

**La cuestión de los refugiados y las responsabilidades de la UE:
respuestas desde la política exterior y de seguridad común,
de cooperación y ayuda**

*The question of refugees and the responsibilities of the EU:
Responses from the common foreign and security policy*

Gustavo PALOMARES LERMA

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED, España)
gpalomares@poli.uned.es

Recepción: Abril 2017

Aceptación: Mayo 2017

RESUMEN

La UE debe ser coherente para asegurar el principio de solidaridad y protección de los derechos fundamentales en sus políticas y estrategias respecto a la población desplazada. La Política Exterior y de seguridad Común, la Política Europea de Seguridad y Defensa, así como la Política de Desarrollo y Ayuda deben ser parte central en una necesaria política integral de inmigración, desplazamiento, refugio y asilo. Es muy necesario establecer una nueva estrategia de acuerdos regionales y subregionales en donde la cuestión del desplazamiento ocupe un lugar central para abordar sus causas desde el origen. Es necesario estructurar por la vía del diálogo político y diplomático regional y subregional un programa conjunto de actuación con nuevos instrumentos y estrategias basados en el desarrollo, el empleo y la juventud. No pueden delegarse las responsabilidades en el ámbito de la gestión y respeto de los derechos de la población desplazada en terceros estados como ha ocurrido con el Acuerdo con Turquía o el que se pretende negociar con Libia. Este modelo de responsabilidad delegada en “estados barrera” – algunos de ellos de dudosa calidad democrática o en franca deriva autoritaria – es contrario a los principios de solidaridad interior y exterior poniendo en riesgo la defensa de los derechos fundamentales y de ayuda humanitaria de estas personas en proceso de desplazamiento y petición de refugio.

Palabras Clave: Desplazamiento, Refugiados, Acuerdos Cooperación; Política Exterior y de Seguridad Común; Política Europea de Seguridad y Defensa.

Clasificación JEL: F50, F51, F52, F53, F54, F55.

ABSTRACT

The EU must be consistent to ensure the principle of solidarity and protection of fundamental rights in their policies and strategies regarding the displaced population. The Foreign Policy and Security Common; The European Policy on Security and Defense, as well as Development and Aid Policy must be central in a required comprehensive policy of immigration, moving, refuge and asylum. It is very necessary to establish a new strategy of regional and sub regional agreements where the issues of displacement occupy a central place to address its causes from the origin. It is necessary to structure, by means of regional and sub regional political and diplomatic dialogue, a joint program of action with new instruments and strategies based on development, employment and youth. Responsibilities may be delegated not in the field of management and respect for the rights of the displaced population in third countries as it has been the case with the agreement with Turkey or which aims is to negotiate with Libya. This model of responsibility delegated to "barrier states" is contrary to the principles of interior and exterior solidarity putting at risk the defense of the fundamental rights and humanitarian aid of these people In the process of displacement.

24

KEYWORDS: Displacement, Refugees, Cooperation Agreements; Foreign Policy and Common Security; European Policy on Security and Defense.

JEL classification: F50, F51, F52, F53, F54, F55.



يربطني

باسمك

... الماء

حلمي في راشات من يأخذني شيء لا

ماذا النار ولا التراب لا: واقعني إلى

ماذا سمرقند؟ وزدون من ساف على

بأحجارها المنشدين تصقل ساحة في ساف على

منازلنا مثل خفيفين صرنا القمرية؟

للكائنات صديقي صرنا البعيدة الرياح في

من طليقين وصرنا... الغيوم بين الغربية

ماذا... سدن فعل ماذا الهوية أرض جاذبية

طويل وليل مد في، دون من سدن فعل

الماء؟ في يحرق

que escrute el agua?

مد في؟ دون أذا، من

Mahmud Darwish (1941-2008)

El agua

me ata

a tu nombre.

Nada me lleva de las mariposas de mi sueño

a mi realidad: ni la tierra ni el fuego. ¿Qué

hacer sin las rosas de Samarcanda? ¿Qué

hacer en un lugar que pule los cantos con sus
piedras

lunares? Ambos somos ligeros, como nuestras
casas,

en los vientos lejanos. Somos amigos de los
seres

extraños entre las nubes... dos restos de

la gravitación de la tierra de identidad. ¿Qué

haremos? ¿Qué

haremos sin exilio y sin una larga noche

*¿Quién soy yo, sin exilio? **

25

INTRODUCCIÓN

La comunidad internacional y la Unión Europea de una forma muy destacada, han tenido que afrontar una de las mayores crisis sociales y humanitarias globales al tener que administrar de forma directa e indirecta el mayor movimiento de población desplazada desde la finalización de ambas guerras mundiales. Este proceso de desplazamiento forzado fruto, en una parte significativa, del conflicto en Siria, incide de forma directa en la Unión Europea, en sus valores, en sus políticas, en sus fronteras y pone a prueba sus capacidades para poner de manifiesto carencias y contradicciones en

la urgente respuesta a esta dramática situación. La grave urgencia humanitaria que estamos viviendo se produce en un contexto de crisis económica y social que afecta al conjunto de la Unión y en un proceso de vuelta a la primacía de los intereses nacionales con la aparición creciente de una preocupante deriva autoritaria que se alimenta de este proceso que aflige a esta población migrante. Los intereses gubernamentales, partidistas y electorales determinan en gran parte la dificultad para dar una respuesta conjunta consensuada desde los principios y las políticas comunitarias tanto desde el ámbito interior como exterior de la Unión.

Es evidente también que dicha respuesta tiene una relación directa con el lugar que ocupa la Unión Europea en la gobernanza global, su pérdida de peso y la falta de un liderazgo exterior y, sobre todo, interior para llenar de contenido político sus bases comunitarias y, de una forma más clara y prolongada, su Acción Exterior. La desaparición de la Unión Europea de los principales procesos regionales y dinámicas de negociación que ocupara en los noventa y dos mil; la incapacidad para dotarse de instrumentos para llevar a cabo con eficacia y coherencia el principio de solidaridad interior y exterior que consagara el preámbulo del Tratado de la Unión en donde, la crisis de los desplazados y refugiados es sólo una prueba más –la de mayor significación- de la situación “a la baja” en la que se encuentra el proceso de integración.

Estas líneas desde un espíritu científico y con un ánimo propositivo abordan los distintos aspectos que involucran de una forma directa los mecanismos internos de las políticas comunitarias desde los instrumentos de la Acción Exterior y específicamente desde su Política Exterior y su Cooperación al Desarrollo para dar respuesta a la situación que sufre la población desplazada, tanto en su aspiración legítