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado debería ponerse sobre las siguientes cuestiones:

1. Lucha contra las mafias que trafican con personas
2. Intervenciones en situación de conflicto y postconflicto en coordinación con los socios europeos.
 - a. Apertura de corredores humanitarios
 - b. Misiones de Acción humanitaria de atención a las víctimas
 - c. Ayuda a la mejora de infraestructuras frente a desastres naturales: hambrunas, sequías, terremotos, etc

La experiencia del Ejército español en misiones de paz y de prevención de conflictos avalan la profesionalidad de sus integrantes. Es imprescindible aprovechar la percepción positiva para promover operaciones de mantenimiento de la paz, de acción humanitaria o de prevención de conflictos.

3) Distinguir entre la gestión migratoria y la gestión del asilo y el refugio

- Es imprescindible el desbloqueo de los expedientes de asilo sin resolver en el Ministerio del Interior. Parece evidente la necesidad de una mejor dotación de los servicios encargados de tal fin. La resolución de expedientes en un plazo razonable es imprescindible en el caso español (de tres a seis meses máximo). Esto evitaría la situación de inseguridad jurídica a la que se ven sometidas las personas a la espera de una tramitación de su caso.
- Es imprescindible cumplir con los compromisos acordados en el plano europeo de las cuotas de reubicación y reasentamiento que debían haberse conseguido en 2017.
- Puesta en marcha de concesión de Visados Humanitarios que eviten el riesgo de pérdida de vidas humanas y favorezcan la desarticulación de las mafias, de acuerdo con el resto de los socios europeos. La resolución del Parlamento Europeo del 11 de diciembre avala esta opción.

4) Pragmatismo como alternativa a la inmigrafobia. Migración y Economía

El cambio de marco discursivo es esencial para romper con discursos populistas del corto plazo. El foco hay que situarlo en el impacto económico que se produciría en

ausencia de trabajadores extranjeros. Estos trabajadores deberían jugar un doble papel. De un lado, cubrir las necesidades del mercado de trabajo y del otro, ayudar a solventar una cuestión demográfica acuciante y que hace peligrar la sostenibilidad del sistema de pensiones. Por tanto, trabajadores extranjeros en situación regular.

Impactos en el corto plazo

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

Impacto en el medio y largo plazo

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

5) La incoherencia de vincular Migración y Desarrollo.

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

La gestión de la inmigración en la Unión Europea: algunos desafíos internos y externos

Carmen González Enríquez
Real Instituto Elcano

Introducción

La gestión de la inmigración y del refugio se ha convertido desde el 2014 en la principal causa de conflictos internos en la UE y está detrás del aumento de partidos soberanistas que proponen soluciones centrífugas para gestionar de forma independiente estos flujos, amenazando a la larga el proyecto común europeo y a la corta uno de sus logros más importantes y más apreciados, el espacio de libre circulación, el espacio Schengen. La inmigración se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la opinión pública europea, como muestran los Eurobarómetros desde el 2015, y evitar la inmigración irregular es elegido como objetivo prioritario de la política exterior en buena parte de los Estados europeos (así lo señala la encuesta BIE 8, de noviembre de 2018, del R.I. Elcano). Durante los 3 últimos años prácticamente todos los Consejos Europeos (la reunión de los primeros ministros de los Estados miembros) han tratado el tema migratorio, lo que da una medida de la importancia política que este asunto ha adquirido y de su relevancia para la supervivencia de la Unión.

Mientras tanto, el debate público en torno al tema se caracteriza por una extraordinaria falta de claridad y precisión que dificulta la formulación de políticas que reúnan dos condiciones: ser eficaces y ser aceptadas por el grueso de las sociedades europeas. En este debate se mezclan y confunden varios problemas:

1. La reforma del sistema de asilo
2. Las medidas a corto plazo para frenar la llegada de inmigración irregular
3. Las medidas a largo plazo para disminuir la presión migratoria irregular

I. La reforma del sistema de asilo

Este tema ha sido el central en la agenda migratoria europea desde 2014 hasta el 2017 pero el cambio en la dirección de los flujos y de su composición (hacia Italia y España, migrantes económicos) y las posiciones del nuevo Gobierno italiano han trastocado completamente la agenda.

La gestión del asilo divide a Europa en tres zonas geográfica y en dos grandes corrientes de opinión que apuestan por políticas contradictorias. Por un lado, la Europa del Este, nacionalista y contraria a la aceptación de refugiados, que perciben como una imposición externa, y especialmente contraria a la recepción de inmigración musulmana; por otro, la Europa del Sur, en primera línea de llegada de la inmigración (sea económica o de refugiados), cuyo primer objetivo es corresponsabilizar al resto de la UE en la gestión de estos flujos y específicamente en el reparto de los llegados. En la posición políticamente más extrema de este grupo se encuentra Italia que demanda poner fin al Reglamento de Dublín, según el cual el peticionario de asilo debe permanecer en el primer país por el que entró en Europa (en puridad, en el territorio del sistema europeo de asilo); y, por último, los países del Centro y Norte, principal foco de atracción de los solicitantes de asilo, generosos con el refugio en el pasado, pero ahora en fase restrictiva por el cambio en sus opiniones públicas. A estos países llegan “movimientos secundarios”, esto es, peticionarios de asilo que, en aplicación de las normas de Dublín, deberían permanecer en Grecia, Italia o España, pero cuyo destino preferido es Alemania u otro de los países que ofrecen mejores perspectivas de empleo y mayores provisiones de bienestar y que albergan ya comunidades numerosas de nacionales de los principales países emisores.

Alemania es el principal destino de estos llamados “movimientos secundarios” por diversas razones, sobre todo porque los peticionarios de asilo prefieren vivir donde ya existen comunidades de su mismo origen que ofrecen redes de apoyo. De esta forma, su generosidad con el asilo en el pasado convierte ahora a Alemania en un polo de atracción de estos movimientos secundarios. Alrededor de 70.000 personas llegaron a Alemania en 2017 de esta forma, a través de la frontera austriaca, es decir, desde el Sur y el Este. Las normas de Dublín ya prevén que esas personas sean devueltas al primer país en que fueron registradas y la base de datos de huellas dactilares EURODAC permite identificar ese país de entrada. Sin embargo, los procedimientos son largos y complejos, y el resultado es que Alemania sólo consigue devolver al año a aproximadamente el 15% de los inmigrantes-asilados llegados en “movimientos secundarios”. El gobierno alemán ha perseguido la firma de acuerdos bilaterales con otros Estados europeos para agilizar el proceso de devoluciones. España y Grecia ya los han firmado. Más confusa es la situación respecto a Italia, de la que proceden la mayoría de los movimientos secundarios que llegan a Alemania.

También el gobierno francés ha puesto en marcha mecanismos para evitar los movimientos secundarios. Ya en 2011 se produjeron los primeros conflictos entre Francia e Italia por la salida hacia suelo francés de inmigrantes irregulares llegados desde África a Italia. En la actualidad existe una continua tensión entre ambos países por este motivo, que estalló políticamente por el caso del Aquarius. Mientras el presidente francés, Emmanuel Macron, acusaba a Italia de cínica por negar el desembarco en sus costas a los rescatados en ese buque, el ministro del Interior italiano, Matteo Salvini, recordaba a Macron que el gobierno francés hace todo lo posible para evitar que lleguen a su suelo los que han sido rescatados en el Mediterráneo y recogidos en Italia. De hecho, ante la vigilancia francesa de los medios de transporte públicos habituales que llegan desde Italia, sobre todo de los trenes, muchos inmigrantes optan por una travesía peligrosa caminando a través de los Alpes para llegar a Francia.

A esta división geográfica y de intereses entre el Este, el Centro-Norte, y el Sur, se añade otra más difusa y transversal, pero no menos influyente, la que enfrenta a los que perciben estos movimientos migratorios desde la perspectiva de los derechos humanos y la solidaridad con el mundo en desarrollo o en guerra (una posición más frecuente entre el electorado de izquierda y en los medios jurídicos), y los que priman una perspectiva centrada en la defensa del modo de vida, el Estado del Bienestar y el mercado de trabajo europeos (una opción dominante en la derecha). No existe la posibilidad de llegar a un acuerdo que satisfaga a todos.

Mientras tanto, el conflicto político interno provocado por la gestión del refugio ha tenido importantes consecuencias en la UE. La Comisión ha sido desautorizada porque su decisión sobre cuotas obligatorias se ha encontrado con el rechazo frontal de los países del Este, además de con dificultades prácticas de ejecución. Finalmente, las cuotas se han olvidado y la Comisión propone ahora incentivos económicos a los que acojan refugiados. Por otra parte, la llamada “crisis de refugiados” del 2015 es en buena parte responsable del resultado del referéndum del Brexit, provocando así la mayor crisis política en la historia de la UE. Y, last but not least, esa crisis ha motivado y justifica hasta ahora -junto con la amenaza terrorista en el caso de Francia- la reimposición de controles fronterizos en el interior del espacio Schengen.

2. Las medidas a corto plazo para frenar la llegada de inmigración irregular

La decisión del gobierno italiano, en junio de 2018, de no permitir el desembarco en su suelo del Aquarius ni de ningún otro barco no italiano con inmigrantes rescatados en el Mediterráneo, ha trastocado completamente la base sobre la que hasta ahora se ha actuado en Europa en este asunto. A partir de esa decisión italiana, el tema central ya no es cómo repartir y atender a los peticionarios de asilo -que son una minoría

de los llegados a Italia, alrededor de un 5%- sino qué hacer para evitar las llegadas, o dónde retener a los que llegan, para diferenciar a los que sí tienen probabilidades de obtener asilo de los demás.

La inmigración económica irregular y el refugio/asilo se confunden continuamente en el debate público por un motivo: muchos inmigrantes de motivación económica piden asilo porque ello les concede un tiempo de estancia legal y de protección social. Otros, que sí tendrían posibilidades de conseguir asilo en el país en el que están residiendo, no lo piden allí porque no es allí donde quieren vivir y por eso son contabilizados como inmigrantes económicos. Esto hace difícil algo que, sin embargo, es imprescindible: diferenciar analítica y administrativamente entre ambos tipos de inmigrantes porque sin ello es imposible establecer normas en este terreno.

No existen normas europeas para regular la gestión interna de la migración irregular de motivación económica. No ha habido ningún intento de “comunitarizar” la actuación estatal ante los inmigrantes económicos irregulares que los Estados no pueden devolver a sus países de origen por carecer de acuerdos de readmisión con ellos. En conjunto, la UE sólo logra devolver al 38% de los que reciben una orden de expulsión, es decir, más de un 60% de los que llegan de forma irregular y no reciben asilo acaban quedándose en el territorio europeo. Se espera que cada Estado receptor se ocupe de este tipo de migrantes una vez que han llegado a su suelo y que evite su salida hacia terceros Estados, pero, más allá de esto, y de la Directiva que penaliza su contratación, no existe ninguna respuesta común respecto a qué hacer con esa inmigración irregular no retornable.

Por eso las instituciones comunitarias se esfuerzan cada vez más en incorporar la migración a su política exterior, con el objetivo de obtener el apoyo de los estados de origen y de paso (en su mayoría africanos) para combatir las redes de tráfico de personas y para facilitar la devolución y readmisión de los inmigrantes irregulares. Hasta ahora en este esfuerzo han tenido más éxito los acuerdos bilaterales: el muy criticado de Italia con Libia, que ha conseguido rebajar a menos de la mitad las llegadas a Italia, o los acuerdos españoles con Marruecos, Argelia, Senegal, Mauritania y otros países costeros de África occidental. La pregunta, a medio plazo, es cuánto esfuerzo y recursos están dispuestos los Estados de la UE a dedicar a este fin. Los Estados africanos necesitan incentivos para esa colaboración, que no es popular en sus sociedades. Lo que demandan es inyección directa en sus presupuestos -en lugar de cooperación en proyectos concretos-, más cooperación en seguridad (donación de medios materiales y formación) y apertura de canales legales de migración. En cuanto a las aportaciones económicas, sean directas o a través de proyectos, lo previsto para África en los próximos presupuestos europeos es todavía demasiado bajo (32.000 millones de euros para el periodo 2021-2027, para todo el África subsahariana, más de mil millones de habitantes, el equivalente a 4 euros por habitante y año).

Sabiendo que la devolución es el gran problema que impide un control de los flujos migratorios económicos, varios Estados y el propio Consejo han propuesto la creación fuera de suelo europeo de centros de desembarco donde se procedería a esa diferenciación entre personas con derecho a recibir asilo y personas sin ese derecho, algo que eliminaría un importante incentivo para la inmigración económica irregular. Sin embargo, ningún Estado se ha ofrecido a albergar una de esas plataformas. Todos los norteafricanos, más Albania, han declarado ya que no están dispuestos a ello. Lo mismo ha hecho la Unión Africana. La falta de precisión (¿bajo qué normas y con qué personal operarían esos centros? ¿cómo se garantizaría que los inmigrantes económicos -los que vieran denegada su solicitud de asilo en Europa- fueran devueltos a su país de origen o de paso?) y de incentivos para los eventuales Estados candidatos, han hecho por ahora inviable esta propuesta.

Tampoco ha tenido éxito la propuesta de creación de centros cerrados de clasificación en suelo europeo donde se procedería a la separación entre potenciales receptores de protección e inmigrantes económicos, que deberían ser devueltos. En realidad, ya existen centros nacionales de este tipo, como los españoles Centros de Internamiento de Extranjeros, pero éstos no pueden resolver el problema de la dificultad de identificar y devolver a inmigrantes irregulares económicos sin apoyo de sus Estados de origen.

Otra propuesta, un sustancial reforzamiento de Frontex, se ha encontrado también con reticencias importantes de los Estados mediterráneos, temerosos de una reducción de su soberanía en el control de fronteras sin una clara ventaja en cuanto a la disminución de llegadas: una mayor capacidad de detección de embarcaciones transportando inmigrantes sólo se traduce en una disminución del número de llegadas si su devolución está garantizada.

Todo ello vuelve a señalar como prioritaria para la UE la dimensión externa de su política migratoria. Durante años España ha sido considerada el modelo de éxito en sus relaciones exteriores migratorias con los países de origen y paso, y sus prácticas han inspirado lo esencial del modelo europeo actual, consagrado en el Enfoque Global de la Migración (Global Approach to Migration, GAM, aprobado en 2005, rebautizado en 2011 como Global Approach to Migration and Mobility, GAMM) basado en tres principios: cooperación al desarrollo, cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y apertura de canales de migración legal.

3. Las medidas a largo plazo para disminuir la presión migratoria irregular

Las previsiones demográficas de la División de Población de las Naciones Unidas señalan que prácticamente todo el crecimiento de la población mundial hasta el 2050 se producirá en países en desarrollo y la mitad de él en el África subsahariana, que duplicará su población en las próximas tres décadas, hasta los 2.500 millones de personas. La natalidad se está reduciendo en todo el mundo, pero en esa zona es todavía muy alta y su reducción muy lenta, de modo que no llegará hasta los dos hijos por mujer hasta finales de siglo. La media ahora en el África subsahariana es de 5 hijos por mujer.

Quedan por tanto, décadas de crecimiento demográfico veloz que, previsiblemente, no va a verse acompañado de un crecimiento económico de semejante intensidad. De hecho, en África subsahariana el crecimiento de la población “se come” el crecimiento de la riqueza. Desde 1950 la riqueza africana se ha multiplicado por 7 pero la riqueza *per capita* sólo lo ha hecho por 2. En consecuencia, la desigualdad económica entre África y el mundo desarrollado no cesa de aumentar por el crecimiento de su población: En 1950, la renta media *per capita* mundial era 2,3 veces la africana. En 2006, 4,3 veces. En 2015 7,7 veces. Esta desigualdad es la base de la presión migratoria. Las encuestas realizadas en países africanos (la más reciente se debe al Pew Institute) confirman una voluntad de migrar muy extendida, especialmente entre los jóvenes. El grueso de la migración que procede de África se dirige a otro país africano, pero EEUU es el destino preferido, seguido de Europa. EEUU resulta inalcanzable, excepto para las élites africanas y sus hijos. Europa, sin embargo, está cerca.

Incluso si milagrosamente la natalidad se redujera sustancialmente de golpe, la pirámide de edad actual de estas poblaciones es tan joven que su tamaño total seguiría creciendo a un ritmo rápido durante décadas. Mientras tanto, Europa envejece y la falta de jóvenes hace peligrar su sistema de pensiones.

Para hacer posible el encaje entre esos jóvenes que no encuentran un futuro aceptable en África y la necesidad europea de nueva población económicamente activa hace falta un elemento intermedio: la formación. La transformación que se ha producido en la economía europea en las últimas décadas ha reducido muy sustancialmente el porcentaje de empleo de baja cualificación, mientras que la educación sigue teniendo un déficit importante en África Subsahariana. De hecho, en Europa, el paro de larga duración se concentra entre las personas de menor cualificación, precisamente por la desaparición de los puestos que podrían haber ocupado en el pasado. La inmigración irregular económica que está llegando en los últimos dos años a Europa, en su mayoría desde África, tiene un encaje difícil en los mercados de trabajo europeo, salvo en posiciones de economía sumergida y explotación intensa. Una gran parte de los que

llegan tiene un nivel educativo bajo o muy bajo, mientras que los trabajos intensivos en mano de obra descualificada están desapareciendo en Europa.

Para que los Estados europeos, en solitario o de forma agrupada, ofrezcan a los africanos canales de migración legal que vayan más allá de los actuales, muy restringidos en número y dirigidos a trabajos de temporada en la agricultura, la pesca o la construcción, es necesaria una cooperación dirigida específicamente a la formación, de tal forma que los jóvenes africanos, en números relevantes, puedan integrarse con éxito en los mercados de trabajo europeos. Ya sea de forma directa (creando centros educativos en países africanos, o becando a jóvenes africanos para que se formen en Europa) o indirecta (con apoyos económicos a los Estados) Europa debe diseñar políticas de cooperación educativa con los Estados africanos que permitan a sus jóvenes contribuir mejor al crecimiento económico de sus países y a la vez cursar el tipo de estudios que les facilitarán encontrar un empleo en Europa. En esta línea, la UE y los Estados miembros podría promover la firma de acuerdos bilaterales con Estados africanos para la implantación de estudios profesionales específicos destinados a sectores con oferta de empleo en Europa.

En conjunto, la Unión Europea y buena parte de sus Estados miembros parecen cada vez más conscientes de que es necesario reforzar la presencia económica y política europea en el continente africano para facilitar un crecimiento económico que ofrezca a sus jóvenes perspectivas aceptables, nuevos canales legales de migración mutuamente beneficiosa, y a la vez para desincentivar la inmigración irregular económica mediante la firma de acuerdos de readmisión.

CAPÍTULO 9

Vigilancia y control de las fronteras exteriores,
salvamento y rescate de migrantes

Las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla

Luis de la Corte Ibáñez
*Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la
Universidad Autónoma de Madrid*

Situadas en la parte norte del continente africano, España dispone de tres fronteras terrestres compartidas con Marruecos. En la región del Rif, frente al mar de Alborán, y con algo más de 12 kilómetros cuadrados, se encuentra la ciudad autónoma de Melilla, cuya frontera de 9,6 kilómetros de longitud limita con Nador, la provincia más oriental de Marruecos. A una distancia de 126 kilómetros al oeste hallamos el Peñón de Vélez de la Gomera, un pequeño islote mediterráneo (19.000 metros cuadrados de extensión) que está unido a África por una estrecha franja de arena y separado de Marruecos por la frontera más pequeña del mundo (84 metros). Finalmente, a 117 kilómetros al sudeste del Peñón de Vélez, en la desembocadura oriental y la orilla africana del Estrecho de Gibraltar, está emplazada la ciudad autónoma de Ceuta. Los territorios de ésta ocupan algo más de 18,5 kilómetros cuadrados y su frontera terrestre, límite con la provincia marroquí de Tetuán, se extiende a lo largo de 8 kilómetros.

Mientras la frontera de Vélez de la Gomera no desempeña ninguna función de paso relevante, al estar ubicada en un peñón únicamente habitado por unos pocos efectivos del Ejército de Tierra de España, las divisorias de Melilla y Ceuta conectan a Marruecos con dos ciudades españolas densamente pobladas (más de 85.000 habitantes oficialmente reconocidos para cada una de ellas), constituyendo las dos únicas fronteras terrestres hábiles con las que España y la Unión Europea cuentan en África. El emplazamiento de las ciudades de Ceuta y Melilla en una de las áreas

geoestratégicas más sensibles del planeta, sus características intrínsecas y su condición de puerta de entrada a España y Europa desde Marruecos y África convierten a sus fronteras terrestres en una fuente de tensiones y desafíos de primer orden, con importantes implicaciones de carácter político, económico, social y, asimismo, en materia de Seguridad Nacional.

Características generales de las fronteras y principales condicionantes

Desde un punto de vista físico, las fronteras de Ceuta y Melilla se distinguen por su carácter aislado, discontinuo y periférico. Las barreras que las delimitan están formadas por una triple valla metálica (dos vallas, propiedad de España, más una tercera valla, propiedad de Marruecos). Ambas constan de varios pasos fronterizos, aunque solo dos permanecen abiertos sin interrupción: el paso de El Tarajal en Ceuta y el de Beni Enzar en Melilla. En Ceuta existen, además, una zona contigua al paso de El Tarajal, conocida como El Tarajal II, habilitada para el tránsito de porteadores, y un segundo puesto fronterizo, ubicado en la pedanía de Benzú, ya en plena costa atlántica, que se encuentra cerrado desde hace varios años.

El flujo de personas más numeroso e importante que atraviesa las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla es el de los transeúntes que se trasladan a esas ciudades desde Marruecos y viceversa. Su volumen y relevancia vienen determinados por la demografía y la realidad social y económica de las ciudades. Derivada de su situación geográfica y su historia, las ciudades de Ceuta y Melilla tienen una composición demográfica compleja, contando con cuatro comunidades de orígenes diferenciados: español y peninsular, marroquí, judío e hindú. Hasta finales del siglo pasado, la primera comunidad era la predominante y las tres restantes solo representaban una escasa proporción del total de la población. Sin embargo, a raíz del establecimiento en las ciudades de un número creciente de personas nacidas en Marruecos, de procesos de reagrupación familiar y del incremento progresivo de las cifras de hijos nacidos de padres con origen marroquí, en las tres últimas décadas su demografía ha experimentado un cambio drástico, al producirse un aumento sostenido y considerable de la población de origen marroquí. Por esa razón, en la actualidad el tamaño de la población de ascendencia marroquí y confesión musulmana es prácticamente parejo al de la población de origen sociocultural cristiano, llevando camino de convertirse en la primera comunidad tanto en Ceuta como en Melilla. Las poblaciones musulmanas de ambas ciudades mantienen fuertes vínculos con familiares que residen en las localidades de las provincias marroquíes limítrofe, característica ésta que se hace notar en el funcionamiento de sus fronteras terrestres.

Al abarcar un espacio muy limitado y ofrecer escasos recursos naturales, la economía de Ceuta y Melilla es muy dependiente del sector terciario o de servicios y, más específicamente, del comercio. Esto se debe a la necesidad de importar productos básicos del exterior; al escaso desarrollo económico de las provincias marroquíes circundantes, lo que las hace dependientes del comercio con Ceuta y Melilla para abastecerse de productos básicos y de consumo, lo cual estimula a muchos habitantes de esas provincias a buscar trabajo en las ciudades españolas; y al hecho de que España se haya convertido en el primer socio comercial de Marruecos. En concreto, el volumen de los flujos comerciales entre España y Marruecos rondaría cifras de 1.500 millones de euros anuales, lo que se traduce en que más del 70% de los productos importados a Ceuta y Melilla sean trasladados al país vecino. A su vez, la actividad comercial transfronteriza está condicionada por dos factores: el particular estatus jurídico-político adquirido por las dos ciudades y la modalidad conocida como “comercio atípico”.

Tras entrar España en la Unión Europea, a partir de 1986, Ceuta y Melilla pasaron a forma parte de los llamados territorios especiales, adoptando un régimen legal excepcional. Tal régimen especial supondría su exclusión del territorio aduanero de la Unión Europea, manteniendo la consideración de puertos francos y una serie de ventajas fiscales, como la aplicación de una tasa de importaciones (IPSI) de proporción inferior a la impuesta en la zona IVA. A diferencia de Ceuta, Melilla tiene una aduana comercial propia que, sin embargo, ha sido cerrada unilateralmente por Marruecos en agosto de 2008. Asimismo, las dos ciudades quedaron excluidas del régimen general comunitario consignado en el “Código de fronteras Schengen”. El aspecto más relevante de esa excepción es la facilitación del tráfico fronterizo para los ciudadanos marroquíes que residen en las provincias de Tetuán y Nador, los cuales están eximidos de la obligación de solicitar visado de entrada a Ceuta y Melilla, respectivamente, bajo la condición de regresar diariamente a sus localidades de residencia. Buena parte de la actividad comercial transfronteriza se corresponde con el “comercio atípico”, cuya base es la exportación a Marruecos de mercancías de todo tipo que han sido previamente importadas a Ceuta y Melilla, aprovechando las tasas más reducidas de las que ambas ciudades disfrutaban por su condición de “puertos francos”. Tales mercancías son trasladadas por porteadoras que cruzan la frontera a pie, y en algunos casos en vehículos (los denominados “coches patera”). Aunque es difícil de calcularlo con precisión, el flujo de personas involucradas en el comercio atípico ha crecido considerablemente en los últimos años, de modo que miles de porteadoras entran y salen de las ciudades autónomas en varias ocasiones durante una misma jornada. En años recientes, la actividad económica resultante de esa modalidad comercial ha sido estimada en millones de euros anuales. Marruecos considera el “comercio atípico” como contrabando, pero se resiste a perseguirlo de forma sistemática, seguramente para evitar los perjuicios económicos y sociales que traería la reducción de una actividad comercial que, además de proporcionar

empleo a cientos de personas en Ceuta y Melilla, también lo da a decenas de miles de ciudadanos marroquíes empadronados en las provincias de Tetuán y Nador, cuyas poblaciones han crecido a gran ritmo en los últimos años.

El hecho de que Ceuta y Melilla cuenten con dos de los puertos marítimos más importantes del sur del Mediterráneo también afecta a sus fronteras terrestres, dado que una porción variable pero importante de las personas que cruzan los puestos del Tarajal y Ben Azir lo hacen animados por el objetivo de superar también las fronteras marítimas y alcanzar la Península Ibérica. En consecuencia, las fronteras terrestres de las ciudades autónomas se han visto crecientemente influida por los flujos migratorios internacionales irregulares que, alimentados por problemas estructurales y coyunturales de los países de origen, controles deficientes en países de origen y tránsito y por la actividad de redes de inmigración ilegal, conectan África con Europa. Junto con las islas Canarias, Ceuta y Melilla sirven como puntos de entrada a Europa a través de la ruta del Mediterráneo Occidental. Al complementarse esta ruta con otras (ruta central, de Libia y Malta hacia Italia; y ruta oriental, de Turquía hacia Grecia), y al verse afectados los flujos migratorios por las medidas de contención progresivamente aplicadas por España y la Unión Europea, el volumen de inmigrantes irregulares que han ido alcanzando las ciudades autónomas ha experimentado notables altibajos a lo largo de los años. Durante la década de 1990 las fronteras de Ceuta y Melilla comenzaron a recibir inmigrantes, en principio mayormente marroquíes, dando inicio a una tendencia que se consolidaría y aumentaría en el siguiente decenio, cuando empezaron a sumarse un creciente número de personas procedentes de casi todos los países de África Occidental. El endurecimiento de los controles en los puestos fronterizos ayudaría a que las llegadas se redujeran a principios de la década 2000, produciéndose un repunte entre 2004 y 2005. De nuevo, ulteriores medidas de contención producirían otra reducción comparativa durante el periodo 2006-2009. La tendencia volvería a crecer de forma moderada pero sostenida desde 2010. Entre 2012 y 2013 la cantidad de inmigrantes irregulares recibidos aumentó cerca de un 50%: de 2.841 recibidos en 2012 a 4.235 en 2013. Desde 2013 también Marruecos aumentaría la presión policial, aunque ello no impediría que continuaran produciéndose las entradas irregulares en los años siguientes. Por otro lado, a partir de ese mismo año, la crisis de Siria generaría la llegada a las dos ciudades de solicitantes de asilo y refugio procedentes de ese país (8.000 sirios entrarían en Melilla solo en 2015). La cantidad de personas que han continuado llegando irregularmente a España por la ruta del Mediterráneo Occidental no ha dejado de crecer desde 2015, pasando de 7.004 a 23.143 en 2017 y ascendiendo al año siguiente hasta 52.000, en gran medida como consecuencia de políticas migratorias cada vez más restrictivas aplicadas por Italia y Grecia durante 2018. Parte de ese impresionante aumento fue posible gracias al incremento de las entradas irregulares realizadas a través de las fronteras

terrestres de Ceuta y Melilla, hasta alcanzar la cifra de 6.505 inmigrantes (1.923 por Ceuta y otros 4.582 por Melilla): un 8,5% más que los recibidos en 2017.

Dificultades de gestión en las fronteras

Debido al espectacular aumento de los flujos de personas y mercancías que los atraviesan, las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla se han convertido en las más transitadas de África, siendo ésta la principal causa que complica su gestión, aunque no la única. Una dificultad añadida radica en el carácter obsoleto de sus infraestructuras y la escasa inversión en medios técnicos y humanos. Las instalaciones de los puestos fronterizos no han sido objeto de ninguna reforma sustantiva en las últimas décadas, careciendo de sistemas y dispositivos propios de las denominadas “fronteras inteligentes”. Tampoco las dotaciones de efectivos policiales asignados a su gestión han crecido al ritmo de las necesidades generadas por el incremento y la diversificación de los flujos migratorios. Los agentes disponibles se ven obligados a desarrollar múltiples tareas simultáneas (detección e interceptación de personas, canalización del comercio atípico, protección de los perímetros fronterizos) y hacer frente a las estrategias cada vez más diversificadas aplicadas para superar ilegalmente los controles fronterizos.

A partir de 2005 la entrada irregular por “goteo” comenzaría a ser complementada con sucesivos episodios de asaltos masivos a las vallas, protagonizados por grupos de inmigrantes subsaharianos (entre decenas y centenares de individuos). Aunque esta nueva tendencia suscitara el reforzamiento del sistema de vallado (esencialmente elevando su longitud e incorporando elementos disuasivos), los asaltos colectivos no dejarían de repetirse en años sucesivos, haciéndose cada vez más sofisticados, gracias a su realización coordinada y simultánea a través de distintos puntos de la valla y, más recientemente, mediante eventual acopio de herramientas para romper las vallas (radiales eléctricas, cizallas y mazos) y el empleo de medios agresivos (excrementos, cal viva, sprays, piedras, palos) para hacer frente y agredir a las fuerzas de seguridad. A esta estrategia de entrada se sumarían otras, como las penetraciones individuales clandestinas a través de puntos no habilitados de la valla, el ocultamiento en vehículos, el empleo de documentos falsos o falsificados y el uso fraudulento de documentos oficiales acreditativos (visados) obtenidos mediante alegaciones falsas.

La eficacia a la hora de gestionar las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla también está condicionada por el comportamiento y la actitud de las autoridades de Marruecos y el funcionamiento de sus propios puestos fronterizos. Los controles establecidos en esos puestos se ven seriamente lastrados por el alto nivel de corrupción reinante entre los agentes de frontera marroquíes, cuya escasa remuneración estimula el cobro de tasas ilegales a las porteadoras involucradas en el comercio atípico y les

vuelve vulnerables a posibles sobornos ofrecidos por traficantes y contrabandistas (la droga exportada desde Marruecos a Europa genera unos ingresos superiores a los 10.000 millones de euros anuales), sin que las autoridades marroquíes hayan sabido atajar ese problema. Marruecos ha aumentando en los últimos años los medios y actuaciones dedicados a perseguir la inmigración ilegal y cooperar con España en ese sentido a través de diversas iniciativas: acuerdo de readmisión de inmigrantes irregulares, vigente desde 1992, participación en el SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior Español), desmantelamiento de campamentos de inmigrantes establecidos en las inmediaciones del perímetro fronterizo. Sin embargo, la política migratoria y de control de fronteras de Marruecos tiende a variar en función de cuál sea el estado de sus relaciones con España y la Unión Europea. La intensidad de los esfuerzos es máxima en momentos de entendimiento, pero no es infrecuente que las autoridades marroquíes relajen de vez en cuando la presión ejercida sobre los grupos de inmigrantes irregulares de origen subsahariano que han alcanzado su territorio, lo que de inmediato hace aumentar la presión migratoria sobre las fronteras y vallas de Ceuta y Melilla. Tampoco es infrecuente que, de un día para otro, las autoridades fronterizas de Marruecos pongan trabas al tránsito de porteadoras por los pasos del Tarajal y Beni Enzar, a veces hasta prohibirlo temporalmente, contribuyendo a congestionar un tráfico fronterizo sumamente denso de por sí, desincentivarlo e incluso colapsarlo. Estos cambios que suelen reflejar los altibajos de las relaciones diplomáticas, como ya se ha dicho, permiten a Marruecos poner de manifiesto hasta qué punto la situación de las fronteras terrestres españolas en Ceuta y Melilla depende de su cooperación.

Las dificultades a las que acabamos de aludir provocan diversos problemas relativos a la gestión de los flujos de personas y mercancías que atraviesan las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla. El primero es la permeabilidad no resuelta de dichas fronteras, evidenciada sobre todo en el progresivo aumento de las entradas irregulares, ya referido. Vinculado a lo anterior, existe también el problema de la acumulación de episodios críticos producidos por incrementos súbitos y drásticos del número de inmigrantes irregulares llegados a los perímetros fronterizos. Dichos episodios ponen en riesgo la integridad física de los asaltantes, quienes suelen resultar inevitablemente lesionados al tratar de saltar las vallas, pero también la de los agentes encargados de impedir las entradas ilegales, quienes en ocasiones han sido agredidos y lesionados por los asaltantes mediante el empleo de medios agresivos (excrementos, cal viva, sprays, piedras, palos).

Más directamente relacionados con el inmenso tráfico diario, se da el hecho de que las autoridades fronterizas no puedan conocer con total certeza el número exacto de personas que atraviesan los puestos fronterizos, la identidad verdadera de todas ellas y la naturaleza de todas las mercancías que se trasladan. Asimismo, encuentran graves dificultades para garantizar el acceso ordenado y seguro a los

puestos fronterizos y la fluidez del tráfico de personas y mercancías, produciéndose frecuentes colas kilométricas que colapsan las fronteras e incluso las zonas urbanas aledañas y algunas avalanchas de porteadoras que, a veces, se saldan con heridas y lesiones.

Vulnerabilidades y perjuicios derivados de la situación de las fronteras

La evolución de la situación de las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla ha causado diversos perjuicios a los propios migrantes y las ciudades. El aumento progresivo de las entradas ilegales en Ceuta y Melilla y la llegada de solicitantes de asilo ha posibilitado la incorporación de pequeñas cuotas de población temporalmente cautiva formada por los inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo que deben permanecer en las ciudades durante meses, sin poder pasar a la Península ni implicarse en ninguna ocupación legal, mientras se realizan los trámites para su identificación y posible expulsión o para dar respuesta a sus peticiones de asilo. Ello ha generado, a su vez, un problema casi crónico de saturación de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), creados en 1999 y 2000 para darles acogida, atención sanitaria, alimentación y cobijo. Tal saturación ha traído la consecuencia de que, en ciertos momentos, una proporción de los inmigrantes irregulares tuvieran que ser derivados a hogares de acogida gestionados por ONG's. Por otro lado, la retención en los CETI en condiciones de sobreocupación y la frustración resultante ha dado lugar a situaciones de tensión y intentos de traspasar ilegalmente las fronteras marítimas de Ceuta y Melilla mediante la ocultación en vehículos que salen de sus puertos: más de 19.200 casos semejantes, muchos de ellos protagonizados por menores, fueron identificados en 2017 solo en Melilla. Por supuesto, cada uno de esos hechos derivados del incremento de las entradas irregulares genera costes para las ciudades.

Las facilidades de acceso que disfrutaban los ciudadanos marroquíes empadronados en las provincias de Tetuán y Nador han aumentado los gastos sanitarios de las dos ciudades, al propiciar que miles de esos ciudadanos acudan anualmente a sus servicios de urgencia, derivando esto en un aumento de nacimientos en Ceuta y Melilla de hijos con padres residentes en Marruecos. Más importante aún, esas mismas facilidades han creado y potenciado la problemática de los Menores extranjeros no acompañados (MENA): niños de 14 años o más, casi todos procedentes del norte de Marruecos, que siendo huérfanos, tras ser abandonados o escapar de sus hogares, o habiendo sido empujados y ayudados por sus padres, logran cruzar la frontera de forma generalmente clandestina (colándose entre el gentío en horas de máxima afluencia o escondiéndose en vehículos), con el propósito de obtener el permiso de residencia que permita reagrupar a su familia o irse a vivir y buscar un

trabajo a la Península o algún país europeo. Aunque los primeros casos se remontan a 1995, su afluencia se dispararía a partir de 2014, llegando a darse miles de ellos. Como las leyes españolas impiden devolverles a Marruecos si no se asegura que serán recibidos por sus familias o por alguna institución que asuma su cuidado, estos menores son enviados a centros donde puedan recibir asistencia, cobijo y educación. Sin embargo, una parte de ellos suele negarse a acatar las normas vigentes en esos centros y optan por abandonarlos o pasar la mayor parte del día deambulando por los puertos y las calles, exponiéndose a caer en la delincuencia o en las drogas, contraer enfermedades y otros riesgos y alimentando una cierta sensación de inseguridad en algunos segmentos de la población autóctona. Aunque estos menores no pueden pasar legalmente a la Península hasta cumplir la mayoría de edad, muchos tratan de lograrlo colándose como polizones en algún buque.

Los problemas de acceso a Ceuta y Melilla desde Marruecos y las complicaciones experimentadas por el tránsito ordinario a través de los puestos fronterizos no solo producen episodios cada vez más frecuentes de atasco o caos, sino que también tienen un impacto económico directo y negativo sobre las ciudades autónomas. Primero, porque limitan o interrumpen las transacciones relacionadas con el comercio transfronterizo en todas sus formas, con los perjuicios que ello trae a los segmentos de población que viven de esa actividad. Y, segundo, porque las dificultades de tránsito disuaden a muchos turistas y compradores marroquíes de cruzar la frontera para entrar en Ceuta o en Melilla, ocasionando pérdidas considerables para muchos establecimientos comerciales de las dos ciudades, además de desincentivar el traslado hacia Marruecos por parte de turistas locales, españoles o llegados desde la Península.

Finalmente, la permeabilidad de los puestos fronterizos del Tarajal y Beni Enzar y los problemas de identificación y control propician diversas actividades ilegales a desarrollar a través de las fronteras de Ceuta y Melilla, tanto las terrestres como las marítimas, en las mismas ciudades y en la Península. Algunas de esas actividades tienen que ver con la facilitación de la entrada de inmigrantes por medios irregulares y su acogida por parte de individuos y grupos clandestinos especializados en el tráfico de seres humanos, incluyendo a redes criminales dedicadas a labores relacionadas con la trata de personas. A esto caben añadir las oportunidades que el descontrol fronterizo crea para la implicación en otros tráficó ilícitos (sobre todo, de drogas, pero también de otro tipo de mercancías valiosas y/o peligrosas); y también para introducir dinero de origen ilegal, con fines de blanqueo. Por último, aunque no haya sido práctica habitual, la permeabilidad de las fronteras de Ceuta y Melilla exponen a estas ciudades al riesgo de infiltración por elementos terroristas dispuestos a actuar o establecerse en alguna de esas dos ciudades o, a través de ellas, en el algún otro lugar de España o del continente europeo. Este riesgo típicamente fronterizo puede verse potenciado tanto por la vecindad con Marruecos, país que ha venido

y continúa enfrentando un grave problema de actividad terrorista de inspiración yihadista, así como por la germinación dentro de determinadas áreas de Ceuta y Melilla de un cierto caldo de cultivo favorable al proselitismo y la captación yihadistas, puesto de manifiesto en sucesivas operaciones policiales realizadas en los últimos años.

Mirando al futuro: desafíos y recomendaciones

Una simple revisión de los factores que han determinado los problemas más recientes y actuales planteados por las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla permite augurar que, de no producirse algún cambio importante e imprevisto, esos problemas seguirán activos en el futuro. Mientras perdure el cierre parcial de las otras rutas mediterráneas de inmigración hacia Europa (sobre todo, la ruta central que va de Libia y Malta a Italia) las dos fronteras españolas en el norte de África seguirán viéndose sometidas a una presión migratoria considerable, multiplicando el número de inmigrantes llegados a sus perímetros, las intrusiones irregulares, las avalanchas o asaltos masivos y el resto de problemas derivados de las entradas ilegales. En términos más generales, todos los indicadores relevantes (demográficos, políticos, económicos, sociales, etc.) relacionados con los países que sirven de origen de los flujos migratorios que atraviesan Ceuta y Melilla y el enorme diferencial económico y político entre aquellos países, España y Europa, sugieren que la presión migratoria continuará creciendo. Respecto a la otra dimensión de la movilidad transfronteriza, esencialmente determinada por factores sociales y económicos y por los altibajos de la relación con Marruecos, tampoco se vislumbran muchas posibilidades de cambio. Al menos a corto y medio plazo, los problemas de tránsito en la frontera perdurarán, agravando seguramente la situación económica de las ciudades, sobre todo si Marruecos no altera para mejor su política relacionada con la gestión fronteriza.

Considerando todo lo anterior, si se quiere evitar que todo siga igual o vaya a peor, las autoridades españolas deberán adoptar nuevas medidas que ayuden a mejorar la situación de las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla (también las marítimas, no examinadas aquí). La actuación más urgente a promover en ese sentido pasa por mejorar las capacidades de control, vigilancia, contención y gestión de los puestos fronterizos, lo cual implica modernizar sus instalaciones, incorporar medios técnicos sofisticados (por ejemplo, sistemas de escaneado de vehículos para detectar la ocultación de personas y mercancías) y ampliar de forma sustantiva los efectivos policiales destinados a su gestión. Igualmente, es imprescindible desarrollar herramientas jurídicas y directrices claras que ayuden a compatibilizar los objetivos de reducir las entradas ilegales y proporcionar una acogida y un trato dignos a todos los inmigrantes, incluidos los llegados por vía irregular y los solicitantes de asilo, respetando la normativa internacional de Derechos Humanos y de protección

internacional y asegurando sus garantías procesales. Para ello también sería necesario aumentar las capacidades de acogida a inmigrantes, solicitantes de asilo y menores no acompañados.

Obviamente, las actuaciones anteriores deberán ser complementadas con otras que vayan al fondo de los problemas que complican la situación de las fronteras y su gestión, desde el crecimiento de los flujos migratorios y los tráficó ilícitos, pasando por la actitud de Marruecos, hasta llegar a las limitaciones del sistema de desarrollo económico todavía vigente en las dos ciudades autónomas. Así, en primer lugar, la situación de las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla aporta una razón más para avanzar en algunas de las líneas generales de acción propuestas en la Estrategia de Seguridad Nacional. En ese sentido han de potenciarse, sobre todo, aquellas acciones que vayan dirigidas a prevenir, ordenar y controlar los flujos migratorios irregulares, tratando de actuar sobre ellos en los países de origen y promoviendo políticas de inmigración y asilo más eficaces en el seno de la Unión Europea. Además, es esencial aumentar los medios dedicados a actuar contra las redes delictivas que potencian la inmigración irregular y otros delitos asociados, como la trata de personas. En segundo lugar, deben redoblarse los esfuerzos para comprometer a Marruecos en una política de mayor colaboración en materia migratoria, pero, sobre todo, por lo que concierne a la gestión de las fronteras de Ceuta y Melilla y los problemas derivados de su permeabilidad (devoluciones de emigrantes irregulares, asunto de los Menores no acompañados, y otros). En tercer lugar, a corto plazo es necesario dar un tratamiento específico a las complicaciones del tránsito transfronterizo, mientras que a medio plazo hay que buscar alternativas viables al actual modelo que sostiene la economía de Ceuta y Melilla, demasiado dependiente de un comercio irregular que es difícilmente controlable y que tampoco está exento de perjuicios.

Notas sobre la migración en el derecho marítimo internacional

José Luis Gabaldón García
Profesor de Derecho Marítimo Internacional

Esta breve nota pretende examinar brevemente la medida en que el Derecho Marítimo Internacional viene a contemplar y regular el tráfico migratorio realizado, en todo o en parte, mediante la navegación en buques o embarcaciones por las aguas del mar.

A tal efecto se mencionarán en primer lugar las escasas normas sobre inmigración contenidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecho en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (CONMAR) (BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1997).

Seguidamente se prestará atención a la normativa penal internacional para la represión y castigo de las conductas de inmigración ilegal que tienen el mar como escenario, básicamente contenida en Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000 (PTIM) (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2003).

Finalmente se mencionará el régimen de salvamento marítimo de las personas en riesgo de perecer en el mar (incluidos los migrantes), tal como este viene determinado en diversos instrumentos internacionales del Derecho Marítimo.

I. La migración en la CONMAR

La CONMAR contempla solo de forma muy aislada y tangencial los actos de inmigración ilegal que se verifican en algunos de los espacios o categorías marítimas que establece. Y lo hace al efecto de delimitar las potestades legislativas y de ejecución de los Estados ribereños en cada uno de dichos espacios y respecto a los buques extranjeros (sobre los nacionales posee todas las competencias en su condición de Estado de pabellón; Art. 94 CONMAR).

I.1 Potestades en el mar territorial

La CONMAR reconoce expresamente la potestad del Estado ribereño para dictar, de conformidad con las disposiciones de la propia Convención y otras normas de Derecho Internacional, leyes y reglamentos relativos al paso inocente por el mar territorial (como máximo hasta 12 millas desde líneas de base), entre otras materias, sobre la prevención de las infracciones de sus leyes y reglamentos **de inmigración** (Art. 21, l.h) CONMAR). Esa legislación será de obligada observación por todos los buques extranjeros que ejerzan el derecho de paso inocente por el mar (Art. 21.4 CONMAR).

Por otra parte, califica como paso no inocente, es decir, perjudicial para la paz, el buen orden, o la seguridad del Estado ribereño, entre otros, aquel que conlleve una actividad de embarco o desembarco de cualquier persona en contravención de las leyes y reglamentos **de inmigración** de dicho Estado (Art. 19.2.g) CONMAR). Y ese precepto viene complementado por el que faculta al Estado ribereño para tomar en su mar territorial las medidas necesarias para impedir todo paso que no sea inocente (Art. 25 CONMAR).

Además, en el caso de los buques que se dirijan hacia las aguas interiores o a recalar en una instalación portuaria situada fuera de esas aguas, el Estado ribereño posee también potestades de ejecución (derecho a tomar las medidas necesarias) para impedir cualquier incumplimiento de las condiciones a que esté sujeta la admisión de dichos buques en esas aguas o en esa instalación portuaria (Art. 25.2 CONMAR).

La jurisdicción penal a bordo de los buques extranjeros que naveguen por el mar territorial viene regulada de forma específica en la CONMAR, distinguiendo según se trate de delitos cometidos durante su paso por el mar territorial o antes de que el buque haya entrado en el mar territorial. En el primer supuesto, la CONMAR simplemente recomienda no ejercer dicha jurisdicción salvo en ciertos casos tasados, entre los que figuran el de que el delito tenga consecuencias en el Estado ribereño (lo que bien puede entenderse respecto de los delitos de inmigración). En el segundo

supuesto, el Estado ribereño no podrá tomar medida alguna para detener a ninguna persona ni para practicar diligencias penales.

En cualquier caso, el Estado ribereño, a solicitud del capitán y antes de tomar cualquier medida (o durante su adopción en caso de urgencia) deberá notificar al agente diplomático o funcionario consular del Estado de pabellón (Art. 27 CONMAR).

1.2 Potestades en los estrechos internacionales

En las aguas del mar territorial situadas en estrechos utilizados para la navegación internacional y sometidos al régimen de paso en tránsito (como es el caso del Estrecho de Gibraltar), son también aplicables las normas generales que rigen las potestades del Ribereño en el mar territorial, incluido el ejercicio de la jurisdicción penal, siempre que se respete el referido régimen especial de paso en tránsito (Art. 34.1 CONMAR).

Así, los Estados ribereños de esos estrechos internacionales están facultados para legislar en lo atinente al embarco o desembarco de cualquier persona en contravención de sus leyes y reglamentos **de inmigración** (Art. 42.1.b) CONMAR) y esa legislación deberá ser cumplida por todos los buques que ejerzan el derecho de paso en tránsito (Art. 42.4 CONMAR). Además, el Estado del pabellón de un buque o el Estado de registro de una aeronave que goce de inmunidad soberana y actúe en forma contraria a dichas leyes y reglamentos incurrirá en responsabilidad internacional por cualquier daño o perjuicio causado a los Estados ribereños de estrechos (Art. 42.5 CONMAR).

1.3 Potestades en la zona contigua

En la zona contigua al mar territorial (como máximo hasta 24 millas desde las líneas de base) el Estado ribereño está legitimado para tomar las medidas de fiscalización necesarias a fin de prevenir y, en su caso, sancionar las infracciones de sus leyes y reglamentos, entre otros, **de inmigración**, que se cometan en su territorio o en su mar territorial (Art. 33 CONMAR).

1.4 Potestades en la zona económica exclusiva

En principio parece que la CONMAR no otorga a los Estados ribereños potestad alguna en materia de inmigración respecto a los buques extranjeros que naveguen por sus zonas económicas exclusivas (como máximo hasta 200 millas desde las líneas de base). Sin embargo, es menester tener en cuenta que tales potestades existen en la misma medida en que existen en alta mar debido a la remisión efectuada a las normas

de la Convención que regulan la posible adopción de medidas de ejecución en alta mar (Art. 58.2 CONMAR).

I.5 Potestades en alta mar

Rige en alta mar el denominado principio de exclusividad de jurisdicción sobre los buques, en cuya virtud los buques deben navegar bajo el pabellón de un solo Estado y quedan sometidos a la exclusiva jurisdicción (entendida en sentido amplio, como conjunto de potestades) de dicho Estado. Ahora bien, tal exclusividad no es absoluta, sino que quiebra en los casos excepcionales previstos de modo expreso en la propia Convención (e.g. piratería) o en otros tratados internacionales (Art. 92 CONMAR).

Aun cuando la CONMAR no menciona expresamente la inmigración cuando regula la posibilidad de intervenir en alta mar sobre buques extranjeros, parece que ello será posible con arreglo al régimen general del derecho de visita, bien cuando el buque o embarcación carezca de nacionalidad, o bien cuando tenga en realidad la misma nacionalidad del buque de Estado que interviene (aunque enarbole pabellón extranjero) o se niegue a izar su pabellón (Art. 110.1.d) y e) CONMAR). Y desde luego siempre estará el Estado ribereño legitimado para intervenir en alta mar en ejercicio del derecho de persecución (en los términos del Art. 111 CONMAR).

Por lo demás y precisamente sobre represión y castigo penal de delitos de inmigración ha de estarse al tratado internacional específico mencionado a continuación.

II. Represión penal del tráfico ilícito de migrantes por mar

El PTIM es el tratado específicamente aplicable en esta, ya que su propósito no es otro que el de prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados Parte, protegiendo, al mismo tiempo, los derechos de los migrantes que son objeto de dicho tráfico (Art. 2 PTIM).

A tal efecto y en lo que aquí más interesa, se entiende por “buque”, cualquier tipo de embarcación, con inclusión de las embarcaciones sin desplazamiento (aerodeslizadores y semejantes) e incluso los hidroaviones, que se utilice o pueda utilizarse como medio de transporte sobre el agua (Art. 3.b) PTIM).

Con carácter general, el PTIM se aplica a la prevención, investigación y penalización de los delitos allí tipificados, cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado, así como a la protección de los derechos de las personas que hayan sido objeto de tales delitos. (Art. 4 PTIM). En virtud del PTIM los Estados parte se obligan a tipificar como delitos en su legislación interna las conductas allí tipificadas, incluyendo la complicidad, la tentativa y las circunstancias agravantes, entre las que figuran la puesta en peligro de la vida o seguridad de los migrantes afectados (Art. 6 PTIM).

En cualquier caso, el PTIM es contundente al declarar que los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal por el solo hecho de haber sido objeto de alguna de las conductas delictivas en él contempladas (Art. 5 PTIM).

El Capítulo dedicado al tráfico ilícito de migrantes por mar comienza estableciendo un deber general de cooperación entre los Estados parte, quienes habrán de hacerlo en la mayor medida posible para prevenir y reprimir dicho tráfico “de conformidad con el derecho internacional del mar” (Art. 7 PTIM).

El examen de las prescripciones del PTIM muestra su cabal acomodo a las normas y principios de la CONMAR. En efecto, por una parte, se declara que las medidas que se adopten sobre los buques tendrá en cuenta la necesidad de no interferir ni causar menoscabo en la competencia del Estado de pabellón para ejercer su jurisdicción y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales (Art. 9.3.b) PTIM), respetándose así las potestades y obligaciones del Estado de pabellón establecidas en la CONMAR (Art. 94).

Sentado lo anterior, el PTIM añade un deber de colaboración de todos los Estados Parte con el Estado de pabellón, estableciendo que cuando este último tenga motivos razonables para sospechar que uno de sus buques (o que pretenda estar matriculado en su registro, o que carezca de nacionalidad o que, aunque enarbore un pabellón extranjero o se niegue a izar su pabellón, tenga en realidad la nacionalidad de dicho Estado), está involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar podrá solicitar la asistencia de otros Estados Parte a fin de poner término a la utilización del buque para ese fin. Y todos los demás Estados Parte a quienes se solicite dicha asistencia la prestarán, en la medida posible y con los medios de que dispongan (Art. 8.1 PTIM).

Por otra parte, el PTIM deja a salvo los derechos y las obligaciones de los Estados ribereños en el ejercicio de su jurisdicción de conformidad con el derecho internacional del mar (Art. 9.3.a) PTIM), acomodándose así a las potestades legislativas y de ejecución sobre buques extranjeros previstas en la CONMAR para los distintos espacios marítimos.

Entendida así la cuestión, las prescripciones que seguida y sucintamente se mencionan (contenidas en el Art. 8.2 a 8.7 y 9 del PTIM) han de entenderse referidas y aplicables a los buques extranjeros que se encuentren en la zona económica exclusiva o en alta mar:

- 1) El Estado que tenga motivos razonables para sospechar que un buque que esté haciendo uso de la libertad de navegación está involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar podrá notificarlo al Estado del pabellón, pedirle que confirme la matrícula y, si la confirma, solicitarle autorización para adoptar medidas apropiadas con respecto a ese buque. El Estado del pabellón podrá autorizar al Estado requirente, entre otras cosas, a: a) Visitar el buque; b) Registrar el buque; y c) Si se hallan pruebas de que el buque está involucrado en el tráfico

ilícito de migrantes por mar, adoptar medidas apropiadas con respecto al buque, así como a las personas y a la carga que se encuentren a bordo, conforme le haya autorizado el Estado del pabellón, al cual deberá avisar con prontitud del resultado de esas medidas.

- 2) Los Estados requeridos han de responder con celeridad a toda solicitud de otro Estado Parte con miras a determinar si un buque que está matriculado en su registro o enarbola su pabellón o está autorizado a hacerlo, así como a toda solicitud de autorización para la adopción de medidas.
- 3) Los Estados no pueden adoptar otras medidas sin la autorización expresa del Estado del pabellón, salvo las que sean necesarias para eliminar un peligro inminente para la vida de las personas o las que se deriven de los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes.
- 4) Todo Estado Parte que tenga motivos razonables para sospechar que un buque está involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar y no posee nacionalidad o se hace pasar por un buque sin nacionalidad podrá visitar y registrar el buque. Si se hallan pruebas que confirmen la sospecha, ese Estado Parte adoptará medidas apropiadas de conformidad con el derecho interno e internacional, según proceda.
- 5) Siempre que un Estado adopte medidas habrá de garantizar la seguridad y el trato humano de las personas que se encuentren a bordo, así como tener en cuenta la necesidad de no poner en peligro la seguridad del buque o de su carga.
- 6) Cuando las razones que motivaron las medidas no resulten fundadas y siempre que el buque no haya cometido ningún acto que las justifique, dicho buque será indemnizado por todo perjuicio o daño sufrido (en consonancia con el Art. 110.3 sobre el derecho de visita).
- 7) Toda medida que se adopte en el mar en cumplimiento de lo dispuesto en el presente capítulo será ejecutada únicamente por buques de guerra o aeronaves militares, o por otros buques o aeronaves que ostenten signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio de un gobierno y autorizados a tal fin (en consonancia con el Art. 110.5 CONMAR sobre el derecho de visita).

Aparte de las anteriores prescripciones que bien pueden ser incardinadas en el ámbito del Derecho Marítimo, conviene mencionar aquí otras que, aunque más propias del Derecho internacional humanitario, tienen cierta relación o incidencia en las medidas de intervención o de salvamento marítimo.

Es el caso, en primer lugar, del deber de los Estados de prestar asistencia apropiada a los migrantes cuya vida o seguridad se haya puesto en peligro como consecuencia de haber sido objeto de las conductas delictivas contempladas en el Protocolo (Art. 16.3). Y también el deber de los Estados de facilitar y aceptar, sin demora indebida o injustificada, la repatriación de toda persona que haya sido objeto de esas conductas y que sea nacional o residente permanente en ese Estado (Art. 18.1 PTIM). Y, en fin, está la llamada cláusula de salvaguardia, en cuya virtud quedan siempre a salvo los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional, que incluye el humanitario y los derechos humanos, en particular la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como el principio de *non-refoulement* consagrado en dichos instrumentos.

III. Salvamento marítimo de los migrantes

Las lamentables condiciones de navegabilidad de que adolecen la mayoría de las embarcaciones utilizadas para el tráfico ilícito de los migrantes por mar, junto con el hacinamiento a que son sometidos a bordo, supone que estos se encuentren en peligro en el mar prácticamente desde el momento en que inician su navegación. Ello comporta la aplicación inmediata de las normas internacionales sobre salvamento marítimo.

El Derecho marítimo internacional ha incluido desde antiguo normas de carácter público, que han impuesto a todos los navegantes el deber de salvar a toda persona que se encuentre en peligro en el mar. En la actualidad el salvamento obligatorio de vidas en la mar viene recogido en diversos Convenios internacionales tanto en lo atinente a los marinos cuanto a los propios Estados.

Así, la CONMAR obliga a los Estados a exigir a los capitanes de los buques de su pabellón que, siempre que puedan hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación o sus pasajeros, presten los referidos auxilios. Y todo Estado ribereño debe fomentar la creación y funcionamiento de un servicio de búsqueda y salvamento adecuado (Art. 98 CONMAR).

En el mismo sentido, conforme al Capítulo V del Anexo del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLASV) (BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2002), los capitanes de los buques que estén en la mar en condiciones de prestar ayuda y salvo que consideren que es irrazonable o innecesario hacerlo, están obligado a acudir en auxilio de las personas que se encuentren en peligro en el mar y tratarán a los rescatados con humanidad conforme a la capacidad y las limitaciones del buque (Art. 33 SOLASV).

Aparte de lo anterior, y también según SOLASV, los Estados vienen obligados a garantizar la adopción de las medidas necesarias para salvar a las personas que se hallen en peligro en el mar cerca de sus costas, las cuales comprenderán el establecimiento, la utilización y el mantenimiento de las instalaciones de búsqueda y salvamento que se juzguen factibles y necesarias, habida cuenta de la densidad del tráfico marítimo y los peligros existentes para la navegación (Art. 7 SOLASV).

El Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo, 1989 (SALVAGE) (BOE núm. 57, de 8 de marzo de 2005), aunque dedicado al salvamento de bienes en el mar, incluye una norma que insiste en el sentido apuntado: «Todo capitán tiene el deber de prestar auxilio a cualquier persona que se halle en peligro de desaparecer en la mar, siempre que ello no entrañe grave peligro para su buque y para las personas que se encuentran a bordo» (Art. 10 SALVAGE).

El Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo 1979 (SAR) (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1993) es el instrumento más importante en lo atinente a las obligaciones de los Estados sobre la materia. Ciertamente, en su versión original, el Convenio SAR presentaba ciertas lagunas e imprecisiones respecto a los criterios para determinar el lugar de desembarco y a las obligaciones de los Estados a tal respecto. Fue por ello por lo que la Asamblea de la OMI adoptó su Resolución A.920 (22) (29 de noviembre de 2001), en la que, entre otras cosas, se pedía la revisión de los tratados existentes a fin de garantizar el rescate y desembarco en un lugar seguro de todos los naufragos, con independencia de su condición, incluidos los migrantes indocumentados, los refugiados o los solicitantes de asilo.

Dicha Resolución motivó la adopción de las enmiendas al Convenio SAR de 20 de mayo de 2004, mediante Resolución del Comité de Seguridad Marítima de la OMI MSC 155 (78) (BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2007). En su Preámbulo puede leerse lo siguiente: «Consciente asimismo de que el propósito del párrafo 3.1.9 del anexo del Convenio, enmendado por la presente resolución, es garantizar que en todos los casos se proporciona un lugar seguro en un periodo de tiempo razonable, hace suyo el propósito de que la responsabilidad de proporcionar dicho lugar seguro, o de cerciorarse de que se proporciona, corresponda a la Parte responsable de la región SAR en la que se haya rescatado a los supervivientes». A su vez, estas enmiendas al SAR comportaron la modificación del SOLASV (Art. 33.1 SOLASV), que reprodujo lo substancial de las prescripciones que seguidamente se señalan.

En síntesis, con arreglo al vigente texto del Anexo SAR (y del SOLASV), las Partes han de garantizar que se preste auxilio a cualesquiera personas que se hallen en peligro en el mar, sean cuales la nacionalidad o la condición jurídica de dichas personas o las circunstancias en que éstas se encuentren (Norma 2.1.10 Anexo SAR).

Además, las Partes están obligadas a coordinarse y colaborar entre sí para garantizar que los capitanes de buques que presten auxilio embarcando a personas en peligro en

el mar sean liberados de sus obligaciones con una desviación mínima del buque de su viaje proyectado.

Corresponde a la Parte responsable de la región SAR de que se trate la responsabilidad primordial de que la coordinación y colaboración se produzcan de modo que las personas rescatadas sean desembarcadas del buque que les prestó auxilio y entregados en un lugar seguro, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de la situación. En todo caso, las Partes tomarán las medidas pertinentes para que el desembarco tenga lugar tan pronto como sea razonablemente posible (Norma 3.1.9 Anexo SAR). Y el proceso para determinar el lugar o lugares más idóneos para el desembarco debe ser indicado por los centros de salvamento del Estado responsable de la región SAR (Norma 4.8.5 del Anexo SAR).

Conclusiones

- 1) La CONMAR sienta unos principios generales sobre las potestades legislativas y de ejecución de los Estados ribereños (incluido el ejercicio de la jurisdicción penal) en materia de inmigración a bordo de buques y embarcaciones extranjeros en los distintos espacios marítimos, remitiendo su desarrollo a la respectiva legislación interna sobre migración y extranjería.
- 2) En lo que respecta al Derecho Marítimo Internacional, el PTIM se ajusta debidamente a los principios y normas de la CONMAR que delimitan las potestades y deberes de los Estados ribereños y de pabellón en materia de migración ilícita por mar.
- 3) El Derecho Marítimo Internacional impone la obligación de salvar a las personas que se encuentren en peligro de perecer en la mar, con independencia de sus circunstancias o condición jurídica y de la causa última que haya motivado el peligro. Y la referida obligación pesa, tanto sobre cualesquiera otras personas que cuenten con los medios y estén en condiciones razonables para prestar el rescate, como sobre los propios Estados ribereños.
- 4) Conforme a los Convenios SOLASV y Anexo SAR, el Estado Parte responsable de la región SAR correspondiente asume la responsabilidad primordial de que los migrantes auxiliados sean desembarcados y entregados en un lugar seguro teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso y tomando las medidas pertinentes para que ese desembarco tenga lugar tan pronto como sea razonablemente posible y con una desviación mínima del buque rescatador respecto a su viaje proyectado.



La protección de las fronteras de la Unión Europea

Elena del Mar García Rico
Universidad de Málaga

Consideraciones previas

En el marco del análisis global sobre el fenómeno migratorio en España que representa este trabajo colectivo, resulta necesario tomar en consideración nuestra condición de Estado miembro de la Unión Europea (UE), una organización internacional que tiene como objetivo la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) sin fronteras interiores en los que se haga efectiva, entre otras, la libre circulación de personas.

Ahora bien, la seguridad de esta Europa "sin fronteras" no puede garantizarse sin la adecuada protección de las fronteras exteriores de la UE, sometidas en los últimos años a fenómenos variados en sus características y naturaleza, pero relacionados entre sí, como son los flujos migratorios masivos o la existencia de conflictos armados y Estados fallidos en nuestro vecindario más cercano. En particular, el que representa la conocida como frontera Sur, de la que nuestro país forma parte fundamental y que suscita por consiguiente mayor interés y, sin duda alguna, importantes retos y desafíos a los que debemos encontrar soluciones acordes a nuestras necesidades.

Para ello debe tomarse en cuenta el proceso de globalización que, ligado a una apertura cada vez mayor de las fronteras, vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad a través de una visión transversal de la misma presente ya en la Estrategia de Seguridad Marítima (ESM) adoptada por la UE en 2014, la Estrategia Global de Seguridad Europea (EGUE) de 2016, así como en la

Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) española de 2017. Una visión que debe presidir cualquier reflexión acerca de los grandes flujos migratorios ligados a esta noción de seguridad que afectan, como quizás ninguna otra cuestión en la actualidad, tanto al ELSJ como a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) establecidos en el Tratado de Lisboa.

De ahí que nuestra contribución en torno a la protección de las fronteras exteriores de la UE respecto de la cuestión migratoria se aleje de la tradicional perspectiva jurídico-internacional que asocia la protección de fronteras con la existencia de una agresión armada contra la integridad territorial de un Estado miembro de la UE, con lo que ello pueda significar de utilización de la fuerza armada en las relaciones internacionales y, en su caso, de invocación de la cláusula de defensa mutua prevista en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea.

Esta posición no supone ignorar las indudables consecuencias que la llamada crisis migratoria ha tenido en una PCSD aún en construcción; por el contrario, pretende un acercamiento a los problemas que ésta suscita en relación con la protección de las fronteras comunitarias y las carencias mostradas por los mecanismos previstos en la PCSD y el ELSJ que se han utilizado hasta el momento. Sólo así resultará posible realizar propuestas para hacer frente a las amenazas que se ciernen sobre las fronteras de la UE como parte de su respuesta integral al incremento de los flujos migratorios en tanto fenómeno no exclusivamente coyuntural.

Ahora bien, el análisis del vínculo entre seguridad de las fronteras y cuestión migratoria no debe conducir en nuestra opinión a una criminalización de los miles de refugiados que se dirigen a territorio comunitario e ignorar el hecho de que crímenes como el tráfico ilícito de migrantes o la trata de seres humanos son la consecuencia y no el origen del problema de la migración irregular.

Al respecto, hemos de admitir que la delincuencia organizada transfronteriza ligada no sólo a esos crímenes sino también a otros como el tráfico de armas, estupefacientes, contrabando, e incluso terrorismo, merecen ser considerados como graves amenazas no sólo a la seguridad de las fronteras marítimas de la UE como señala la ESM, sino también a la seguridad interna y externa de la Unión Europea y de España, tal y como se apunta en la EGUE y la ESN. Sin embargo, la búsqueda de instrumentos y acciones destinados a neutralizar esas amenazas debe estar siempre presidida por el respeto a valores y principios de la UE como la protección de los Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas internacionales, pilares sobre los que se asienta el proyecto de construcción europea y que resultan esenciales para afianzar su identidad en el momento crucial por el que atraviesa.

¿Lecciones aprendidas?

La decisión adoptada en 2015 por el Consejo de la UE, por la que se creaba una operación militar de gestión de crisis en el marco de la PCSD para complementar la actuación de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) dentro de la llamada Operación Tritón, puso de manifiesto que la crisis migratoria que comenzaba a gestarse en la frontera Sur de la UE pasaba a ser considerada no sólo como una cuestión vinculada a la gestión y control de fronteras, sino también como una amenaza a la seguridad europea.

Concebida como parte de la respuesta global de la UE a los flujos migratorios masivos en el Mediterráneo, en efecto, la EUNAVFOR MED Sophia estaba destinada a desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas en alta mar y, en particular, frente a las costas de Libia, Estado fallido situado en el corazón de una de las principales rutas migratorias hacia territorio europeo. Esta operación militar eminentemente marítima se situaba así en el límite entre la dimensión interior y exterior de la seguridad europea pero desvinculada de cualquier función relacionada con la defensa stricto sensu de las fronteras de la UE.

Su mandato fue ampliado en 2016, pasando a incluir la formación de la guardia costera y armada libia y el embargo de armas impuesto a este país por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y debía llevarse a cabo en fases consecutivas que se desarrollarían en el alta mar y, posteriormente, en espacios bajo la soberanía de Libia. Sin embargo, la falta del consentimiento del gobierno de este país y el marco jurídico establecido por Consejo de Seguridad han impedido que la Operación Sophia avance según las fases previstas, convirtiendo en prioritarias estas nuevas funciones y las vinculadas al rescate de miles de personas en alta mar para las que, en principio, no estaba destinada.

La valoración de los resultados de esta Operación hasta el momento no resulta especialmente positiva. Aunque ha contribuido al arresto de numerosos traficantes y la destrucción de las embarcaciones que se emplean para cometer estos delitos, no sólo no ha conseguido erradicar el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, sino que paradójicamente ha favorecido su proliferación. Asimismo, el incremento de las capacidades y la formación de una guardia costera y la Armada libia no parecen garantizar que el proceso de externalización de fronteras que ello representa se realice de conformidad con las normas básicas de protección de los derechos humanos. Incluso la importante tarea de búsqueda y salvamento marítimo que ha venido desarrollando en los últimos años, se ve ensombrecida por el dato que arroja el incremento del número de fallecidos en el Mediterráneo central.

Todo ello ha llevado a cuestionar la eficacia de este instrumento previsto en la PCSD para hacer frente a las amenazas que la cuestión migratoria ha planteado en la frontera Sur de Europa, y debe obligarnos a reflexionar acerca de los motivos por los cuales no se han alcanzado los objetivos perseguidos con su creación. Entre estos, cabría mencionar en primer lugar lo inadecuado que resulta una operación de gestión de "crisis" cuando, como hemos señalado anteriormente, los flujos migratorios masivos hacia la UE se han convertido en un fenómeno estructural y no esporádico o temporal. Una situación que, por otro lado, encuentra su sede natural de regulación en el marco del ELSJ y la política de control de fronteras, asilo e inmigración de la UE mejor que en la incipiente PCSD, dotada de mecanismos de carácter armado y esencialmente defensivo.

Con la ampliación progresiva del mandato de esta operación, por otro lado, el Consejo ha pretendido no sólo ofrecer una respuesta a un fenómeno tan complejo como el migratorio sino también tratar de colmar las deficiencias mostradas por el actual mecanismo de control de las fronteras exteriores de la UE. Unos objetivos quizás demasiado ambiciosos que han restado coherencia interna y eficacia a las actuaciones de la Operación en ámbitos espaciales y competenciales muy diversos, y no siempre convenientemente coordinadas con las agencias europeas que operan en el marco del ELSJ o con las llevadas a cabo por la OTAN.

Propuestas de futuro

En el momento de escribir estas líneas y con la prórroga del mandato de la Operación Sophia, que expira a finales de 2018, aún por decidir, parece conveniente extraer algunas conclusiones que nos hagan reflexionar acerca de cuáles podrían ser los instrumentos jurídicos y las medidas más adecuadas que a corto y medio plazo para mejorar la protección de las fronteras exteriores de la UE.

En este sentido, la primera de nuestras propuestas abogaría por dar continuidad a esta Operación. En el contexto actual es la única operación que esta organización parece dispuesta a desplegar para hacer frente a este tipo de amenazas en el Mediterráneo y el mejor instrumento en el ámbito de la PCSD que la UE ha sido capaz de concebir para hacer frente a las mismas. Asimismo, la lucha contra las redes de tráfico ilícito y de trata de personas constituye un elemento fundamental para proteger las fronteras de la UE incluso más allá de sus límites territoriales.

Ahora bien, urge en nuestra opinión redefinir su mandato y aprovechar los recursos y la experiencia acumulados para centrarse en el objetivo principal para el cual fue concebida originariamente: una operación de seguridad marítima contra las organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de migrantes que actúe en

colaboración tanto con la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC) y la Agencia Europea de Seguridad Marítima, como con la Alianza Atlántica a través de la operación denominada Sea Guardian.

Si se avanza en esta línea resultaría posible garantizar la pervivencia de esta operación, dado que el principal escollo a la prórroga de su mandato reside paradójicamente en la encomiable labor de salvamento y rescate que ha venido realizando, pero que suscita el rechazo de países como Italia al desembarco en sus puertos de los inmigrantes rescatados por los barcos de la Operación Sophia. Ello no debe implicar en modo alguno incumplir las normas internacionales relativas al rescate en alta mar, pero sí alcanzar un compromiso al menos temporal que, como señalara recientemente la Alta Representante de la UE, permita el desembarco de las personas rescatadas por los efectivos de esta operación sin crear un precedente que ponga en peligro los trabajos para reformar el conjunto de normas de la UE sobre asilo, refugio y migración que se llevan a cabo en la actualidad.

Esta solución supondría, asimismo, un avance en la necesaria delimitación de los ámbitos y competencias que las diferentes instituciones y agencias de la Unión Europea pueden desempeñar en el seno de la PCSD y del ELSJ. De este modo se lograría un modelo de gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE que mitigue las deficiencias que presenta la actuación individual de los Estados miembros ante la presión de los flujos migratorios masivos sobre sus fronteras y en ejercicio de unas competencias compartidas junto a las que corresponden a la UE.

Sin embargo, hemos de ser conscientes que una gestión compartida e integrada de las fronteras exteriores no resulta un objetivo fácil de lograr a corto plazo, a tenor de las evidentes tensiones internas que la cuestión migratoria suscita entre los Estados miembros de la UE. Como tampoco lo serían aquellas propuestas relacionadas con la creación de operaciones específicamente diseñadas para llevar a cabo labores de búsqueda y rescate en todo el Mediterráneo, en la medida en que la eficacia de las actuaciones de agencias europeas como la GEFC depende de la voluntad de los Estados de cooperar con ella, y a día de hoy no parece existir una clara voluntad política de alcanzar un acuerdo sobre el puerto seguro de desembarco y el reparto de la responsabilidad sobre las personas rescatadas entre los Estados miembros en el marco que ofrece el ELSJ.

La falta de compromiso político acerca de la protección de las fronteras de la UE en relación con la cuestión migratoria nos lleva incluso a considerar la opción de las varias velocidades como una medida más realista que, a partir de la aplicación efectiva de las operaciones conjuntas e intervenciones rápidas ante situaciones migratorias excepcionales previstas en el Reglamento de la GEFC, podría verse complementada con la creación de misiones de la UE en el Mediterráneo al amparo

de la PCSD y los mecanismos de cooperación reforzada previstos en el Tratado de Lisboa.

Al mismo tiempo, sería conveniente adoptar decisiones que permitan mejorar el proceso de externalización del control migratorio de las fronteras de la UE al que asistimos en los últimos años, entre las que tendría cabida la creación de las denominadas misiones Petersberg Plus contempladas en el art. 43.I del TUE y, por consiguiente, en el ámbito de la PCSD, para ser desplegadas en aquellos países donde la existencia de conflictos armados o de una generalizada inseguridad han propiciado un éxodo masivo de seres humanos que se dirigen a territorio europeo.

Un conjunto de propuestas, en fin, que deberían venir acompañadas de actuaciones a medio y largo plazo destinadas a erradicar las causas profundas de las migraciones masivas. Entre ellas, el incremento de la cuantía de los fondos de ayuda al desarrollo y las inversiones en el continente africano en la línea fijada por el Plan para África presentado por el G-20; así como las apuntadas en la Agenda Europea de Migración de 2015, relativas al marco de asociación de la UE con terceros países socios, en especial los Estados en tránsito que carecen de recursos para prestar ayuda y asistencia a los migrantes.

Ahora bien, consideramos que este modelo de "securitización" de la ayuda al desarrollo, del que nuestro país es principal valedor ante las instituciones europeas, no debería tener como referente el tan cuestionado acuerdo de 2016 entre la UE y Turquía. Por el contrario, resultarían más adecuados los acuerdos preferenciales que garanticen los derechos de refugiados y migrantes, tal y como se recoge en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular adoptado el pasado 11 de diciembre en la cumbre de Marrakech, y ayuden a lograr una mayor protección de las fronteras exteriores de la UE sin renunciar por ello a los valores y principios que caracterizan a esta organización internacional y comparten sus Estados miembros.

Europa y el control de las fronteras exteriores

Magdalena Martínez-Almeida de Navasqüés,
Consejo de la UE

Introducción

La crisis migratoria de los años 2015 y 2016 dejó al descubierto las carencias de algunos Estados miembros de la Unión Europea para gestionar los flujos migratorios y lo que es peor la falta de unidad, de coherencia y de solidaridad entre los Estados miembros a la hora de cooperar en materia de inmigración.

La denominada crisis migratoria o quizás más exactamente crisis de control de las fronteras, en mi opinión generó una sensación de desconfianza hacia los poderes públicos nacionales y europeos en muchos ciudadanos y profundizó de manera significativa la que considero como la mayor crisis existencial que ha atravesado hasta ahora el proyecto europeo.

Las heridas de la crisis todavía no han cicatrizado y todos los días leemos cómo los sentimientos generados siguen siendo explotados y aumentados por ciertos partidos para conseguir rédito de cara a las próximas elecciones europeas.

¹ Las opiniones expresadas en este documento pertenecen únicamente al autor y no reflejan la posición ni la opinión de la UE.

La imagen de incapacidad para controlar los movimientos de refugiados e inmigrantes a través principalmente del Mar Egeo y su dispersión hacia otros Estados miembros por la ruta de los Balcanes ha dejado un mensaje claro, la interdependencia de la Unión Europea de los países terceros. La política de inmigración ya no se puede entender sin la necesaria integración de los numerosos aspectos de política exterior que influyen en ella.

Es indudable que la gestión del fenómeno migratorio es complejo y que las decisiones que toma cada Estado miembro afectan al resto de sus socios. El clima actual entre los Estados miembros en materia de cooperación migratoria es cuanto menos delicado y en cierta manera es una pena porque ahora que las cifras de llegadas de inmigrantes han vuelto a ser parecidas a los de los años pre-crisis sería un buen momento para elaborar políticas y estrategias más transversales con soluciones sostenibles a medio y largo plazo que tengan en cuenta dónde empieza el fenómeno migratorio y seguir trabajando a nivel internacional para prevenir los factores que motivan las salidas de los inmigrantes. De ahí que me parezca positivo que se haya podido llegar entre tantos países a alcanzar un acuerdo sobre el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Aprender de la crisis migratoria y cooperar para subsanar las lagunas detectadas

La crisis migratoria nos ha dejado lecciones de las que la Unión Europea y sus Estados miembros deben aprender y actuar para subsanar las deficiencias detectadas y la ausencia de los mecanismos de reacción adecuados.

Aunque suene utópico, los Estados miembros y la Comisión deberían preguntarse colectivamente con honestidad y con espíritu solidario qué es lo que ha funcionado y qué es lo que ha fallado y analizar las razones de las dificultades en la gestión y la coordinación de la respuesta europea a la crisis. Me viene una pregunta básica: ¿Son nuestras políticas con nuestros países vecinos sostenibles a largo plazo? ¿Qué dicen estas políticas de nuestros valores? ¿Cuáles son, si los hay, nuestros objetivos comunes? ¿No sería un objetivo común restablecer la zona Schengen sin controles en las fronteras interiores salvo en casos de circunstancias excepcionales y por periodos de tiempo limitados?.

Vistos los desafíos crecientes para un control efectivo y la vigilancia de las fronteras sobre todo marítimas, la Unión Europea ha ido adoptando distintas medidas legislativas, operativas y financieras. Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para evitar el colapso del Espacio Schengen donde todavía 6 países mantienen los controles en sus fronteras interiores, uno por razones de seguridad

en relación con el terrorismo y los otros 5 para controlar los movimientos secundarios de los inmigrantes. Esta situación no hace más que profundizar la falta de confianza recíproca entre los Estados Schengen que ciertamente constituye el principal obstáculo a una auténtica cooperación. No sabemos ni cuándo ni cómo será la próxima crisis pero dada la situación actual de inestabilidad parece de sentido común prepararnos para hacer frente a este tipo de situaciones durante los próximos años.

A nivel europeo, parece necesario que haya un conocimiento mayor de las capacidades con las que cuenta cada Estado miembro para controlar y vigilar las fronteras, para efectuar retornos y tramitar las solicitudes de asilo, una mejora de las fuentes que alimentan los análisis de riesgo y asegurarse que esta información llega las autoridades que deben tomar las decisiones, una inversión bien planificada en recursos humanos y técnicos y acordar unos procedimientos de gestión de crisis que sean conocidos e integrados por las autoridades afectadas y que sean evaluados con el fin de adaptarlos mejor a las distintas situaciones que se pueden ir dando.

Además, ponerse a trabajar en elaborar un sistema de alerta europeo en materia migratoria dada la cantidad de fuentes de información valiosa que se reúnen entre las instituciones europeas y los Estados miembros. En este sentido, se ha establecido recientemente en la Dirección General de la Comisión Europea un Centro de Conocimiento en inmigración y seguridad con el fin de identificar, discutir e intercambiar información sobre tendencias emergentes.

En lo que se refiere a las Agencias Europeas que intervienen en las crisis migratorias, se trata de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, la Oficina Europea de Asilo y la Oficina Europea de Policía (EUROPOL). Durante la crisis, cuando se establecieron los denominados "hotspots"² en las islas griegas y en algunos puntos de las fronteras italianas, quedó patente la necesidad de coordinación de las actividades de estas Agencias. Sería necesario que las distintas Agencias que cada una debe actuar según los términos de su mandato, se pusiesen de acuerdo sobre un Protocolo para la cooperación entre ellas en caso de llegadas masivas a las fronteras exteriores para evitar disfuncionamientos y retrasos en su respuesta operativa y ganar en efectividad dado lo limitado de los recursos de los que disponen.

Por último en este tipo de situaciones, quiero resaltar la importancia de elaborar una narrativa de lo que está pasando y de lo que el Gobierno de turno y Europa

² [The hotspot approach to managing exceptional migratory flows](#), Comisión Europea.

están haciendo para evitar los daños causados por la desinformación en la opinión pública.

Actual revisión del mandato de Frontex

El control y la vigilancia de las fronteras exteriores es por supuesto un elemento esencial de una ordenada gestión del fenómeno migratorio pero no es el único.

Antes de la llegada a la frontera hay numerosos y complicados factores que gestionar. Asimismo, el buen funcionamiento de los controles depende en medida de los mecanismos y procedimientos que se van a aplicar después. Es toda una cadena en la que hay que invertir e idealmente encontrar un consenso a nivel nacional y europeo.

A nivel europeo, las medidas destinadas a reforzar el control y la vigilancia de las fronteras exteriores Schengen figuran entre las que se llega a un acuerdo con más rapidez entre el Consejo y el Parlamento Europeo. De hecho, es llamativo el número de reformas del mandato de la Agencia Frontex. La Agencia lleva funcionando desde 2005, y su mandato se ha modificado en el 2007, 2011, 2013 (creación de EUROSUR), 2016 y actualmente se está tramitando una nueva propuesta presentada por la Comisión en Septiembre del 2018 por el procedimiento legislativo ordinario.

Hace menos de dos años (octubre de 2016), entró en vigor el actual Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que prevé una extensión significativa del mandato de la Agencia y sobre todo da los primeros pasos concretos hacia la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (EBCG), que está compuesta por la Agencia y las autoridades competentes de los Estados miembros.

La voluntad política evidente de dotar cada vez de mayores poderes a Frontex para actuar en las fronteras exteriores como fin para salvaguardar el Espacio Schengen y su plasmación jurídica no han podido llevarse a cabo en la práctica debido a la falta de un compromiso suficiente de las Administraciones nacionales en términos de recursos humanos y equipamiento técnico destinados a la Agencia.

Por esta razón, el elemento clave de la nueva propuesta de la Comisión que está siendo actualmente negociada en el Consejo y en el Parlamento Europeo es la creación de un cuerpo operativo permanente de 10.000 miembros. El objetivo de la Comisión es que este cuerpo pueda desplegarse con la máxima rapidez en cualquier momento y en cualquier lugar, incluso imponerlo a un Estado miembro cuando se den razones de urgencia relativas al funcionamiento del Espacio Schengen.

La Comisión ha propuesto que este cuerpo permanente se componga de tres categorías: 1) miembros del personal empleados por Frontex, quienes, por primera vez, tendrán poderes ejecutivos necesarios para llevar a cabo las tareas de gestión de fronteras y para el retorno, 2) personal asignado de manera obligatoria a la Agencia por los Estados miembros durante un período prolongado y 3) el personal asignado obligatoriamente por los Estados miembros a la Agencia para el despliegue a corto plazo.

Tal propuesta ha suscitado diferentes preocupaciones entre los Estados miembros, la principal es el deseo de no ceder soberanía en favor de la Agencia. También que los recursos humanos y técnicos son limitados y escasos. En este sentido, algunos países se preguntan cuáles van a ser los criterios para determinar la contribución obligatoria de cada Estado miembro. Actualmente se están buscando fórmulas que tengan en cuenta estas preocupaciones.

Además la actual propuesta de Reglamento prevé:

- Un presupuesto sustancialmente mayor para adquirir su propio equipo técnico;
- La integración completa del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) en el EBCG;
- La posibilidad para la Agencia de organizar o participar en operaciones en terceros países no limítrofes como había sido el caso hasta ahora;
- En el ámbito de la política de retorno, la propuesta amplía el mandato de la Agencia para proporcionar asistencia técnica y operativa a los Estados miembros, sin perjuicio de la responsabilidad de estos últimos de emitir decisiones de retorno;
- Con el fin de facilitar el trabajo de la Agencia en los Estados miembros que albergarán actividades operativas en sus fronteras o que participen en los retornos, Frontex podría establecer oficinas de antenas en estos Estados miembros, y
- Se propone que Frontex trabaje estrechamente con la Agencia Europea de Asilo cuyo mandato también se está reforzando con el fin de facilitar el despliegue de equipos de apoyo a la gestión de la migración, en particular en zonas activas o en centros controlados (si están establecidos).

Un gran proyecto: Fronteras Inteligentes e Interoperabilidad de los sistemas de información

Hace unos años, y tras las peticiones de varios países la Comisión puso en marcha el proyecto de las Fronteras Inteligentes.

El Espacio Schengen cuenta con 26 países cuyas fronteras atraviesan cada año unos 50 millones de nacionales de terceros países que se calcula contribuyen a la economía europea con unos € 271 billones.

El próximo año, deberá empezar a funcionar el Sistema de Entradas y Salidas (SEE) en los países Schengen. Dicho sistema deberá reducir los retrasos en el control de fronteras y mejorar la calidad de los controles en las fronteras para los nacionales de terceros países ya que permitirá el cálculo automático de la estancia autorizada de cada viajero. El sistema permitirá identificar a aquellos extranjeros que excedan el período de estancia autorizado.

Finalmente, este sistema también ayudará en la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, puesto que las fuerzas de seguridad podrán acceder, bajo ciertas condiciones, al historial de los viajes registrados de nacionales de terceros países. Esta información complementará la información disponible en el Sistema de Información de Schengen (SIS).

A finales del año pasado, se adoptó un Reglamento por el que se establece el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV). El SEIAV será un sistema en gran medida automatizado que recopilará y verificará la información presentada por los nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado antes de su viaje al espacio Schengen de manera similar al ESTA americano.

Por último, me parece interesante señalar que uno de los objetivos para reforzar la seguridad interior en la Unión Europea es asegurar la interoperabilidad de varias bases de datos europeas en el ámbito JAI con una posible extensión en el futuro a bases de datos europeas utilizadas para los controles por las autoridades aduaneras.

El Consejo Europeo ha realizado diversos llamamientos para alcanzar este objetivo y como resultado hay una propuesta de la Comisión sobre la mesa que está siendo negociada entre el Parlamento y el Consejo.

El principal objetivo es asegurarse de que los usuarios finales, en particular la guardia de fronteras, la policía, los funcionarios de inmigración y las autoridades judiciales, disfruten de un acceso rápido, ininterrumpido, sistemático y controlado a la información que necesitan para desempeñar sus tareas.

La interoperabilidad se va a establecer entre los tres sistemas de información centralizados existentes hasta el momento es decir el Sistema de Información de Schengen (SIS), el sistema Eurodac, con los datos dactiloscópicos de los solicitantes de asilo y nacionales de terceros países que han cruzado las fronteras exteriores de forma irregular o que se encuentran en situación ilegal en un Estado miembro, y el Sistema de Información de Visados (VIS), con datos sobre los visados para estancias de corta duración. A ellos se sumarán cuando empiecen a funcionar el mencionado Sistema de Entradas y Salidas (SES), el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales de nacionales de terceros países (sistema ECRIS-TCN), un sistema electrónico de intercambio de información sobre las condenas dictadas contra nacionales de terceros países por los tribunales penales en la UE.

Conclusión

Estamos en plena negociación del marco financiero plurianual para los próximos siete años. Años que se prevén sean difíciles en cuanto a los flujos de personas que pueden llegar a la Unión Europea.

Muchos de los proyectos mencionados más arriba dependen en gran parte de los recursos financieros que se vayan a destinar. Esperemos que la voluntad política esté a la altura de los desafíos que esperan a Europa.

La salvaguarda del Espacio Schengen debería ser una prioridad como muestra del compromiso común de mantener este espacio de libertad que simboliza tan bien el proyecto europeo y como esfuerzo común para las generaciones más jóvenes.

CAPÍTULO 10

Lucha contra las redes de inmigración irregular

Lucha contra las redes de inmigración y el tráfico ilícito de personas

Cristina Blasi Casagran
Universidad Autónoma de Barcelona

En el siguiente informe se van a destacar tres aspectos relacionados con las redes y tráfico ilícito de migrantes: a) La cooperación interinstitucional a nivel internacional, b) falta de bases de datos comunes, c) la situación preocupante en la frontera sur con Marruecos.

Cooperación interinstitucional en la lucha contra la trata y el tráfico de personas

El grupo CIMCETT, del que la autora de este informe es miembro, organizó una conferencia el pasado mes de Noviembre en el que participaron representantes de las principales organizaciones internacionales y agencias europeas que trabajan en la prevención y persecución del tráfico de migrantes y trata de personas¹. Desde la UNODC (Oficina de Naciones Unidas para la droga y el crimen) se ha impulsado el proyecto GLO.ACT (en inglés, *Global Action against trafficking in persons and the Smuggling of Migrants*)². Actualmente participan 13 Estados y 23 Agencias con el objetivo de cooperar para desarrollar e implementar acciones nacionales contra la trata y el tráfico de migrantes. Sin embargo, el proyecto se ha encontrado con obstáculos a la hora de desplegar todo su potencial debido a las dificultades de implementación de las medidas previstas en el terreno, existiendo otros actores

¹ <http://www.cimcett.es/es/actividad-difusion/>

² Para más información, consultar: <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/glo-act/index.html>

[Recurso electrónico, consultado por última vez el 23 de noviembre de 2018].

que intervienen en este proyecto como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y UNICEF. En la lucha contra la trata de seres humanos existen tres actuaciones a desarrollar por instituciones y organismos a nivel nacional, europeo e internacional: la prevención, la persecución y la protección. En este sentido, la OIM desarrolla una importante labor en la protección de las víctimas sobre el terreno, en concreto proporcionando asistencia a las víctimas de las redes de trata y tráfico de personas, aportando sus conocimientos en la “gestión de casos concretos” y ayudando a la identificación. Debe tenerse en cuenta que cada misión de la OIM tiene autonomía en función de las necesidades y posibilidades del territorio en el cual actúa. En el caso concreto de Libia, hay una fuerte presencia de organizaciones que trabajan en el terreno, así como de programas para la lucha contra la trata y el tráfico de seres humanos. Sin embargo, la implementación sobre el terreno de la OIM es reciente, de manera que los objetivos que se plantean son a largo plazo, ya que la cooperación a nivel nacional es, aún, prematura.

Ya a nivel de la Unión, FRONTEX tiene asumidas las competencias de coordinación de la guardia fronteriza en la Unión Europea bajo el paraguas del Estado anfitrión, a instancia del cual se desarrolla una determinada operación. Sin embargo, FRONTEX solamente asume la labor de coordinación de todos los actores implicados, atendiendo las indicaciones del *International Coordinator Center*. Además, se debe tener en cuenta, a parte de los mandatos de todas las organizaciones, la financiación que los Estados miembros proveen para sufragar los costes de las operaciones de control fronterizo.

En cuanto a la prevención, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) desarrollan una labor importantísima de soporte a las víctimas y a los migrantes en la frontera exterior de la Unión. Así mismo, es importante recalcar las dificultades que tienen las ONGs y organizaciones internacionales a la hora de identificar a las víctimas de la trata y del tráfico de migrantes. Ha quedado ampliamente demostrado que, en el caso concreto de la trata de seres humanos, es un fenómeno que en la mayoría de los casos se esconde detrás de otras conductas delictivas, como la prostitución. También, es frecuente que un caso de tráfico de personas acabe derivando en un caso de trata de personas. Así, se hace extremadamente necesario que los responsables de identificar a las víctimas estén bien formados. Consecuentemente, FRONTEX ha elaborado dos manuales sobre identificación de las víctimas que sirven como referencia para las personas encargadas de esta labor, especialmente para la formación de los guardias de frontera, tanto dentro de los Estados miembros como en la propia agencia.

Finalmente, se apunta a la necesidad, también, de cooperación entre la Unión Europea y terceros Estados, ya sean Estados de origen de las víctimas o Estados de tránsito. Recientemente se impulsó un acuerdo entre la Unión y China en este sentido. Sin embargo, la cooperación internacional está a merced de la burocracia y de cuestiones políticas, que mezcladas pueden dificultar la cooperación y, consecuentemente,

entorpecer las labores de prevención del fenómeno de la trata de seres humanos y del tráfico, además de hacer aún más difícil la persecución de las redes de tratantes y traficantes.

Falta de bases de datos comunes

En pro de la prevención además es importante destacar la ausencia de una base de datos única para toda la Unión Europea, donde se pueda volcar todo tipo de información relacionada con la delincuencia, las redes de trata o las víctimas, de manera que resulte mucho más eficaz, ágil y sencillo poder comprobar los antecedentes de las personas que quieren acceder dentro del territorio de la Unión. En este sentido, los Estados son recelosos a la hora de compartir información (incluso a nivel nacional), de manera que es muy difícil poder sistematizar la información, sobre todo teniendo en cuenta que las agencias de la UE, en concreto FRONTEX, acceden a información recogida por otras agencias o gobiernos, cada una de ellas con su propio sistema de protección de datos. Por tanto, se debe hacer hincapié en la necesidad de disponer de bases de datos comunes a nivel de la Unión Europea. Desde EUROPOL se sigue apostando por la interoperabilidad entre los sistemas de las agencias, de manera que el desarrollo de una base de datos única es una necesidad imperativa. Mientras esta base de datos común sea más un deseo que una realidad, los Estados miembros tienen el deber de transmitir información a EUROPOL, el encargado de la cooperación de los cuerpos policiales de los Estados miembros. Cuando EUROPOL recibe información, ésta actúa de enlace entre los distintos cuerpos policiales y, a su vez, facilita la información transmitida por los Estados.

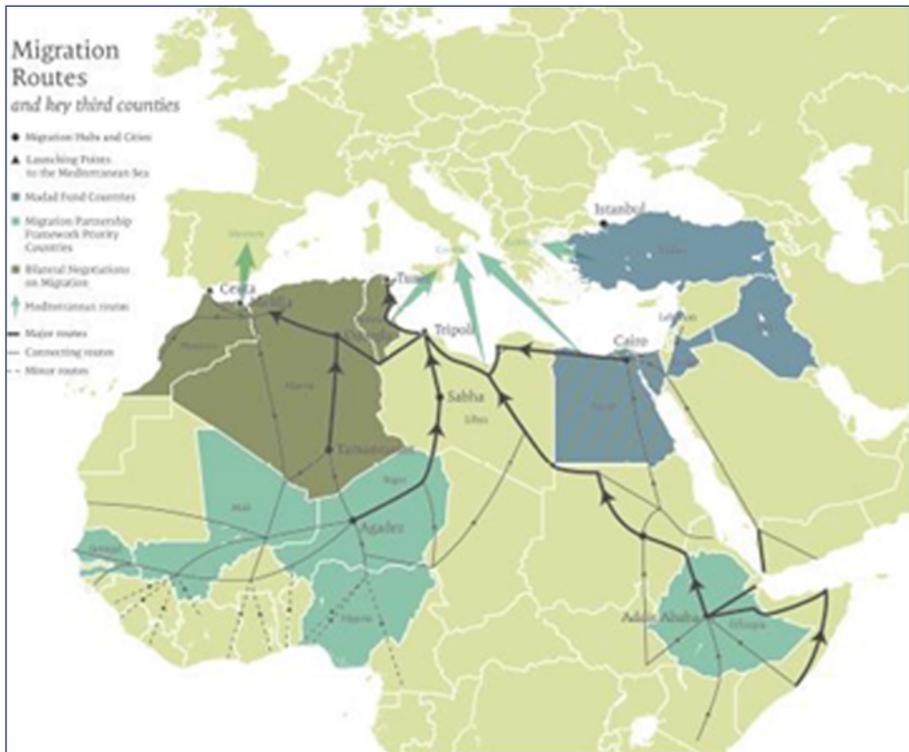
Caso de la frontera España-Marruecos

Desde 2014 la UE y sus Estados miembros se ha esforzado en impedir que migrantes provenientes de varios países de África y de Oriente Medio llegaran a Europa por las rutas del Mediterráneo orientales (de Turquía a Grecia) y central (de Túnez y Libia en Italia). El éxito "temporal" en bloquear las rutas del este y el centro han dado lugar a un aumento de las llegadas de migrantes en España utilizando la ruta occidental (de Marruecos, y a veces de Argelia, hacia España). Este año 2018, de los 99.567 migrantes que han llegado por mar en la UE, 53.949 lo han hecho entrando en España desde Marruecos³. De hecho, este último verano (de junio a septiembre) el número de llegadas superó los 6.000 migrantes al mes⁴.

³ <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (último acceso: 8 Noviembre 2018)

⁴ Missing Migrants project, IOM, western Mediterranean route, consulted on 15 October 2018, http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1378

Rutas de Migración



Este hecho ha motivado que España y la UE retomaran la presión ejercida periódicamente a Marruecos para llevar a cabo actividades contra la "inmigración ilegal", conforme a las políticas migratorias de la UE⁵.

Las extensas operaciones policiales en Marruecos para frenar la inmigración ilegal han provocado un aumento considerable de las muertes de migrantes en el mar en la ruta del Mediterráneo occidental. Por ejemplo, el 12 de octubre de 2018, dos personas murieron en circunstancias poco claras mientras querían llegar a España por la ruta del Mediterráneo occidental. En este caso, las autoridades españolas recibieron un aviso de la existencia de la embarcación con migrantes pero pasaron la responsabilidad de rescate en la Marina Real de Marruecos. Horas más tarde las autoridades marroquíes informaron a España que no habían rescatado tal buque ya

⁵ Yasha Maccanico, "Morocco: Wherever EU immigration policy rears its ugly head, violence and abuses follow", Statewatch, Octubre 2018, p. 2.

que el barco había retornado por voluntad propia en Marruecos y que dos personas habían muerto.

Las muertes de migrantes que quieren llegar a España por tierra también han aumentado enormemente durante el 2018, superando los 60 muertos de migrantes que intentaban alcanzar las costas españolas por el Estrecho de Gibraltar. Por ejemplo, en el pasado mes de septiembre de 2018, dos personas murieron violentamente durante desplazamientos forzados hacia el sur de España, sin que las autoridades marroquíes aclararan las circunstancias en que se produjeron tales muertes. Igualmente, en octubre de 2018 hubo un intento de 200 personas de saltar la valla de Melilla, y esto conllevó la muerte por parte de la policía marroquí de uno de los migrantes que intentaba atravesar la valla para llegar a tierras españolas.

Una de las principales leyes de la UE que regula la migración es la Directiva de retorno, que ya tiene casi diez años y que regula los principales aspectos de la migración irregular de los ciudadanos no pertenecientes a la UE. Esta directiva requiere a los Estados miembros que devuelvan a todos los ciudadanos que no sean miembros de la UE y que no estén autorizados a estar en su territorio. En algunos casos, se da a los migrantes irregulares un periodo para la salida voluntaria, de modo que no sean objeto de retorno forzoso. También hay normas sobre la detención de migrantes irregulares y sus condiciones durante la detención.

Sin embargo, numerosos acontecimientos violentos están pasando en la frontera entre Marruecos y España como medidas de retirada de migrantes del territorio nacional que se encuentran fuera del marco legal nacional y europeo. Por ejemplo, el uso reiterado de armas de fuego contra barcos de migrantes por parte de autoridades de guardacostas marroquíes podría conllevar violaciones flagrantes de derechos humanos⁶. Asimismo, la extracción colectiva y forzada de extranjeros negros que se está llevando a cabo una del norte de Marruecos (y en la proximidad de las fronteras con España) hacia las ciudades del sur, se está haciendo en condiciones que ponen en peligro los derechos y el bienestar físico de las personas afectadas, incluidos menores.

Lo más preocupante es que las muchas de las operaciones policiales por parte de autoridades marroquíes van dirigidas exclusivamente a personas africanas de piel negra, independientemente de su estatus legal. Es decir, las operaciones en Marruecos (supuestamente llevadas a cabo contra la inmigración ilegal y las redes de traficantes) en la práctica terminan apuntando a personas "negras en general"⁷, y eso claramente va en contra del derecho fundamental a la no discriminación.

⁶ 'Moroccan woman dead after navy fires at migrant boat', Al Jazeera, 26 September 2018, <https://www.aljazeera.com/news/2018/09/moroccan-woman-dead-navy-fires-migrant-boat-180926082732845.html>

⁷ Yasha Maccanico, "Morocco: Wherever EU immigration policy rears its ugly head, violence and abuses follow", Statewatch, October 2018, p. 2.

Además, las condiciones materiales de las detenciones de estas personas (acceso limitado a la alimentación y los baños, ausencia de ropa de cama, violencia, represalias si las personas se resisten a la expulsión) violan los principios de imperio de la ley y los derechos humanos, y muchas de las víctimas se quedan heridas y enfermas sin ningún tipo de asistencia⁸. Muchas actividades delictivas tienen lugar en centros de detención, entre ellas tortura y explotación sexual, que la mayoría de veces quedan impunes ya que los propios migrantes no denuncian tales hechos cuando llegan a tierras españolas por miedo a ser devueltos.

Esta gestión de la migración, por lo tanto, parece contraria a la Agenda Europea sobre Migraciones, que se basa en la subordinación de los derechos humanos, el imperio de la ley y los principios como la no discriminación y la no devolución como objetivos principales de la política migratoria de la UE. Sin embargo, es importante remarcar la conveniencia de tomar en consideración los esfuerzos para alcanzar un cierto consenso en diciembre de 2018 en Marrakech mediante los compromisos incluidos en el Global Compact on Migration, a pesar de no ser un documento con efectos jurídicos vinculantes. La propuesta sobre establecer un Plan de Integración y Ciudadanía que el Presidente español Pedro Sánchez anunció en la cumbre Global Compact for Safe Orderly and Regular Migration va en la buena dirección⁹. La mejora de políticas de integración de los migrantes (regulares e irregulares) que llegan a territorio español es una buena medida de evitar que esas personas confíen en mafias para desplazarse dentro de la UE y terminen esclavizados o explotados sexualmente.

Conclusión

Se identifican 6 necesidades principales que deben de abordarse si se quiere poner fin a la trata y al tráfico de migrantes.

En primer lugar, **la formación**. La formación es necesaria, en concreto a los agentes de fronteras, que serán las primeras personas que tendrán contacto con las víctimas potenciales de la trata y del tráfico. Así, la formación de estos actores resulta fundamental para la identificación de las víctimas. A parte de los agentes de fronteras, también se debe apostar por la formación de jueces, que serán los encargados de discernir entre los tipos penales que rodean el fenómeno de la trata de seres humanos y, de este modo, poder condenar por trata de seres humanos.

⁸ 'Expulsions gratuites. Note d'analyse sur les mesures d'éloignement mises en œuvre hors tout cadre légal entre septembre et octobre 2018' https://gallery.mailchimp.com/66ce6606f50d8fd7c68729b94/files/3690d5cc-2b47-404c-a43dca0beeb7e383/20181011_GADEM_Note_Expulsion_gratuite_VF.pdf

⁹ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/index.cfm?action=furl.go&go=/news/spanish-prime-minister-announces-citizenship-and-integration-plan-in-marrakech>

En segundo lugar, el uso de **bases de datos unificadas**. Si el objetivo de los marcos de cooperación para la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes es, precisamente, erradicar esta lacra, es necesario disponer de bases de datos unificadas en todo el territorio de la Unión. Por ejemplo, cuando el nacional de un tercer estado llega a las puertas de la frontera exterior, el agente fronterizo no siempre tiene acceso a antecedentes o información relacionada con esta persona, ya que la base de datos ECRIS aún no introduce datos de personas de terceros países. Además, aunque los Estados se esfuercen a la hora de compartir información, siguen siendo muy recelosos, de manera que la transmisión de información de un actor a otro comporta, sin ninguna duda, una demora respecto al objetivo de lucha contra la trata de seres humanos.

En tercer lugar, **la financiación**. Si se quiere un sistema eficaz de lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos, que englobe tanto la prevención de los fenómenos como la persecución de los autores y la protección de las víctimas, necesitamos disponer de recursos suficientes y actualizados. En este sentido, muy estrechamente relacionada con la formación y la identificación de las víctimas, la elaboración de un simple manual para poder identificar a las víctimas no resulta suficiente para poder proceder con éxito, ya que las redes de trata y de tráfico son cada vez más sofisticadas y aprenden rápidamente a superar los controles fronterizos.

En cuarto lugar, **la voluntad de cooperación** entre los Estados, que al final son los competentes, teniendo en cuenta el reparto competencial entre la Unión Europea y sus Estados miembros. Se debe seguir apostando por los espacios de cooperación y seguir presionando, desde la base, para que los Estados cooperen efectivamente para abordar debidamente el fenómeno de la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes.

En quinto lugar, y muy relacionada con la necesidad de más formación, nos encontramos con la **falta de identificación de las víctimas de la trata**. Es, sin duda alguna, el elemento más importante a la hora, por ejemplo, de garantizar la protección debida a las víctimas de la trata de seres humanos. En este sentido, si nos fijamos en la Directiva 2011/36/UE, para poder aplicar todas las medidas de protección para las víctimas de trata, éstas deben de poder ser identificadas. Así, los actores que participan en la lucha contra la trata de seres humanos deben estar suficientemente formados para poder detectar las víctimas de la trata, escondidas normalmente detrás de fenómenos como el de la prostitución (en el caso de las mujeres), de los trabajos forzados (en el caso de los hombres) o la mendicidad (en el caso de los menores). Además, los agentes de fronteras deben de poder detectar a las víctimas nacionales de terceros países cuando entran en territorio de la UE.

Y finalmente, en sexto lugar, **la cooperación con terceros Estados**, ya sean Estados de origen de las víctimas o Estados de tránsito. Es verdad que, en la actualidad, se financian organismos de terceros Estados para que desarrollen programas de prevención, persecución de los autores y protección de las víctimas de la trata y del tráfico. Sin embargo, muchas veces en estos países no se dispone del nivel suficiente de transparencia o de monitoreo para poder acreditar que el dinero se destina, efectivamente, a lo que estaba destinado y comprobar que se alcancen los resultados previstos. En este punto se debe puntualizar que esta cooperación se debe realizar en conformidad con los derechos fundamentales de la UE y evitando violaciones de derechos humanos.

A modo de conclusión es necesario establecer sistemas eficaces de lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico de personas. Es necesaria la promulgación de normativa clara y adecuada que prohíba la trata de seres humanos y que establezca un sistema de protección de las víctimas y de persecución de los autores. Es igualmente necesario mejorar la identificación de las víctimas, que aún es la asignatura pendiente de los responsables. Seguidamente, después de la promulgación de normativa y de la identificación de las víctimas, a nivel internacional e interno se necesita un organismo responsable de monitorizar la implementación de la normativa y de hacer el seguimiento de las operaciones de prevención, persecución y protección de las víctimas de la trata y del tráfico de personas. Si todo lo anterior se cumple, los Estados podrán empezar a compartir información con los demás actores y, de esta manera, la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes podrá desarrollarse en base a una mejor cooperación entre los Estados, las Agencias y otros actores.

Políticas contra el tráfico de personas

Blanca Garcés-Mascreñas
Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)

Definición

Según el **Protocolo** contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2000) de las Naciones Unidas, los traficantes son aquellos que facilitan “la entrada ilegal de una persona (...) con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”. La asistencia en el cruce irregular de fronteras no es pues constitutiva de delito, tiene que haber además explotación. Esta definición excluye, por tanto, las organizaciones de ayuda humanitaria así como los ciudadanos que faciliten o den asistencia a los migrantes. Además, en tanto que víctimas de explotación, los migrantes se convierten en objeto más que agentes del delito. No es de extrañar pues que el Protocolo especifique que no deberían ser susceptibles de persecución criminal.

En contraste, la legislación europea sobre la ayuda a la entrada, circulación y estancia irregulares no se refiere al tráfico de personas sino a la facilitación de la inmigración irregular, lo que pone en evidencia que el foco no está en la explotación de los migrantes sino en el cruce irregular de fronteras. Según la Directiva 2002/90/CE, el delito consiste en “asistir a inmigrantes irregulares a entrar o permanecer en el territorio de un Estado miembro”. Se dan pues tres giros importantes respecto a la definición del Protocolo: la acción objeto de persecución es llevada a cabo en primera instancia por los migrantes, con lo que dejan de ser víctimas para pasar a ser los instigadores del delito; lo que constituye el delito es la asistencia no sólo en el cruce de fronteras sino también un vez dentro del territorio nacional; por último,

en la asistencia en frontera ya no es necesario que se de un "beneficio financiero". Esto pone en evidencia nuevamente que lo que se persigue no es la explotación de los migrantes sino el cuestionamiento de la soberanía nacional de los estados en su control del territorio. Las implicaciones son fundamentales: cualquier ayuda en frontera es constitutiva de delito.

Es cierto que el Art.1 (2) de la Directiva establece que cada Estado miembro puede decidir no imponer sanciones cuando la asistencia en frontera sea por razones humanitarias. Pero eso es sólo una recomendación, depende en última instancia de las legislaciones nacionales. Según la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), sólo una cuarta parte de los Estados miembros de la Unión Europea tienen disposiciones específicas para garantizar la exención humanitaria. Ya a inicios de 2015, el Foro Europeo de la Migración, una plataforma de diálogo entre sociedad civil e instituciones europeas, reclamó la revisión de la Directiva europea para evitar la criminalización de la ayuda humanitaria. En concreto, pedía que la Directiva excluyera explícitamente la penalización de la ayuda humanitaria en frontera así como la provisión de servicios y bienes, con fines económicos pero sin condiciones de explotación, dentro de la Unión Europea.

En mayo de 2015, tras el naufragio del 18 de abril que dio inicio a la llamada "crisis de los refugiados", la UE puso en marcha un **Plan de Acción** contra el tráfico ilícito de migrantes. Curiosamente, el Plan parte de una definición relativamente distinta, ya no habla de facilitación de la inmigración irregular sino de tráfico de inmigrantes. Además, en línea con el Protocolo de las Naciones Unidas, la explotación y el abuso de los migrantes pasan a ser, ahora sí, un elemento central del delito. "Los traficantes tratan a los migrantes como mercancías, igual que las drogas y las armas con las que trafican en las mismas rutas", reza el documento. Pero el argumento hace un giro más: la falta de escrúpulos de los traficantes sería lo que explicaría las muertes en frontera. Las palabras del texto no dejan lugar a dudas: "para maximizar esos beneficios, los traficantes a menudo hacían a centenares de migrantes en embarcaciones no aptas para navegar — lo que incluye pequeños botes inflables o buques de carga al final de su vida útil — o en camiones. Muchos migrantes se ahogan en el mar, se asfixian en contenedores o mueren en los desiertos. Se calcula que 3000 migrantes perdieron la vida en el Mediterráneo en 2014".

También es cierto que que el Plan de Acción pusiera la explotación en el centro de la definición de tráfico implica que, al igual que el Protocolo de las Naciones Unidas, los migrantes serían víctimas más que ejecutores y la ayuda humanitaria en frontera dejaría de ser susceptible de persecución. Sin embargo, los desarrollos en la práctica han sido otros. El énfasis en la falta de escrúpulos y malicia de los traficantes ha acabado confundiendo peras con manzanas, traficantes con pasadores. En inglés, la distinción es mucho más clara: *trafficking* implica explotación, *smuggling* sólo un

intercambio económico para la asistencia en el cruce de fronteras. Numerosos estudios demuestran que en la mayoría de casos estamos delante de *smugglers*, que a menudo tienen una relación de confianza y proximidad con los migrantes. Sin embargo, las políticas europeas no distinguen entre unos y otros. No es de extrañar si tenemos en cuenta que al final el objetivo principal sigue siendo reducir la inmigración irregular.

A continuación, repaso los efectos de estas políticas en términos de derechos humanos, impacto económico y eficiencia. Para cada cuestión, me centraré en un caso concreto que ejemplifica las limitaciones y desafíos de tal política. Finalmente, planteo lo que para mí es la única alternativa para luchar de raíz contra el tráfico de personas, esto es, una política de frontera radicalmente diferente.

Derechos humanos

En relación con las muertes en el Mediterráneo, no existe ninguna evidencia que demuestre que a menos rescates, menos inmigrantes y, por lo tanto, menos muertos. Los datos más bien contradicen la suposición del “efecto llamada” de las operaciones de rescate. Un grupo de investigadores de la Agencia de Arquitectura Forense de la Universidad de Londres ha demostrado que las operaciones de rescate, gradualmente en manos de las ONG, no explican el aumento de las llegadas a las costas italianas en 2016. Este mismo estudio señala, en cambio, que la lucha contra los traficantes sí ha tenido un efecto en las prácticas y condiciones del cruce. Esta lucha ha precarizado las embarcaciones de tal manera que la vida de los migrantes está en riesgo casi desde la salida. Esto lleva a una doble contradicción. Primero, con el pretexto de salvar vidas, las vidas de los migrantes se han vuelto cada vez más penosas, el cruce de fronteras cada vez más caro y peligroso. En 2017, si bien se redujeron las llegadas, proporcionalmente aumentaron un 75% las muertes en el mar. Segundo, dadas las condiciones cada vez más precarias del cruce, la obligación del rescate ha pasado a ser algo todavía más apremiante e ineludible.

A pesar de los datos, las políticas europeas siguen rigiéndose por estos dos principios: reducción de las operaciones de salvamento para evitar el efecto llamada y lucha contra los traficantes para reducir las salidas. Además de cuestionables, la aplicación de los dos principios no está libre de dificultad. Por un lado, reducir las operaciones de salvamento marítimo implica cuestionar un principio tan fundamental como el derecho a la vida. Además, las propias leyes internacionales y europeas hacen del rescate una obligación. Tampoco es fácil escapar a la obligación legal de abrir los puertos a las embarcaciones en necesidad. Cualquier anuncio en esta dirección no puede ir más allá de la simple gesticulación política. Por otro lado, luchar contra los traficantes en connivencia con Libia, uno de los estados más fallidos, corruptos y violentos del mundo, es de por sí un grave problema. Como **señalaba** Pere Vilanova,

es un problema en términos de efectividad, cualquier acuerdo con un no-estado está abocado al fracaso. Pero es también un problema de legitimidad: ¿cómo se puede pactar con aquellos que están detrás de esos mismos factores, aquellos mismos que impulsan a los migrantes a lanzarse al mar?

Impacto económico

La política contra el tráfico ilícito de personas no sólo se lleva a cabo en las fronteras europeas sino más allá. Fue de hecho el gobierno español el que empezó a externalizar el control fronterizo a los países de origen y tránsito, como Senegal, Mauritania y especialmente Marruecos. La idea de base es que la mejor manera de reducir las llegadas es evitando las salidas. Ya se dijo en esa reunión extraordinaria del Consejo Europeo del 23 de abril de 2015: al final el objetivo es "impedir la posibilidad de que los potenciales migrantes logren el acceso a las orillas del Mediterráneo". Actualmente, Níger es el país "estrella", "laboratorio" o "modelo" (según palabras de Mogherini) de estas políticas de externalización hacia países de origen y tránsito.

Níger era un país efectivamente de tránsito pero no necesariamente de tránsito hacia Europa. De hecho, la mayor parte de flujos migratorios se dan dentro del continente africano y pocos migrantes tienen el objetivo de llegar a Europa. Parte de la economía de este país se sostiene está relacionada con el cruce irregular de bienes y personas a través de sus fronteras. Las políticas europeas se han puesto como objetivo luchar contra estas redes de "tráfico". Conscientes que eran fundamentales para la economía y subsistencia de una parte importantísima de la población, la UE prometió programas para fomentar una economía alternativa. Actualmente, periodistas y académicos sobre el terreno denuncian que mientras que estas políticas están siendo efectivas en reducir los flujos "irregulares", no están construyendo una alternativa económica. Esto es terriblemente peligroso teniendo en cuenta que Níger es uno de los países más pobres y políticamente inestables del continente. Esto nos debería llevar a la pregunta: ¿hasta qué punto a medio plazo estas políticas no pueden acabar generando el efecto contrario? Es decir, ¿hasta qué punto no producirán más migrantes (aquellos que inicialmente no pretendían ir más allá del continente) y más refugiados hacia Europa?

Eficiencia

En términos de eficiencia, entendida como la capacidad de reducir el tráfico ilícito de personas, que a menudo se entiende simplemente como la reducción de los cruces irregulares, la investigación muestra que estas políticas funcionan de manera desigual dependiendo de quienes sean los traficantes. Cuanto más organizados estén los

que facilitan y se lucran del cruce de fronteras, más fácil es identificarlos y actuar contra ellos. El caso de Libia es un ejemplo: la lucha contra los traficantes, sumada a la externalización del control fronterizo, redujo las llegadas a Italia de 181.436 en 2016 a 23.192 en **2018**. Otra cuestión es, tal como señalábamos más arriba, a qué coste se hace en términos de derechos humanos y connivencia política con aquellos regímenes y colectivos que no los respetan.

Pero en muchos países el cruce irregular de fronteras es facilitado por pequeños grupos o incluso familias o personas que puntualmente, y en relación con sus negocios habituales, ofrecen servicios a aquellos que se disponen a cruzar una frontera irregularmente. Un ejemplo son los taxistas que en el contexto del Próximo Oriente facilitaron la escapada de muchos refugiados. Muchos de ellos, dada la urgencia, se lucraron con tales servicios. Es decir, sí hubo un "beneficio financiero" pero no hay "redes" ni "mafias". En este caso, la lucha contra los facilitadores es extremadamente difícil puesto que hay tantos facilitadores como personas involucradas. Más difícil es todavía cuando no hay facilitador alguno. Es a menudo el caso de la frontera sur española, cuando jóvenes migrantes arriesgan sus vidas escondiéndose en los bajos de camiones o comprando conjuntamente una pequeña embarcación para intentar el cruce. Otro ejemplo de migraciones sin traficantes es la reciente caravana de migrantes a lo largo de Centro América. En este caso, hay lucro sin duda de aquellos que les proveen de servicios (comida, alojamiento, etc). Pero no hay facilitadores: andan a cara descubierta y con la ayuda mutua de otros migrantes.

Hacia otra política de frontera

Para abordar el tráfico ilícito de personas es necesaria otra política de frontera. Pero ¿cuál sería una política "radicalmente diferente" en el ámbito del control fronterizo? Una política radical, que vaya a las raíces del problema, pasa en primer lugar por abordar las causas en origen. No es lo que hacen las políticas actuales, que condicionan la ayuda al desarrollo a la cooperación de los gobiernos de estos países en materia de control migratorio. Abordar las causas en origen pasa por dejar de expropiar África: la salida de capitales supera con creces la entrada para inversiones y ayudas al desarrollo. Y pasa también por entender, preguntándose, por qué tantos jóvenes están dispuestos a morir para abandonar su país y no están dispuestos a sufrir para mejorar sus sociedades.

Una política radical implica también aplicar escrupulosamente la legalidad. Podría parecer inevitable más que radical. Pero lo cierto es que en las fronteras europeas la legalidad es a menudo pura ficción. Aplicar la legalidad significa no más devoluciones en caliente y no más deportaciones exprés vulnerando principios tan fundamentales como el derecho a la representación legal o los derechos de los menores y de los

refugiados. El derecho de los estados a defender sus fronteras no es más importante que el derecho a la vida. Los hechos del Tarajal, y las subsiguientes sentencias judiciales, parecen ponerlo en cuestión. Aplicar la legalidad significa defender el derecho a la vida por encima de todo.

Y no hay política de fronteras sin puertas de entrada. Cuando faltan, la única alternativa es el cruce irregular y las tan temidas mafias de traficantes. Puertas de entrada son vías legales y seguras para solicitantes de asilo. En 2016, el gobierno español reasentó un total de 583 personas, todas ellas de origen sirio. Hace falta pues más reasentamiento, pero sobre todo que las peticiones de asilo se puedan hacer efectivas desde las embajadas. Si bien la ley de asilo lo prevé, nueve años después la falta de un reglamento lo hace inefectivo en la práctica. También se necesitan puertas de entrada para aquellos que vienen a vivir y trabajar. No porque lo necesiten ellos. Porque lo necesitamos nosotros, nuestras sociedades envejecidas y nuestros estados de bienestar precarizados.

Una política radical también exige preguntarse qué pasa al otro lado. Los Estados miembros de la Unión Europea, con España al frente, han externalizado el control de sus fronteras a los países vecinos. Pagamos para que lo hagan otros. Cabe preguntarse qué se hace con nuestro dinero. No vale decir que no se tiene constancia de la vulneración de derechos fundamentales. Quien paga tiene la responsabilidad. La responsabilidad de todo lo que se haga en su nombre pero también la responsabilidad de saber. No se puede no saber.

Finalmente, más allá de los hechos, se necesitan otras palabras. Jean-Claude Juncker afirmaba en su último discurso sobre el estado de la Unión que "Europa necesita un sistema efectivo de protección de sus fronteras". Pero, ¿acaso no lo tiene? La reducción drástica de las llegadas a las costas europeas en los últimos años indica que sí. Asumir los discursos de la extrema derecha no sólo nos lleva a un bucle insaciable de más control sino que, contrariamente a lo que se piensa, les da la razón y, con ello, les regala aún más votos.



CAPÍTULO 11

Colaboración entre las Administraciones Públicas, con las organizaciones no gubernamentales y el sector privado

Las consecuencias de los canales de entrada de la inmigración en España

Jesús Fernández-Huertas Moraga
Universidad Carlos III de Madrid

Este trabajo resume la investigación económica sobre las consecuencias de los canales de entrada de la inmigración en España. Las consecuencias se refieren a tres ámbitos: el tamaño y composición de los flujos migratorios, los efectos económicos de la inmigración sobre los nativos españoles y los efectos económicos sobre los propios inmigrantes.

Datos recientes

La inmigración internacional fue responsable del 85 por ciento del crecimiento de la población total en España entre 1998 y 2015. Entre 1990 y 2010, sobre todo entre 1996 y 2008, España fue el segundo destino preferido de la inmigración en el mundo, sólo por detrás de Estados Unidos (Fernández-Huertas Moraga et al., 2017). En términos relativos, este boom de la población inmigrante en España no tiene comparación en los últimos 20 años en el mundo desarrollado. La crisis económica redujo notablemente los flujos a partir de 2009, registrándose salidas netas de población en algunos años, pero la recuperación económica vuelve a atraer inmigrantes a España. El Instituto Nacional de Estadística (INE, 2018c) estimó que 545.880 personas nacidas en el extranjero entraron en España entre el segundo semestre de 2017 y el primero de 2018. Dada una estimación de 273.516 salidas en el mismo período, se obtiene una inmigración neta procedente del extranjero de 272.364 personas, situando el total de inmigrantes (definidos como nacidos en

el extranjero residentes en España) en más de 6,3 millones, el 13,5 por ciento de la población residente (elaboración propia con datos de INE, 2018a).

El tamaño de los flujos migratorios

¿Por qué entraron tantos inmigrantes en España en los primeros años del siglo XXI? Cebolla et al. (2013) demostraron que el gran factor diferencial de la inmigración en España con respecto a otros países europeos fue la inmigración procedente de América Latina antes de la crisis económica. Sin inmigración latinoamericana, la evolución de España habría sido similar a la de otros países europeos y no habría constituido un caso único. En el origen de esta inmigración procedente de América Latina habría que situar la crisis que vivió Sudamérica a finales de los años 90, con manifestaciones extremas en Ecuador (1999) y Argentina (2001), el endurecimiento de la política migratoria estadounidense en el mismo período y la facilidad de acceso de los latinoamericanos a España gracias a acuerdos bilaterales firmados entre 40 y 50 años antes, como documentan, por ejemplo, Bertoli et al. (2011) para el caso de Ecuador.

¿Por qué siguen entrando inmigrantes en España en 2018, pese a un nivel de desempleo del 15 por ciento (INE, 2018b), y es previsible que la presión migratoria se mantenga? Con independencia de la evolución de la economía española, a menos que haya algún colapso inesperado, los propios inmigrantes existentes en España se convierten en un factor atractor para nuevos flujos (efecto de red). Además, las migraciones de los próximos 30 años van a depender fuertemente de las circunstancias en los países de origen (Fernández-Huertas Moraga y López Molina, 2018), particularmente dos. Por una parte, el crecimiento de la población joven en algunos países de América Latina, como Venezuela o Perú, hasta al menos 2035 o 2040, a sumar al crecimiento espectacular esperado en África durante todo el siglo XXI. Además, para muchos países, particularmente africanos, es esperable que el desarrollo económico dé lugar a más emigración ya que estos países se encuentran en la parte ascendente de la relación entre nivel económico e inmigración. Sólo cuando llegan a los 5.000 dólares de renta per cápita el desarrollo económico se traduce en una reducción en su número de emigrantes (Clemens, 2014). Fernández-Huertas Moraga y López Molina (2018) estiman que estos factores en origen, asumiendo que no hay cambios en las políticas migratorias, llevarán la inmigración anual neta en España alrededor de las 200.000 entradas por año y a un total de casi 10 millones de nacidos en el extranjero para 2050.

El estudio de Fernández-Huertas Moraga y López Molina (2018) y otros similares asumen que no habrá cambios en las políticas migratorias. Sin embargo, multitud de

estudios han demostrado que estas pueden tener un efecto mayúsculo en los flujos migratorios. Por ejemplo, Bertoli y Fernández-Huertas Moraga (2015) estimaron que entre 1990 y 2000 simplemente imponer la restricción de necesitar un visado de turista para acceder a un país redujo los flujos migratorios a ese país entre un 40 y un 47 por ciento en media. Además, estas políticas tienen efectos en países terceros. En el mismo trabajo, esta restricción de requerir un visado para un país de origen dio lugar a un aumento de los flujos migratorios a países vecinos de entre un 3 y un 17 por ciento en media. Para el caso particular de España, Bertoli y Fernández-Huertas Moraga (2013) estimaron que haber requerido un visado de turista a todos los visitantes a España entre 1997 y 2009, particularmente a latinoamericanos y europeos del Este, habría reducido los flujos migratorios recibidos en un 50 por ciento.

La mayor parte de los inmigrantes recibidos por España en los últimos 20 años, sobre todo los procedentes de Latinoamérica, entró legalmente en España con un visado de turista o aprovechándose de un tratado que hacía el visado innecesario, por ejemplo, los ecuatorianos antes de agosto de 2003 o los rumanos desde 2002. Esta entrada legal fue seguida en muchos casos por una estancia por encima del tiempo permitido hasta la regularización, bien a través del tiempo transcurrido en España, o de regularizaciones masivas como la de 2005 o la regularización de facto que supuso la entrada de Rumanía y Bulgaria en la Unión Europea en 2007.

Efectos de la inmigración sobre los nativos

A pesar de esta falta de modelo claro de entrada en el país para muchos de los inmigrantes, documentada por Cebolla et al. (2013) entre otros, los efectos económicos de la inmigración en España son similares a los encontrados en otros países del mundo (Docquier et al., 2014). Distintos estudios estiman efectos muy pequeños de la inmigración, levemente positivos para los nativos que no compiten directamente con los inmigrantes y levemente negativos para los que sí lo hacen. En general, se puede concluir que las actitudes y preocupaciones de la población española frente a la inmigración, como en otros países, deben buscarse más allá del mercado de trabajo, por ejemplo, en la segregación residencial (Fernández-Huertas Moraga et al., 2017). Pese a todo, cabe destacar que las opiniones en España frente a la inmigración tienden a ser más favorables que en otros países europeos (Cebolla et al., 2013). En este sentido, España se parece bastante a países relativamente abiertos ante la inmigración como Suecia o Dinamarca.

Hay algunos trabajos, como Bertoli y Fernández-Huertas Moraga (2013), que documentan las consecuencias de las políticas migratorias sobre el tamaño de los flujos de entrada en España durante el boom de la inmigración. Esto permite concluir que algunas políticas como el requerimiento de visados afectan notablemente a los flujos

mientras que no se ha podido establecer, por ejemplo, ningún tipo de “efecto llamada” como consecuencia de los procesos de regularización. Lo que apenas existen para el caso español son trabajos que expliquen si el canal de entrada, legal o ilegal, con o sin documentos, tiene efectos sobre las consecuencias económicas de la inmigración para los nativos o sobre la integración general de los inmigrantes. Monràs et al. (2018) son probablemente los que más se aproximan al estudiar los efectos de la regularización de 2005 sobre las finanzas públicas y el mercado de trabajo español. Encuentran un efecto muy positivo de la regularización sobre el presupuesto público y los tradicionales efectos levemente positivos en el mercado de trabajo sobre trabajadores complementarios y levemente negativos sobre trabajadores cercanos a los regularizados.

En el contexto internacional, Aydemir (2013) explicó cómo países que consiguen seleccionar inmigrantes con un mayor nivel de cualificación a través de políticas selectivas, como los sistemas de puntos de Canadá o Australia, consiguen de forma obvia que sus inmigrantes obtengan mejores resultados económicos. Esto tiene un impacto positivo sobre las finanzas públicas ya que mejora la contribución de los inmigrantes a las arcas de los estados que los acogen, pero no está claro que los efectos sobre el salario o el empleo de los nativos sean mejores o peores que el caso en el que la inmigración tenga menores niveles de cualificación. Aunque España no está entre los países analizados específicamente, sí hay que notar que la política migratoria española no es selectiva debido al alto peso que la inmigración por canales irregulares tuvo en el pasado (Cebolla et al., 2013). En términos comparados, los inmigrantes recibidos por España tienen menores niveles de educación que los recibidos por otros países europeos o Estados Unidos. Pese a esto, los inmigrantes recibidos por España siempre tuvieron más años de educación que los nativos españoles, aunque esta diferencia se ha ido cerrando a medida que las cohortes menos educadas y de mayor edad nacidas en España se han ido retirando del mercado de trabajo (Fernández-Huertas Moraga, 2014). Si usamos el nivel de educación terciaria como medida de la educación, los inmigrantes a España tenían menos estudios universitarios que los nativos hasta que llegó la crisis. A partir de 2008, la proporción de graduados universitarios entre inmigrantes y nativos es bastante similar. Hay que destacar que los inmigrantes que llegaron y se quedaron después de la crisis tenían un mayor nivel educativo que los que habían llegado en el período del boom. Es habitual que se dé esta relación “cantidad-calidad” en los flujos migratorios.

Efectos sobre los inmigrantes

Más allá de los efectos de la inmigración sobre los trabajadores nativos, el canal de entrada también puede afectar a los efectos de la inmigración sobre los propios inmigrantes. De nuevo, los resultados en España son comparables a los de otros países en este sentido. Autores como Izquierdo et al. (2009) explican que el tiempo

de estancia en el país lleva a una paulatina convergencia de los salarios y tasas de empleo de los inmigrantes con respecto a los nativos, aunque las brechas no llegan a cerrarse del todo. Además, en el caso español, la situación laboral de los inmigrantes fue notablemente más negativa que la de los nativos durante la crisis económica lo que ha podido retrasar esta convergencia (Rodríguez-Planas y Nollenberger, 2016).

La heterogeneidad por canal de entrada no ha sido estudiada en el caso de la inmigración española, más allá del resultado esperable de que un inmigrante regularizado se asimila más rápidamente que uno en situación irregular. Lo que sí se ha documentado. Sí que se han observado diferencias de asimilación con relación al origen de los inmigrantes. Por ejemplo, los inmigrantes africanos presentan peores perfiles de integración económica que los latinoamericanos o los de Europa del Este. Sin embargo, es más probable que este peor desempeño tenga más que ver con menores niveles de cualificación y una mayor distancia lingüística y cultural de los inmigrantes de estos países con respecto a los nativos españoles que con la diferente forma de entrar en el país. En todo caso, hay que notar que una mayoría de africanos no habría tenido acceso a exenciones de visado como las latinoamericanas ni a la libertad de movimiento gracias a la entrada en la Unión Europea, como rumanos o búlgaros.

Por último, es posible considerar el acceso a la nacionalidad como el mayor esfuerzo legal que puede realizar un país de destino para integrar a los inmigrantes. En el caso de España, 2,2 millones de inmigrantes nacidos en el extranjero tenían nacionalidad española a 1 de julio de 2018 (INE, 2018a), es decir, un 35 por ciento del total de inmigrantes en España. También se ha documentado ampliamente que este acceso a la nacionalidad contribuye muy positivamente a la asimilación económica de los inmigrantes en el mercado de trabajo, aunque, de nuevo, las brechas no llegan a desaparecer del todo. No existen estudios específicos sobre el tema para España, pero sí para muchos otros países desarrollados (OECD, 2011).

Conclusión

A pesar de las muchas categorías legales existentes, los estudios de inmigración en España sólo distinguen básicamente entre dos formas de entrada: inmigración regular e irregular. La mayor parte de la inmigración llegada históricamente a España se ha caracterizado por tratarse de entradas legales seguidas de estancias irregulares y regularización posterior. Sólo los estados pertenecientes a la Unión Europea han enviado a España flujos considerables de inmigración legal en el ámbito de la libertad de circulación de personas en la Unión.

Sean cuales sean las políticas de entrada y la evolución de la economía española, en los próximos años se mantendrá una presión migratoria elevada sobre España debido

a la evolución demográfica de los países de origen de los inmigrantes españoles, cuya población joven en edad de emigrar se mantendrá (América Latina) o crecerá (África). Sólo se puede esperar un descenso de la presión migratoria de Europa del Este (sobre todo Rumanía) por el mismo motivo.

En términos de los efectos económicos de la inmigración sobre los nativos y los inmigrantes, podría decirse que los intereses de inmigrantes y nativos están en su mayor parte alineados. El efecto sobre los salarios y el empleo de los nativos es muy pequeño mientras que sí que hay un efecto positivo sobre las finanzas públicas de regularizar y nacionalizar inmigrantes. Ambas políticas permiten a los inmigrantes obtener mayores salarios y más empleo con lo que se integran más rápidamente y contribuyen en mayor medida a los ingresos del Estado.





De la voz a la acción. Reflexiones sobre la sociedad civil y las migraciones

Alberto Muro
Universidad Rey Juan Carlos (URJC)

De la voz confusa

Es en tantos campos del saber, de la vida, que la confusión terminológica propicia márgenes de actuación que se emplean con fines maliciosos, que no ha de sorprendernos que precisamente en estos que nos ocupan el fenómeno se nos presente aumentado.

Como ejemplo, valga el del barullo conceptual con el que, incluso por parte de juristas, se utiliza la cada vez más manida y peligrosa noción de «criminalización de la migración», echando mano -como por otra parte no podría ser de otro modo- de argumentos administrativistas para la justificación de la referida «criminalización». Lo paradójico es que la continua utilización de esta imprecisión en concreto se realiza por parte de los argumentarios más dispares entre sí, por parte de los polos ideológicamente opuestos, o aquellos que, al menos hasta hace poco, se presentaban como tales. La consecuencia del continuo uso de esta falta de rigor, a mi juicio, acabará comportando los efectos contrarios a los deseados por parte de quienes, ya tal vez por inercia, utilizan el mismo; minará el bien buscado por ellos, tanto por la posible asunción por parte de la sociedad de la identificación de ambos términos (criminal y migrante) como por la identificación de las oenegés con las mafias de trata, importando poco, otra vez, el eclecticismo (en este caso el rigor) ante la polaridad.

Pues si este ejemplo antecedente puede proporcionarnos una mínima pauta de lo que hoy acontece en torno a la utilización inadecuada de términos, de conceptos y categorías jurídicas perfectamente delimitadas, más alarmante es el lío descomunal

al que se ha conducido a la opinión pública en torno a la llamada «crisis migratoria», en la que se equiparaban a migrantes económicos con refugiados y demandantes de asilo. Confusión que me temo, de nuevo, no benefició al bien buscado por quienes en un primer momento abusaron de la misma ante la sociedad. Hoy, precisamente por la dimensión pública que ha adquirido el fenómeno migratorio, se antoja ineludible la elaboración de un glosario unificado de migraciones más allá de aquellos elencos que, principalmente para consumo interno, tienen algunos organismos internacionales.

Pudiera parecer que estas utilizaciones indebidas, si no confusas, de determinados conceptos o categorías responden a lo álgido de las circunstancias sociales en torno a las migraciones, sin embargo, nos encontramos con una vaguedad mantenida en el tiempo, y mayor si cabe, cuando de oenegés hablamos. Desde luego que no profundizaré sobre el particular, pero es significativo que nos encontremos con términos tales como Tercer Sector, sociedad civil, oenegés y su variado elenco de subcategorías en las que éstas se dividen (que si internacionales -INGO-, que si nacionales, de desarrollo -NGDO-, medioambientales -ENGO-...) por mencionar tan sólo los conceptos generales, a los que podemos añadir, también sin ánimo exhaustivo, los distintos rangos que adoptan quienes participan de los mismos a título individual, entre los que se encuentran los activistas, militantes o voluntarios. La confusión alcanza tal grado que, en no pocas ocasiones, resulta difícil encuadrar a determinados actores que transitan bajo el paraguas que proporciona el pertenecer, o asimilarse, al Tercer Sector. Tal ocurre, por ejemplo, con algunas oficinas, programas, fondos u organizaciones asociadas o dependientes del sistema de Naciones Unidas; o, sólo por mencionar otro ejemplo, el caso de los abogados especializados en migraciones, en no pocos casos paladines de los derechos civiles y miembros destacados de la denominada sociedad civil, de quienes a veces me pregunto dónde se establece la línea divisoria entre su rol profesional y el altruista o quijotesco, dicho de otro modo, dónde empieza y acaba su membresía de la sociedad civil y dónde el de la sociedad mercantil. A veces, la voz confundida conduce a la confusión ontológica.

De la voz que legitima ante la legitimidad de la acción

Y es que el ejercicio de la salvaguardia, tutela o protección de determinados intereses cuando éstos cuentan con el favor del pueblo es, cuando menos, más agradecido. En este campo también ha jugado un papel crucial la implantación del discurso unidireccional en la sociedad, una de las características nucleares de la globalización, caracterizada por la uniformidad del pensamiento buenista, el discurso de lo políticamente correcto que, además, ha sido capitalizado por una parte del imaginario político occidental muy asentado en la conocida sociedad civil, erigiéndose ésta en el residuo espiritual del mismo, y al mismo tiempo en la fuente de la que emanan sus consignas. De tal modo que nos encontramos con una sociedad civil que no sólo construye el discurso

unidireccional, sino que además se erige en propulsora, defensora, representante casi en exclusiva y, por si fuera poco, guardiana de sus esencias. Ante tal panorama, o eres miembro o colaborador o partícipe de tal discurso, o te conviertes inmediatamente en malo. Puede parecer un pensamiento exógeno al problema que aquí se aborda, sin embargo, entiendo que es la raíz última del mismo, del que se derivan tres principales escenarios, a saber: la legitimidad del discurso de la sociedad civil y el del Estado, el margen competencial y de acción de ambos, y por último la financiación.

De la legitimidad de los discursos

En torno al discurso y su utilización reside la fortaleza y debilidad de la llamada sociedad civil, en cuyo marco se desempeña la labor de las ONGs. A mi modo de ver cabe poca duda sobre la aceptación por la mayor parte de la sociedad del discurso solidario y humanitario que la sociedad civil despliega. Tan sólo muy recientemente -me refiero a España, pues en otros estados occidentales la tendencia es más longeva- tal argumentario ha empezado a verse contestado, pero no de forma expresa; la contestación no es explícita sino cuando exige cambios normativos o mayor rigor con la observancia de la legislación actual; la idea de la contestación se asienta más en lo que se publica que hay detrás del discurso contestatario que no de este en sí, y esto es así porque a decir de sus exégetas, se trata de un discurso muy medido, con la finalidad de no mostrarse políticamente incorrecto o rallar en la ilegalidad. Pues el discurso políticamente correcto se ha convertido, o va camino de hacerlo, en el único legal. Y aquí es donde percibo algunas de sus fortalezas y debilidades.

Como principal debilidad entiendo que lo forzado de un discurso impuesto y no argumentado acaba, por lo general, siendo poco convincente y en no pocas ocasiones fortaleciendo el argumentario opuesto. La cuestión estriba en que no se puede forzar a ser solidario o tener espíritu humanitario. Se puede forzar el discurso, pero no el sentimiento. Esto es lo que le ha pasado a parte de la población cuando de las bondades de la migración se hablaba y hablaba, pero la percepción íntima era otra. Tal sucede cuando no se abordan abiertamente los déficits de la integración, de la convivencia, del coste de las políticas migratorias, por poner sólo algunos ejemplos, cuando se elogia el multiculturalismo y, por el contrario, sus ventajas quedaban en el plano macroeconómico o en un imaginario de medio o largo plazo. La sociedad no lo percibe, si bien no lo niega abiertamente, pues el discurso políticamente correcto se ha impuesto, pero no lo «siente», y tal vez sea oportuno recordar lo que ese «sentimiento popular» (el *volksgeist* alemán) acabó por representar para Europa. Como sucedió con el rescate bancario, cuyas «evidentes bondades» no toda la sociedad percibió.

El discurso de la sociedad civil ante la migración que, además, ha recibido un potente altavoz a través del papa Francisco y la labor de las oenegés vinculadas a la Iglesia católica, es entendido y ampliamente compartido por el conjunto de la sociedad occidental, al menos en sus planteamientos de base; sin embargo, percibo una serie de riesgos que pueden acarrear el efecto contrario al perseguido y que ya se han empezado a sentir en Grecia e Italia, y ni que decir tiene que en Hungría. Por ello abogo por el discurso medido y cotejado. Además, el valor del discurso de la sociedad civil (en realidad el valor intrínseco de la sociedad civil es su discurso), se sustenta en los ideales que ampara, en el caso que nos ocupa, los Derechos Humanos, o al menos una determinada interpretación de los mismos que, en ocasiones, no es compartida por algunos estados. Sin que ello signifique necesariamente que dichos estados no amparen los Derechos Humanos, sino que su defensa no se adecúa al discurso de la sociedad civil sobre los mismos. En estos casos, también, entiendo que la voz de la sociedad civil es tan deseable como necesaria, esta voz y las reivindicaciones y acciones que democráticamente la acompañen. El intrínseco descansa en el condicionante que he añadido a la necesidad: la democracia. Pues, en mi opinión, no goza de la misma legitimidad la voz de la sociedad civil en aquellos lugares en el que la estructura política no es democrática, que en los que la democracia es homologable a los mayores estándares del Estado de Derecho. En éstos últimos espacios, estados, sigue siendo necesaria, sigue siendo indispensable, pero el competidor que representa la voz de toda la sociedad entregada a sus representantes democráticos es mucho competidor; tanto, que puede acabar por deslegitimar el conocido peyorativamente como «discurso oenegero», con el drama de la derrota de sus justos ideales. La voz de alarma ante esta posibilidad se está dando en Italia con el discurso personificado en el ministro Salvini contra el de las oenegés de intervención marítima y, en general, el defendido por la sociedad civil en materia migratoria. Claro que el discurso del ministro Salvini es un discurso de una parte de un Estado y no puede ni generalizarse ni entenderse como el discurso oficial o común europeo, en el que la mayoría de los discursos de los Estados no lo comparten.

De la acción legitimada y la acción legítima, o de los márgenes competenciales y de acción

No obstante lo aparentemente residual -aunque ya no tanto- de dicho discurso contrario al de la sociedad civil, por el que determinados europeos no se sienten concernidos por el drama migratorio ni, mucho menos, responsables del mismo, calan en un mayor porcentaje de la población una serie de apriorismos en relación a la acción de las oenegés en materia migratoria. Entre ellos destaca el famoso efecto llamada que la actuación de salvamento en el mar por determinadas oenegés ha causado, en segundo término el tan cacareado vínculo delincencial de las oenegés con el tráfico de personas y, como tercer

factor, la invasión de competencias estatales o el confuso y al tiempo estrecho margen de actuación competencial con el que se desarrollan ciertas actuaciones de las oenegés.

Del efecto llamada

Por lo concerniente al efecto llamada producido por la actividad de los barcos de las oenegés en el Mediterráneo, más allá del discurso propio de quienes se oponen a dicha acción, no existen datos estadísticos que corroboren el incremento de flujo vinculado a la labor de salvamento de las oenegés. Esto es, los flujos migratorios mantienen su relativa estabilidad, más allá de su desplazamiento hacia el Mediterráneo occidental. Si bien el desplazamiento señalado se corresponde con razones del todo ajenas a la labor de las oenegés, de hecho, en mi opinión, responde a la lógica geopolítica del contexto dimanante de los flujos, y a las medidas adoptadas frente al fenómeno por los estados receptores y de tránsito de migrantes. Por tanto, a mi juicio, el incontestable efecto llamada no lo ha sido como consecuencia de las acciones de salvamento en el mar de los barcos de las oenegés, ni tampoco del despliegue militar cuyo objetivo era igualmente humanitario, si no a determinadas acciones de los gobiernos europeos y, sobre todo a nuestro modo de vida, que representa y representará mientras sepamos mantenerlo, el principal efecto llamada para quienes anhelan libertad y seguridad. Cuestión distinta es lo acertado o controvertido de muy concretas decisiones de determinados gobiernos que acentúan los movimientos de los flujos y las actitudes de otros estados frente al fenómeno migratorio.

	2016	2017	2018
Llegadas a Europa	390.342	186.768	140.448

Elaboración propia con datos de Flow Monitoring de OIM (migration.iom.int/europe?type=arrivals) a 28 de diciembre de 2018

Del uso espurio de la «inacción de lo público»

Distinto es el análisis de las consecuencias que dichas acciones pudieran haber favorecido. A saber: estas acciones se han llevado a cabo no sólo con la finalidad humanitaria de auxilio al migrante, sino también para denunciar la «inacción» pública; por otra parte, a nadie se le escapa lo costoso de esas operaciones, para las que han de buscarse fondos, para lo que se usa el modo más expeditivo de recaudación y también de denuncia: la puesta en marcha de campañas de publicidad y de marketing (con el omnipresente relato

del discurso de la sociedad civil, políticamente correcto y universalmente aceptado). En mi opinión ese exceso de exposición mediática, en ocasiones rayano con el impúdico pavoneo incompatible con la desinteresada generosidad humanitaria, ha franqueado la puerta a las redes de tráfico de personas a una actividad más fructífera y menos arriesgada. Dicho de otro modo, la continua publicidad de las acciones de los barcos situados en el Mediterráneo a la espera de embarcaciones de fortuna en los mismos límites de las aguas internacionales, la evidencia de sus acciones (unidas, porque así ha sido, a la de los barcos de las distintas armadas y agencias de salvamento marítimo) ha propiciado una mayor confianza a la hora de saltar al mar por quienes lo desconocen, ha facilitado el flete de barcos que, en otras circunstancias o sin esta concurrencia, no se hubieran hecho a la mar; ha provocado, a mi juicio, el abandono de miles de seres humanos a su suerte en mitad de ese mar que se convirtió en su ruina y su tumba. Y todo ello con un menor esfuerzo, exposición y riesgo, pero con mayores beneficios, por parte de las redes de tráfico. No siempre las acciones bien intencionadas son retribuidas con el fruto esperado. Ese es uno de los dramas, el más importante porque ha contribuido involuntaria, indirectamente, a la muerte de aquellos a quienes pretendía salvar, o, en el mejor de los casos, a su ruina económica y la de su familia.

Pero otro drama, a mi juicio no menor en el medio y largo plazo, lo representa la asunción de una serie de competencias que no les son propias, que son exclusivas de los estados, y que no han sido delegadas por éstos en modo alguno, por lo que, a mi juicio, se está poniendo en cuestión, si no en riesgo, la existencia misma de las esencias de la Unión Europea y de sus estados miembros.

Del vínculo delincencial

Aquí es cuando nos encontramos con el enfrentamiento entre las dos visiones apasionadas del discurso: aquella que defiende la obligación de salvar vidas sea cual sea el contexto, frente a aquella otra que entiende dicha acción como colaboración necesaria en el tráfico de seres humanos. En realidad, también existe esa voz que entiende que el derecho a migrar está por encima de la vida del migrante. Voz que permite que los migrantes arriesguen su vida en el mar para avisar con posterioridad a quienes tienen la responsabilidad de salvarlos, paradójicamente esa voz es un eco de la primera. Todos estos discursos utilizan con excesiva soltura el concepto de «criminalización de la migración» en favor de sus diferentes posicionamientos, haciendo un flaco favor, a mi entender, a sus propios intereses, y sin duda alguna al interés de mantener el debate en sus justos términos. Entiéndaseme, a fuerza de repetición el concepto acabará por asentarse en el imaginario social y distorsionando la realidad.

El hecho de que unos y otros se acusen de criminales no contribuye ni al debate sereno, ni a paliar el fenómeno, sino a enrarecerlo en grado sumo. Por un lado, aquellos atribuyen a determinadas oenegés de salvamento acciones delictivas o vínculos con las redes de tráfico de seres humanos y, por el otro, los que acusan de criminales a los Estados que no actúan conforme a los parámetros de lo que ellos entienden ha de ser su acción.

Lo cierto es que, si hubiera de dar por válida mi humilde experiencia de más de diez años sobre el terreno de las migraciones, jamás he detectado vínculos de las oenegés con la delincuencia. No solo eso, sino que he sido testigo en algunas ocasiones de las purgas de aquellas personas que, a título individual, aprovechándose de su trabajo en distintas oenegés, se pusieron a disposición de los malos. Por lo que alcanzo a saber, la infiltración criminal en las oenegés no está demostrada, y en el caso de que existiera, desde luego no está generalizada. Se trataría en todo caso de supuestos muy aislados y relativos a personas, no a organizaciones, o al menos a organizaciones internacionales.

El problema aquí lo representa el estrecho margen competencial en el que se desenvuelve la actividad de determinadas oenegés.

De los márgenes competenciales en sí

Ya hemos advertido antes que aquellas oenegés que se desempeñan en el Mediterráneo, con barcos de salvamento, operan en un estrecho margen de disputa competencial con los distintos estados. Desde luego, hemos visto que este estrecho margen de acción entre lo legal y el ideal de las oenegés, encuentra su justificación en el discurso de la sociedad civil, y al tiempo alimenta el discurso opuesto. Y también hemos visto cómo ambos discursos apuntan a la criminalización del otro, usando ambos el término migración en ese contexto.

A mi juicio, las competencias del Estado en este ámbito no pueden delegarse en entidades privadas. El salvamento marítimo es competencia de los estados. Y en el caso español, además, se trata de una competencia ejercida con enorme solvencia y éxito. Un caso singular lo representó el acuerdo firmado entre el Ministerio de Fomento del Gobierno de España y la oenegé Proactiva Open Arms para colaborar con Salvamento Marítimo en las labores de éste en el estrecho de Gibraltar y que, tras meses varados en puerto, la oenegé decidió dar por inoperativo y regresar al Mediterráneo central, a las aguas internacionales frente a la costa de Libia, para continuar con la labor de salvamento de migrantes ante la «inacción deliberada» de la Unión Europea frente a la crisis migratoria.

La controversia jurídica no radica en el rescate en aguas internacionales, claro, sino en determinar cuál es el puerto seguro de desembarco de los migrantes. Aspecto este que excede el objeto de la presente reflexión, pero que supone un profundo distanciamiento de la voz de la sociedad civil de la de la Unión Europea. A este respecto es importante recordar que en ningún otro espacio del mundo se respeta y protege a los migrantes como en la Unión Europea, probablemente el espacio de libertades más consolidadas y profundas del globo, que, por el contrario, recibe las críticas furibundas de esa autorizada voz que es la sociedad civil, en oposición a lo que es la voz democrática de los votantes europeos, que han optado en la mayoría de los casos por opciones diferentes. Y ojo, pues en contra de lo que defendía Marx, no siempre la historia se repite como farsa, y ese pulso puede acarrear fracturas irreconciliables que han de ser previstas con la suficiente antelación.

Claro que, por otra parte, sí que hay competencias propias de los distintos estados europeos y características de nuestro estado del bienestar para las que sí se ha de contar con las oenegés. Así sucede, por ejemplo, con aquellas políticas de acogida, integración o asistencia en que se ha demostrado que la concurrencia de la sociedad civil en su gestión es altamente efectiva. Por supuesto que dicha política habría que desarrollarla, a mi modo de ver, con un diseño común europeo, que permitiera el fortalecimiento del papel de la Unión y del modelo de vida que nuestro sistema sociopolítico entraña. Y es que no sería malo hacer de la necesidad virtud. En estos campos de acción (insisto, de competencia pública), la participación de la sociedad civil es necesaria, y lo es no sólo por las evidentes ventajas que representa su participación para los beneficiarios y la sociedad en su conjunto, sino por la imposibilidad de que lo público se haga cargo de dichas estructuras de gestión. La aparente incongruencia aparece cuando los gestores delegados, esto es, las concretas oenegés, mantienen postulados ideológicos y de acción contrarios a los de lo público que los financia. E, incluso, con los fondos públicos se acometen acciones contrarias a la política de los gobiernos que conceden dichos fondos. Probablemente sea necesaria una revisión de dichos extremos y el establecimiento de un marco claro en el que, sustentado en los valores europeos, se camine en una senda de protección de los Derechos Humanos.

Considero que nos encontramos ante dos bienes dignos de la máxima protección: las oenegés y la Unión Europea. Ambas representan lo mejor de la sociedad occidental y han de desempeñar sus roles de forma independiente, pero, entiendo, que no por ello descoordinada.

Ante esto, el mayor escollo lo representa la financiación. Asunto complejo donde los haya y, por tanto, de imposible tratamiento riguroso en este breve, por lo que me limitaré a apuntar algunos de sus aspectos que considero de más acuciente análisis.

De la financiación

Entendiendo como necesario e indispensable el discurso vigilante y de alarma de la sociedad civil ante los desvíos que pudiera cometer lo público frente a los Derechos Humanos, éste ha de ser del todo libre e independiente, pues actúa como vigía de las garantías que en Europa nos hemos dado; sin embargo, uno de las mayores éxitos de Europa, junto con la prolongada paz, es su consolidada trayectoria democrática, por tanto, la cuestión radica en la pugna por la legitimidad del discurso entre la sociedad civil y la sociedad democrática. No son incompatibles, de hecho, son complementarios. En el día a día, al menos, lo son. Los ciudadanos europeos, y muy especialmente los españoles, se manifiestan abiertamente solidarios y coincidentes con los valores y discursos de la sociedad civil, y a la hora de votar, sin embargo, no lo hacen en la misma proporción por las opciones que defienden los posicionamientos de la sociedad civil. De este modo los votantes descargan su conciencia, y al tiempo encomiendan a sus representantes que les salvaguarden de la misma.

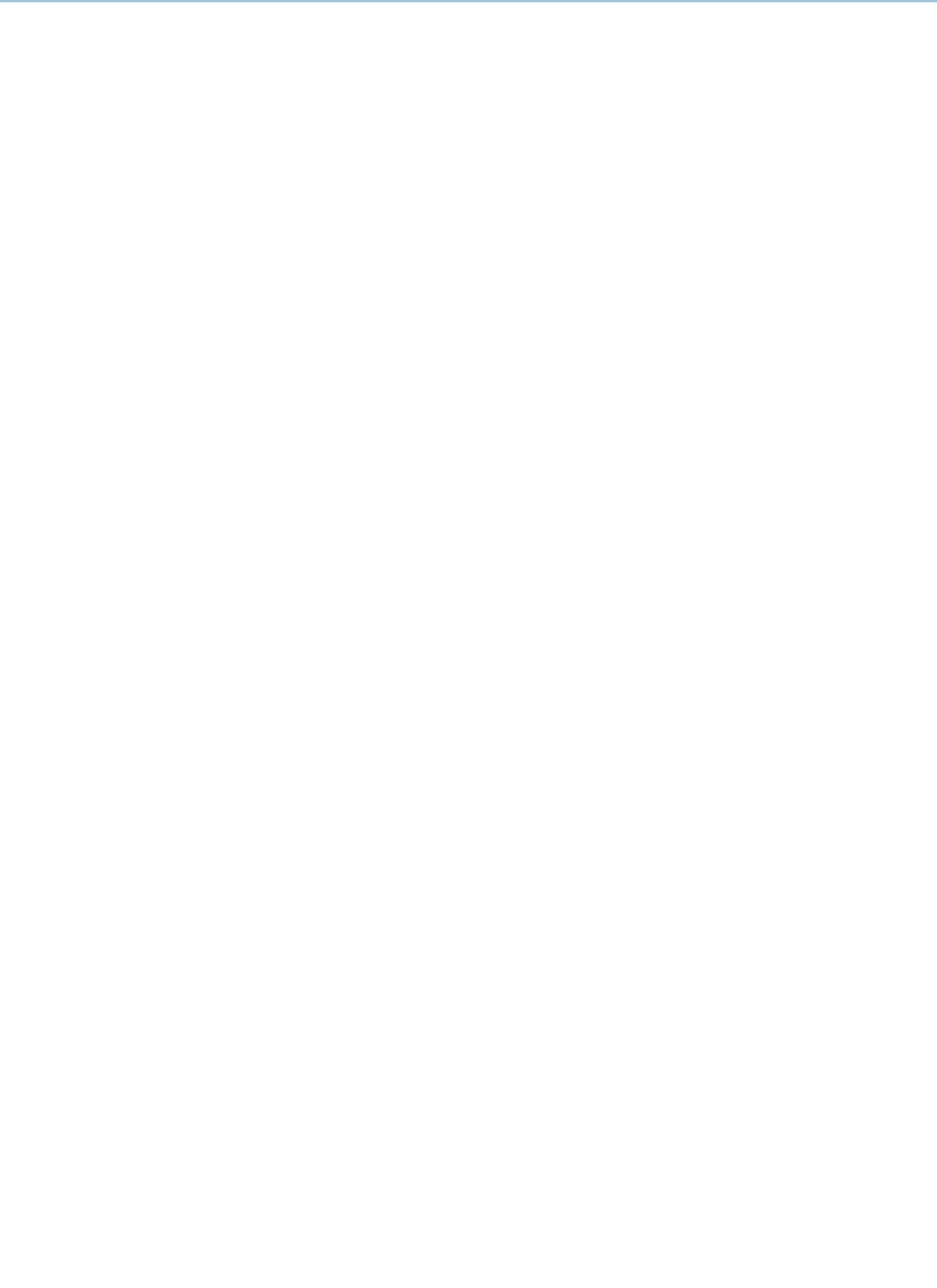
De modo parecido obra lo público. Por un lado, mantiene sus políticas, aquellas ofrecidas a los ciudadanos y compradas por ellos en el mercado electoral, y por el otro sustentan con ayudas, contratos, programas, proyectos y cualquier medio habido y por haber, directa o indirectamente, a la sociedad civil que alerta sobre, por ejemplo, la «inacción deliberada» de lo público. Esta paradoja se me antoja de crucial importancia, y más atendiendo a la evolución de nuestra sociedad en torno a la información rápida, superficial, uniforme y en no pocas ocasiones contaminada.

El riesgo que se corre con la financiación pública del tercer sector es su consecuente dependencia de lo público, por lo que pueden acabar desdibujados, pueden aparecerse como actores gubernamentales interpuestos y perder, de este modo, la legitimidad de su discurso. Por el contrario, cuando en modo alguno dependen de los fondos públicos, las instituciones públicas han de estar muy vigilantes en torno a la procedencia de la financiación de las oenegés. Y esto porque el debate migratorio en Europa es de los más sensibles, representado una brecha tanto en la sociedad, los gobiernos y la propia Unión Europea. Las migraciones en Europa se han convertido en uno de los ingredientes del debate público y político que más encendidas discrepancias suscitan, y que amenaza con debilitar nuestro modelo político y social. Esta evidencia, por supuesto, no ha pasado inadvertida a los enemigos de Europa, enemigos que no han de ser aquellos que caracterizamos genéricamente como los malos, sino que pueden representar intereses económicos, o bien estratégicos, o políticos o ideológicos. El riesgo de que detrás de determinadas oenegés, de la sociedad civil, de actores individuales o redes de tráfico se encuentre la financiación de estos enemigos de Europa no es descartable. Y no sólo en cuanto a los flujos de migración se refiere, sino también en torno a la integración de la migración en nuestra sociedad. A fin de cuentas, el fenómeno de la aculturación de Europa a través de la migración

puede representar si no el fin del propio modelo europeo de Estado de Derecho y de libertades públicas, sí la desestabilización del referido modelo; puede parecer improbable, pero en modo alguno es descartable el desplome de nuestro sistema de convivencia, respetuoso con el multiculturalismo, y si no el desplome, hoy Europa vive cierta devaluación del modelo a causa del rechazo por una parte de la sociedad europea de dicho multiculturalismo.

De tal modo que la financiación del tercer sector habrá de figurar en la agenda política europea y de sus estados miembros para el diseño y regulación común del modelo a adoptar, garantista con la independencia y firme con la transparencia. Pues, aunque resulte una obviedad, hay que recordar que del famoso negocio de la migración no sólo viven las multinacionales dedicadas a la seguridad fronteriza, gran parte del tercer sector ha encontrado en este drama un motivo de vida.

Por todo ello, entiendo que, en aras a la salvaguarda del modo de vida europeo, ese mundo anhelado por millones de razones por millones de personas, (muchísimas de las cuales arriesgan su vida para experimentarlo, perdiéndola muchos, fracasando otros muchos más, lográndolo muy pocos, y entre ellos insatisfactoriamente los más y satisfactoriamente en cantidad ínfima) hay que encontrar el equilibrio entre el necesario papel del tercer sector en nuestro seno y el de lo público. El de lo público europeo. Para ello tanto el discurso de ambos como las acciones y el marco regulador y competencial han de ser revisados y puestos en común, sin olvidar que nuestras sociedades son democráticas y es el votante quien tiene la última palabra. Esa es nuestra mayor riqueza. Por lo que hemos de procurar informarle con total honestidad para que vote del mismo modo. Labor en la que la universidad, como parte de la sociedad civil, ha de desempeñar, también, un papel protagonista.



CAPÍTULO 12

El papel de los medios de comunicación en el fenómeno migratorio

Medios de comunicación y procesos migratorios. Reflexiones para el debate

Antonio Miguel Bañón Hernández
Centro de Investigación Comunicación y Sociedad (CySOC)
Universidad de Almería

Para los profesionales de los medios de comunicación no es sencillo informar sobre los procesos migratorios. En primer lugar, por la presión que pueden tener, en ocasiones, por la línea editorial marcada, directa o indirectamente, por sus jefes y por los accionistas. En segundo lugar, porque hablamos de una profesión con cada vez más sobrecarga de trabajo que impide profundizar en los contenidos como sería conveniente. Y, en tercer término, porque no hay inversiones de los medios en la formación específica de sus periodistas en este como en otros asuntos de especial relevancia social.

Dicho esto, no es menos cierto que, de todas formas, se ha de ser consciente de las repercusiones que sobre la ciudadanía tiene lo que esta lea, oiga o escuche en los medios de comunicación sobre movilidad humana y procesos migratorios. El trabajo periodístico, en efecto, influye sobre el decir y el hacer de los otros. Y su influencia (que no siempre tiene que ser intencionada) está asociada, inevitablemente, a la doble función del mensaje periodístico; por un lado, pretende reflejar, como si de un espejo se tratase, las voces de los otros; por otro, muestra su propia voz, de forma explícita o implícita, ya que también la elección de palabras e imágenes conduce a la expresión de esa voz propia. Falta autocrítica en nuestra sociedad y, por consiguiente, también en los medios. Las guías para el tratamiento discursivo de los inmigrantes tienen un gran valor, especialmente cuando quienes las confeccionan son los propios profesionales de los medios y los colegios de periodistas. Pero servirán de poco si no se hace

un seguimiento de su efectividad, y si, además, no se actualizan periódicamente sus contenidos, porque los procesos migratorios no tienen siempre el mismo perfil.

Por lo demás, parece razonable pensar que el trabajo de seguimiento y actualización habría de ser realizado mediante foros conjuntos de profesionales de los medios, especialistas en migración y asociaciones de personas inmigradas o defensoras de sus derechos. En esos foros no habría que detenerse únicamente en el texto ofrecido por el periodista firmante de la noticia, sino en todos los individuos o colectivos que participan en el proceso de producción y publicación de ese texto y, si es el caso, en la selección de imágenes (que a veces, solo a veces, valen más que mil palabras). Los dueños y directivos de los medios, por un lado, y las agencias de prensa, por otro, tampoco han de quedar al margen del análisis.

Ciertamente, hablar de medios de comunicación o de periodistas como si todos fuesen la misma cosa no resultaría justo. No todos utilizan los mismos criterios a la hora de hablar de los migrantes y de los procesos migratorios. En cualquier caso, y siendo conscientes de esta realidad, tras veinte años analizando cualitativamente documentos periodísticos sobre migraciones, podemos afirmar que las reflexiones que ofrecemos a continuación son aplicables (en distinto grado) a periódicos diferentes, con distintos perfiles geográficos e ideológicos.

El debate público sobre las personas migrantes

La conformación de una ciudadanía que se interese por los argumentos explícitos e implícitos que se expresan en los debates públicos sobre temas relevantes desde el punto de vista social, político, económico o científico ha de ser un objetivo prioritario por parte de todos los agentes con responsabilidad en la gestión de tales temas. Naturalmente, un ámbito esencial de esa gestión tiene que ver con el discurso y la comunicación; y si, como es el caso, hablamos de procesos migratorios, del discurso y de la comunicación en torno a las personas migrantes. Ciertamente, hay muchos responsables en este sentido, ya que somos muchos los que hablamos, desde nuestra implicación personal o profesional, en torno a la inmigración. Pero no podrá extrañar que digamos que los medios de comunicación están entre los que más responsabilidad tienen a la hora de destacar los éxitos y también los fracasos.

Para debatir con sentido a propósito de la inmigración y de las personas que migran hace falta tener las ideas claras con respecto a lo que significa justamente eso: participar en un debate social. Significa, al menos, tres cosas: a) determinar bien las opiniones o valoraciones que se hacen públicas, siendo conscientes de que, en un tema tan complejo como este, los matices son esenciales; b) observar las justificaciones que se ofrecen para sustentar esas opiniones y valoraciones, así como la ausencia

de tales justificaciones dando por sentado, por ejemplo, que todos opinamos lo mismo, aunque no sea así; y c) estar atento a las distintas fórmulas utilizadas para demostrar las justificaciones (datos, imágenes, voces de otros, etc.); en este punto, las fuentes y los métodos de obtención de datos están en la base de una representación periodística adecuada o inadecuada de la realidad migratoria.

Estas tres cosas tendrían que aparecer claramente determinadas por los medios (o reclamadas por su audiencia) cuando se dice, pongamos por caso, que los inmigrantes son competidores en el trabajo y provocan la bajada de salarios o que son una carga para nuestro estado del bienestar. Lo mismo valdría a la hora de debatir sobre la hipotética pérdida de identidad cultural. Y, si damos la vuelta a la propuesta, hemos de pedir a nuestros periodistas que soliciten a los portavoces políticos, sociales o económicos que justifiquen claramente sus afirmaciones sobre el valor de las personas migrantes en la consolidación del sistema de pensiones o en el enriquecimiento social y cultural derivado del desarrollo de un contexto diverso y cosmopolita. No es cierto que los ciudadanos no sean capaces de darse cuenta de cuándo se les dice la verdad o no, y de cómo se les comunica la verdad y la mentira en torno a la inmigración, si los argumentos están presentados con claridad y con rigor. Aunque, por otra parte, hay que reconocer que las técnicas discursivas y semióticas de manipulación de la realidad migratoria se han ido perfeccionando con el paso del tiempo. La conciencia que se mueve por la pura emoción tiene complicado perdurar en una sociedad que quiera sumar a la repentina solidaridad una estructura sólida de atención a la movilidad del ser humano. En ese sentido, no podemos obviar la fuerza de la comunicación a través de las redes sociales.

Sobre los actores

Precisamente la ausencia de una base argumentativa sólida puede llevar a confundir todas las personas migrantes en una misma realidad. En efecto, la generalización es una herramienta peligrosa en la boca de algunos oradores o en la mano de algunos escritores que asumen el liderazgo colectivo a través de los medios. Un tipo de generalización habitual es considerar que los migrantes lo son, en todos los casos, por motivos económicos. Además, el perfil de las personas que migran y que se representa preferentemente en los medios suele encaminarse a un prototipo muy claro: hombre, joven, africano, sin familia y que llega en patera.

Las personas migrantes o inmigradas suelen tener un papel pasivo en la representación mediática, especialmente en los casos en los que el tratamiento simbólico se aproxima a la condescendencia. Además, aparecen débilmente como fuentes de la información periodística. No menos relevante, en este mismo contexto, es el hecho de que apenas hay periodistas pertenecientes a minorías en las redacciones de los

medios. Y cuando el papel es activo, no siempre implica una valoración positiva; de hecho, no es infrecuente la asociación de su actividad con supuestos problemas de inadaptación o de inseguridad. Esos problemas justificarían las medidas coercitivas. La presencia, a pesar de todo lo dicho durante décadas, sobre la ilegalidad de las personas potencia ese mismo sesgo. Súmese a esto la no menos frecuente presencia de elementos semióticos o discursivos que conducen a la hipérbole; es decir, a la consideración de los inmigrados como excesivos, como invasores que llegan en oleadas (de pateras). Y como la excepción confirma la regla, de cuando en cuando aparecen héroes: inmigrados que protagonizan comportamientos positivos fuera de lo común. Falta potenciar en los medios un concepto clave en la promoción de la convivencia: *la normalidad*.

Hay grupos de personas migrantes o migradas infrarrepresentados en los medios de comunicación. Es el caso de las mujeres, de los niños o de los adolescentes. Es urgente tomar consciencia de este hecho.

Sobre los escenarios, los tiempos y las estrategias

Uno de los principales problemas del tratamiento periodístico de las personas migradas es la descontextualización espacial o temporal. En lo que respecta a los espacios, hay que mencionar el perfil específico de la prensa de proximidad, que puede, por un lado, ofrecer una mirada más afectiva hacia los migrantes que también son vecinos y, en ese sentido, miembros de la comunidad a la que se habla y sobre la que se habla. Pero esa misma afectividad puede volverse en contra de las personas inmigradas si se aplica sobre modelos negativos de comportamiento. Es fácil generar alarma social desde los medios de comunicación locales ya que los lectores encuentran que todo lo que se diga afecta a un mismo espacio compartido. Vale esta misma afirmación para el discurso político local.

En tiempos de crisis económica, el discurso público sobre los inmigrantes propende notablemente hacia lo negativo, comportamiento al que los medios no son ajenos. Ocurre lo mismo cuando se habla sobre inmigración en campañas electorales (locales, autonómicas, nacionales o, en menor medida, europeas). Los altibajos valorativos desorientan y los autores de mensajes que quieren pasar por coyunturales y estratégicos no se dan cuenta de que tales mensajes pueden convertirse, en algunas ocasiones, en estructurales. Se espera de los periodistas que denuncien los comportamientos xenófobos también de los políticos para evitar la corresponsabilidad en la generación de actitudes discriminatorias.

Por otro lado, siguiendo con la importancia del tiempo, hay que defender la incorporación de la mirada histórica al análisis público de los procesos migratorios

a través de los textos periodísticos. Solo así se puede entender adecuadamente lo sucedido en el pasado y lo que acontece en el presente, así como hacer prospectiva en relación a lo que pueda ocurrir en el futuro. Ciertamente, con el paso del tiempo, el discurso discriminatorio explícito ha perdido fuerza (aunque por momentos parezca revivir) y se ha ido potenciando otro tipo de discurso en el que la discriminación más indirecta, más solapada, más simbólica, más ambivalente, ha sido la preferida por quienes no desean la llegada de personas de otros países, pero tampoco quieren que se les note mucho. Ya hablábamos de argumentos; ahora hay que mencionar algunas estrategias discursivas fundamentales: las imágenes de personas recién llegadas junto a miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, la adscripción de la información sobre procesos migratorios a la sección de Sociedad, los usos vinculados a lo implícito del lenguaje (presuposiciones, valoraciones implícitas, etc.), o la aparición de léxico inapropiado (ilegales), de marcos metafóricos que, como decíamos, remiten a lo hiperbólico (mareada, oleada) y de solapamientos semánticos y coalescencias (*subsaharianos*).

La llamada ‘tolerancia tenue’ busca transmitir, en realidad, una imagen positiva del “nosotros”, de los que acogemos a los “otros”.

El ejemplo de las personas refugiadas y su viaje migratorio

La agenda manda. Y en la agenda, desde 2015 y con intensidad variable, ha reaparecido el tema de la migración forzada y la búsqueda de refugio en Europa. También en España, claro está, si bien en nuestro país no ha sido un asunto tradicionalmente presente en el discurso público y en los medios de comunicación. Cuando durante años se ha estado hablando de la ‘crisis de los refugiados’ ha habido una cierta confusión de dos interpretaciones posibles aparecidas en los medios, de forma subliminal en ocasiones: la crisis sufrida por los refugiados, frente a la crisis provocada por los refugiados. Defender una interpretación u otra implica tener miradas antagónicas hacia la realidad migratoria. Siempre existe la posibilidad de defender una tercera vía: la crisis sufrida y la crisis provocada.

En el proyecto *DIPURE (Discurso público sobre los refugiados en España)*, estamos observando que el debate tal y como aparece en los medios analizados, en general, muestra una confusión de categorías a la hora de representar a las personas implicadas y, por otro lado, una desargumentación a la hora de determinar con claridad las causas y los datos que subyacen a la migración forzada. Cuando la emoción es el único fundamento del discurso público en torno a los refugiados la reacción inmediata puede ser más intensa, pero el conocimiento de la realidad a medio o largo plazo se resiente notablemente. En todo caso, es cierto que la aparición de emotivas imágenes de familias en los medios cruzando fronteras y hasta de niños fallecidos en la travesía

ha obligado a la opinión pública a considerar con más profundidad la complejidad de la realidad migratoria. La frontera y la travesía han cobrado un especial protagonismo, frente a la llegada, la fase habitualmente preferida por los medios.

La categorización de la realidad migratoria a través del léxico es una línea principal en el análisis del discurso periodístico sobre quienes solicitan asilo y refugio. La elección de términos para designar a las personas refugiadas y para asociarlas a ciertas actividades es una manera evidente de mostrar una valoración positiva o negativa hacia las mismas. Es lo que sucede cuando se elige 'inmigrante económico' o 'refugiado'. Cada una de esas palabras proyecta el discurso sobre marcos cognitivos diferentes. Suele defenderse, además, que el inmigrante se desplaza voluntariamente y el refugiado no, forzando la realidad y transgrediendo claramente los sentidos de 'voluntario' e 'involuntario'. Verdaderamente, no siempre hay una línea divisoria en relación a las motivaciones de las personas para desplazarse. Si se dice que el inmigrante lo es por voluntad propia y el refugiado no, quedan al margen numerosas situaciones que cuestionan la idea misma de voluntariedad. ¿Huir de hambre, huir de desastres naturales o huir de sistemas socioculturales o jerarquías que contravienen los derechos humanos (por ejemplo, de las mujeres) implica obligación o no? ¿Tiene el concepto 'refugiado medioambiental' consideración oficial en España? ¿Aparece en los medios?

La distinción entre 'inmigrante' y 'refugiado', pues, se ha vuelto confusa, algo que puede ser aprovechado por el discurso político, dado que generalizar, por ejemplo, la expresión 'inmigrante' puede difuminar la responsabilidad política nacional e internacional a la hora de acoger a los refugiados. Por otro lado, también es cierto que habría que prestar la atención debida a la sobreutilización del término 'refugiado', ya que podría restar seriedad a la solicitud de asilo y al estatuto mismo de refugiado. 'Refugiado', de hecho, es una palabra que, en el discurso público, se utiliza, con frecuencia, para hacer referencia a distintas fases del viaje. Es 'refugiado', en el discurso cotidiano de los medios, ya quien está en proceso de refugio, no sólo el que lo ha conseguido. Supuestamente, el discurso jurídico y administrativo, a través de directrices, normas o leyes, busca ofrecer categorías claras sobre lo que se es o no se es. Falta saber si, en efecto, son propuestas objetivas, si hay intereses en ellas y si en el discurso periodístico se conocen y se aplican. De nuevo, la formación periodística ha de ser reclamada como un valor esencial de la representación de la movilidad humana.

Se está a la búsqueda continua del equilibrio entre la seguridad propia y la responsabilidad ética hacia los demás; entre 'tolerancia' y 'realismo'. Se ha hablado de 'discurso ambivalente' en torno a los refugiados. El problema es que se derive este planteamiento solo hacia un discurso humanitario basado en el cuidado que merecen los otros, antes que aludir a derechos y justicia social. Lo cierto es que la llegada de

refugiados sigue sintiéndose en muchas ocasiones, por parte de la población europea, como un tema preocupante y ante el que se reacciona de forma poco amable. No es infrecuente observar que la valoración negativa se justifica sobre la idea según la cual las personas que piden refugio reciben un trato preferente en comparación con los nacidos en el país. Por otra parte, es cierto que argumentar sobre los otros es, de alguna forma, una manera de representar también la propia imagen. Y esto es muy importante en el discurso público. Hemos de parecer generosos, como europeos, como españoles o a título personal. Y, sobre todo, hemos de 'justificar' bien las políticas restrictivas que aplicamos o que defendemos que otros apliquen por nosotros. La criminalización del otro, por ejemplo, facilita la explicación de ulteriores detenciones o devoluciones de los refugiados. No es infrecuente apreciar esta preocupación por salvaguardar convenientemente la imagen de los "no migrantes", nuestra imagen, en el discurso periodístico.

Mirando al futuro

El futuro más inmediato no parece estar encaminado en Europa hacia un discurso que promueva la diversidad. Ojalá nos equivoquemos. Tenemos que darnos cuenta de la importancia de la educación para atajar esta inercia que antes se vislumbraba y que ahora se nos muestra de forma descarada. Los medios de comunicación son agentes esenciales en la formación de la ciudadanía y en la conformación, consolidación, atenuación o eliminación de actitudes hacia las personas migrantes o migradas.

Habría que formar al alumnado en la interpretación crítica y constructiva de los procesos migratorios. Y el análisis y comentario de textos televisivos, radiofónicos o periodísticos sobre este tema en las aulas, con la colaboración habitual de los propios periodistas sería un gran primer paso.



Papel de los medios de comunicación en el fenómeno migratorio

Juan José Igartua Perosanz
Observatorio de los Contenidos Audiovisuales
Universidad de Salamanca

El fenómeno migratorio puede analizarse desde múltiples perspectivas y en este documento nos centraremos en el papel de los medios de comunicación. Ello supone dirigir la atención sobre la dimensión socio-cognitiva, es decir, comprender y analizar hasta qué punto los medios de comunicación ejercen un papel activo a la hora de crear, diseminar, estimular, cimentar, consolidar, reforzar, cambiar o perpetuar actitudes, creencias (percepciones), emociones, sentimientos, tendencias de conducta y comportamientos con respecto a la inmigración como proceso social y hacia las personas inmigrantes. En este sentido, es preciso señalar que los medios de comunicación no solo son un poderoso agente de socialización, sino que actúan como el *sistema nervioso* de la sociedad y, por ello, modelan las relaciones sociales y los procesos políticos y culturales. Son el “cemento” o argamasa que une, suelda y articula conciencias (creencias), grupos, instituciones y sociedades. Y, en último término, también son un instrumento o herramienta de *programación social-cultural* y de intervención, dado que facilitan e impulsan el cambio social y, por ello, también son una parte esencial de los procesos de educación y formación. Los medios de comunicación son una gran *aula virtual* para aprender sobre grupos minoritarios (como inmigrantes y refugiados), sobre diversidad cultural y étnica y sobre relaciones intergrupales. Por tanto, los medios de comunicación juegan un papel fundamental para que la ciudadanía desarrolle una comprensión correcta, madura, equilibrada y compleja de lo que supone la inmigración como fenómeno social.

Según la encuesta “Actitudes hacia la inmigración” (estudio 3161) elaborada por el CIS en 2016, el 47% de los ciudadanos consultados considera que la imagen que

transmiten los medios de comunicación (TV, radio, prensa) sobre los inmigrantes es negativa, frente al 23% que opina que es positiva. En esa encuesta, también quedaba de manifiesto que la población española considera que la inmigración se percibe como un fenómeno vinculado con *amenazas económicas* (el 69,5% se muestra de acuerdo con la afirmación “al aceptar sueldos más bajos, los inmigrantes hacen que bajen los salarios”; el 51% con la idea “los inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles”; y el 47,2% con que “los inmigrantes abusan de la atención sanitaria gratuita”) y *amenazas simbólicas* (únicamente el 15,3% de los consultados considera que los inmigrantes instalados en España contribuyen “mucho” a enriquecer nuestra cultura). Diversos estudios han constatado que la percepción de amenaza hacia los inmigrantes refuerza el prejuicio, las emociones negativas (como la ansiedad intergrupal) y estimula la participación en acciones colectivas en contra la inmigración.

Por otro lado, dicha encuesta también constata que el sentimiento dominante hacia los inmigrantes extranjeros es la desconfianza (31,7%) y el 39,6% de las personas entrevistadas señala que no tiene “ningún” amigo inmigrante (además, el 76,4% no tiene ningún familiar inmigrante), a pesar de que se percibe que el número de inmigrantes en España es elevado (33,1%) o excesivo (26,7%), lo que debería favorecer un elevado *contacto intergrupar directo*. En este contexto, se produce una situación de *dependencia cognitiva* hacia los medios de comunicación en materia de inmigración: a pesar de que las encuestas sugieren que las personas perciben que hay “muchos inmigrantes”, el contacto interpersonal o directo (como amigos o familiares) es bajo. De modo que las actitudes hacia la inmigración se ven fuertemente influidas por las imágenes o contenidos de los medios de comunicación, es decir, por el *contacto intergrupar mediático*, una modalidad de contacto indirecto que se manifiesta en comportamientos como ver, leer o escuchar noticias sobre inmigración o protagonizadas por inmigrantes, y consumir contenidos audiovisuales de ficción (como series televisivas o largometrajes) en donde algunos de sus protagonistas son inmigrantes.

Este documento muestra un breve resumen sobre cómo los medios de comunicación tratan o representan al fenómeno de la inmigración, especialmente en los programas informativos y en la ficción audiovisual que se emite en televisión, dado que son los contenidos sobre los que más se ha centrado la investigación en este campo. Finalmente, el presente documento también incluye una serie de propuestas o recomendaciones sobre cómo trabajar desde los medios de comunicación para facilitar la convivencia entre personas de orígenes culturales y nacionales diversos, ya que España se ha convertido en una sociedad multicultural con un porcentaje de ciudadanos extranjeros que supera ligeramente el 10% de la población (según datos del INE de 2018).

La inmigración en las noticias

La información periodística es un elemento cardinal de los medios de comunicación y su análisis y seguimiento diacrónico permite construir un barómetro de la opinión pública. Lo que se convierte en noticia responde, hasta cierto punto, a las necesidades y expectativas del público. Ahora bien, las personas también manifiestan una alta dependencia cognitiva hacia los medios informativos y configuran su imagen del mundo influidos por este tipo de contenidos. Por tanto, entramos en un proceso circular donde la producción de noticias tiene en cuenta al público (y diarios y medios audiovisuales gestionan la información en función de sus líneas editoriales) y donde la audiencia de los medios se ve influida por los temas sobre los que se informa, el modo de jerarquizar la noticias dentro de la estructura de los diferentes soportes o canales (informativos televisivos, boletines de radio, diarios en papel y online) y por el tratamiento que un determinado tema o suceso recibe en una pieza informativa. La investigación en las ciencias de la comunicación destina una parte importante de su tiempo a analizar qué asuntos se convierten en noticia y el tratamiento que reciben los diferentes asuntos sociales, políticos o de otra índole. Este tipo de trabajos se apoya en técnicas como el análisis de contenido, en donde *muestras de noticias* de gran tamaño son sometidas a análisis rigurosos para detectar patrones de cobertura y tratamiento informativo. Este trabajo de análisis de las noticias se complementa con el estudio del impacto de las mismas (de su enfoque o tratamiento) en las personas mediante diseños experimentales de laboratorio, observándose cómo diferentes elementos que condicionan la construcción de la pieza informativa influyen en las actitudes, creencias, emociones y conductas de las personas.

La investigación realizada en España sobre el tratamiento informativo de la inmigración permite concluir que predominan los *enfoques* que vinculan la inmigración con amenazas económicas, simbólicas y físicas de diverso tipo. En primer lugar, los inmigrantes son representados como una carga para el sistema o una amenaza a “nuestra” forma de vivir o “nuestros” valores. Además, el encuadre¹ dominante sobre la inmigración en las noticias es el que vincula inmigración con la delincuencia o con el terrorismo (yihadista), y este tipo de informaciones suele recibir un mejor emplazamiento en los medios (por ejemplo, se les dedica más tiempo, abren el

¹ El concepto de encuadre (news frame) hace referencia a un interrogante básico vinculado con la producción de las noticias: qué incluir y qué enfatizar en un relato informativo. Encuadrar una información noticiosa implica: a) enfocar un tema (como la inmigración) de una cierta manera o perspectiva; b) fijar una agenda de atributos (de qué aspectos se habla); c) elegir (seleccionar) ciertas palabras clave para confeccionar un discurso (por ejemplo, “inmigrante ilegal”); d) manipular la importancia de ciertos elementos o rasgos (enfatizar algunos de ellos); y, e) elaborar una “idea organizadora central” para construir la historia informativa. En definitiva, este proceso está relacionado con dos operaciones básicas: seleccionar (incluir-excluir) y enfatizar (hacer saliente), palabras, expresiones, temas, e imágenes, para conferir un punto de vista, una perspectiva o un ángulo determinado a una información.

sumario en un informativo o aparecen en portada en un diario). Las noticias sobre los aspectos positivos de la inmigración tienen una frecuencia residual. Y, en términos generales, el medio televisivo muestra más noticias negativas sobre la inmigración que la prensa escrita.

Los estudios experimentales sobre los efectos del tratamiento informativo de la inmigración constatan que el tipo de encuadre noticioso enfatizado en la noticia (por ejemplo, vincular la inmigración con el incremento de la delincuencia frente a enfatizar la contribución económica para el país) ejerce un efecto significativo en procesos como la canalización cognitiva (inducir a pensar en negativo sobre la inmigración durante la lectura la noticia) y emocional (sentir emociones negativas durante la exposición a la información), en la percepción de la importancia de la inmigración como *problema*, en las actitudes hacia la inmigración y en las opiniones sobre las consecuencias de la inmigración para el país. También se ha constatado que mencionar en una noticia sobre un hecho delictivo que los delincuentes son inmigrantes extranjeros, produce efectos socio-cognitivos significativos que refuerzan los estereotipos y el prejuicio.

La inmigración en los contenidos audiovisuales de ficción

El entretenimiento mediático (compuesto fundamentalmente en el medio televisivo por series y largometrajes) es una *fábrica* de emociones para los espectadores: entretener es sinónimo de emocionarse, y las producciones de ficción buscan el impacto emocional en las audiencias. Ahora bien, los mensajes audiovisuales de ficción también *cultivan*² noticiones sobre la realidad social. Por tanto, estos *mensajes* ejercen una influencia en el público y tienen la capacidad de alterar su comprensión de la realidad social, más aún cuando el conocimiento directo o de primera mano es escaso.

Los estudios de análisis de contenido sobre la imagen de la inmigración en los programas audiovisuales de ficción emitidos en el horario de máxima audiencia (*prime time*), suelen analizar dos aspectos. En primer lugar, realizan un análisis demográfico

² El concepto de "cultivo" en la investigación académica sobre los efectos de los medios de comunicación remite a dos tipos de metáforas. En primer lugar, se vincula con una metáfora agro-acuífera, de modo que la televisión se representa como una especie de "río cultural" que aporta agua (ideas, opiniones, actitudes) para todos (en función de las necesidades). Además, aporta una "corriente principal" (un sistema de creencias convencionales) cuya influencia se nota con el paso del tiempo (los efectos son acumulativos o a largo plazo). En segundo lugar, el proceso de cultivo se vincula con una metáfora gravitacional, según la cual la televisión actúa como centro de gravedad, de atracción, y logra que los televidentes que pasan más horas consumiendo contenidos de ficción por este medio se parezcan mucho más entre sí (en cuanto a sus opiniones y actitudes) que los consumidores ligeros, y acaban por asimilar el discurso convencional de la televisión sin esfuerzo ni espíritu crítico.

del mundo de la ficción televisiva que se compara con la demografía social del país. De esta manera, se puede observar si la ficción televisiva representa de manera adecuada, demográficamente hablando, a todos los grupos sociales que viven en el país. El segundo aspecto que suele investigarse se centra en el análisis de las características de los personajes inmigrantes que intervienen en las tramas de series y largometrajes. De este modo, se observan sus roles narrativos, su importancia en la trama, sus atributos socio-demográficos (edad, género, nivel de estudios) y económicos (clase social, ocupación), y su caracterización psicológica (cómo es la *personalidad* de dichos personajes y qué comportamientos llevan a cabo).

Los resultados de este tipo de trabajos constatan que los mensajes de ficción de los principales medios de comunicación, al igual que los contenidos informativos, también promueven una visión distorsionada de la inmigración, plagada de estereotipos³. En primer lugar, porque se observa una baja presencia de personajes inmigrantes extranjeros en este tipo de contenidos, es decir, suelen estar infra-representados en comparación con su presencia en la realidad social del país. La baja presencia de personajes inmigrantes en la ficción audiovisual condiciona la visibilidad o vitalidad (fuerza) social de los inmigrantes como colectivo y reduce las oportunidades de contacto intergrupal. Y este dato es relevante porque la investigación previa sugiere que el contacto (interpersonal o mediático) mejora las actitudes hacia las personas estigmatizadas y reduce los estereotipos. En segundo lugar, la mayor parte de los inmigrantes ocupan papeles poco relevantes en la ficción televisiva de prime time y tienen tasas de aparición en la pantalla menor que los personajes nacionales o autóctonos. Además, en comparación con los personajes autóctonos, los personajes inmigrantes suelen representarse poco definidos (en más difícil detectar su actividad laboral o su nivel formativo en las series en las que intervienen), tienen en mayor proporción un bajo nivel de estudios, se dedican con mayor frecuencia a actividades delictivas, manifiestan mayores niveles de violencia y se destaca mucho más en ellos los atributos negativos de personalidad (como ser desleal, injusto, agresivo, o intolerante). Finalmente, también se constata que las relaciones interpersonales que se establecen entre los personajes inmigrantes y los personajes autóctonos protagonistas de los contenidos audiovisuales de ficción se producen mayoritariamente en un entorno laboral, rara vez dichas relaciones son de carácter familiar o relaciones íntimas de pareja, lo que refuerza la distancia social hacia el colectivo inmigrante.

Se puede asumir que la imagen que los espectadores desarrollan sobre los inmigrantes y de las interacciones que establecen con personajes autóctonos, no propicia el deseo

³ Estos resultados pueden explicarse, en parte, porque los guionistas se inspiran en las noticias para construir las líneas argumentales de series y comedias.

de entablar relaciones interpersonales en la vida cotidiana, ya que la ficción destaca los aspectos más negativos y estereotipados de los inmigrantes, con los que se entra en contacto, de manera mayoritaria, en contextos laborales.

Intervenciones mediáticas contra el racismo y la xenofobia

La breve revisión llevada a cabo en este documento sobre cómo se trata el fenómeno de la inmigración en las noticias y en los contenidos audiovisuales de ficción, nos lleva directamente a una conclusión: en términos generales, los medios de comunicación *representan* a la inmigración como problema o amenaza y, al mismo tiempo, invisibilizan sus aspectos más positivos. Sin embargo, aunque los medios de comunicación han sido en muchas ocasiones parte del problema en el origen y mantenimiento del prejuicio, también pueden ser parte de la solución y utilizarse de manera estratégica para mejorar las actitudes hacia la inmigración. Dicho de otro modo, los medios de comunicación también pueden convertirse en aliados del cambio prosocial en materia de inmigración, vehiculando contenidos mediáticos “protectores” contra el racismo y la xenofobia.

Un primer escenario para potenciar discursos de diversidad son los medios informativos. Viviendo al “borde de la actualidad” conceden una extraordinaria importancia a lo que configura los cánones de una buena noticia y se olvida que su función no solo es informar sino también formar (de hecho, son instancias socializadoras) y contribuir a la formación de una opinión pública madura. En este contexto, existe un número amplio de guías con recomendaciones sobre cómo tratar adecuadamente el tema de la inmigración. Organismos como el Colegio de Periodistas de Cataluña, el Consejo Audiovisual de Cataluña, el Consejo Audiovisual de Andalucía, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia y un número importante de ONGs dedicadas a la prevención del racismo y la xenofobia han dedicado tiempo y esfuerzo a dictar recomendaciones dirigidas a los operadores audiovisuales y a los profesionales de la información periodística. Convendría monitorizar en qué medida se aplican dichas recomendaciones, con el objetivo de destacar a aquellos medios que desarrollen *mejores prácticas* informativas en relación con el fenómeno de la inmigración.

Los medios informativos son el principal canal del discurso político. En este sentido, también es preciso evitar que las noticias se limiten a recoger y amplificar sin contexto las opiniones de los líderes políticos sobre el fenómeno migratorio. Las opiniones más radicales contra la inmigración son un *caladero* para captar votos al tiempo que alimentan o refuerzan el racismo y la xenofobia. Convertir en noticia los tweets poco afortunados de determinados líderes políticos (cuyo discurso se genera

como mecanismo para ganar votos), no es gratuito y contribuye, indirectamente, a reforzar la idea de la inmigración como “problema” y no como “tema” (*issue*).

En segundo lugar, aportamos el concepto de *vacuna narrativa audiovisual* como medio de inmunización mediática contra el racismo y la xenofobia. Al utilizar esta analogía se entiende que el racismo y la xenofobia (en definitiva, los discursos sociales basados en el prejuicio y los estereotipos, y asociados a prácticas de discriminación) son una especie de *toxina social* que dificulta la vida en armonía en nuestras sociedades multiculturales. Supone apostar por un trabajo de profilaxis desde los medios de comunicación y concederles el papel de actores relevantes para reducir el prejuicio. Desde las instituciones y los medios de comunicación públicos se debe programar (o contraprogramar, para hacer frente a los discursos dominantes que asocian la inmigración con amenazas de diversa índole) con contenidos que debiliten la xenofobia y normalicen la presencia de inmigrantes en España, a la vez que se reconozcan los aspectos positivos y las aportaciones de la inmigración para el conjunto de la población. Esos discursos deben ser promocionados desde las instituciones públicas y, en particular, desde el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y no exclusivamente desde el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, ya que la inmigración no solo es “fuerza de trabajo”. Además, el racismo y la xenofobia deberían entenderse desde una perspectiva *sanitaria*, lo que implica asumir dos cosas importantes. En primer lugar, que el racismo y la xenofobia pueden prevenirse si se tratan con las medidas adecuadas. Y, en segundo lugar, que el prejuicio y la discriminación tienen consecuencias directas en la salud e integración social de las personas inmigrantes.

Nuestros trabajos de investigación en el Observatorio de los Contenidos Audiovisuales de la Universidad de Salamanca indican que los mensajes *testimoniales* protagonizados por inmigrantes que ponen en primer plano lo que las personas tienen en común y enfatizan el sentimiento de identidad social compartida (es decir, se presentan ante la audiencia de manera no amenazante para la sociedad de acogida), son herramientas narrativas eficaces para reducir el prejuicio, mejorar las actitudes hacia la inmigración, reducir la percepción de amenaza y fomentar el contacto intergrupales positivo. En los mensajes testimoniales una persona inmigrante ofrece un relato en primera persona de su situación, describe su trayectoria vital, expresa su punto de vista, realiza una llamada de atención sobre un problema concreto (discriminación, estereotipos), y alienta a la audiencia a actuar de un modo determinado. Los mensajes testimoniales son más fáciles de comprender que los mensajes didácticos o basados en argumentos y, además, estimulan con mayor potencia la identificación empática y el cambio de actitudes.

La investigación previa ha comprobado que los formatos audiovisuales narrativos (como las películas o series de televisión) ofrecen un contexto no amenazante en el

cual las personas pueden experimentar el *contacto parasocial vicario* con personajes caracterizados como inmigrantes y que, en situaciones de contacto social directo o interpersonal, provocarían incomodidad o malestar, especialmente a las personas con mayor prejuicio. Las narraciones audiovisuales son herramientas poderosas para cambiar las actitudes, creencias y conductas de las personas, y la investigación ha demostrado que la exposición a ejemplos de relaciones interculturales positivas (entre personajes inmigrantes y personajes autóctonos) en contenidos de entretenimiento mediático refuerza actitudes de aceptación hacia la inmigración. En este contexto, los medios de comunicación públicos podrían actuar como catalizadores del cambio social “contra-programando” con producciones audiovisuales de ficción de educación-entretenimiento. La educación-entretenimiento consiste en insertar un contenido educativo en mensajes destinados al entretenimiento (series de televisión, seriales radiofónicos, telefilms, etc.) con el fin de incrementar el conocimiento sobre un determinado tema, generar actitudes favorables y provocar cambios comportamentales. Este tipo de producciones son muy frecuentes en comunicación para la salud y también se han desarrollado en otros países para reducir el racismo y la xenofobia.

Pensamos que se necesitan series televisivas de prime time que refuercen y celebren la multiculturalidad de manera espontánea y no dramática. Es preciso aprovechar el gran potencial de la ficción audiovisual para mostrar de manera natural y no problemática interacciones entre personajes de origen autóctono con personajes inmigrantes, modelar comportamientos prosociales y visualizar a las minorías y grupos culturales que residen en España de manera no estereotipada. Ahora bien, no se trata de contar historias *sobre inmigrantes* sino de crear ficciones en las que éstos aparezcan asumiendo roles protagónicos y diversos (contra-estereotípicos) y estableciendo un contacto armonioso y gratificante con los personajes autóctonos. Además, estas producciones de educación-entretenimiento deberían incorporar personajes autóctonos que manifiesten comportamientos positivos hacia los inmigrantes en sus interacciones, pero también otros personajes que evolucionen a lo largo de la trama desde posturas de rechazo hacia posturas de aceptación. Es lo que se denomina en educación-entretenimiento *personajes en transición*: aquellos que inicialmente muestran un fuerte rechazo hacia los inmigrantes, pero que cambian sus actitudes y reducen su prejuicio al entrar en contacto interpersonal con los personajes inmigrantes. Así entendidas, las narraciones audiovisuales de ficción, con un componente de educación-entretenimiento, podrían actuar como vacunas contra el racismo y la xenofobia, al tiempo que cumplan una función de “acogida simbólica” de las personas inmigrantes.





DSN

www.dsn.gob.es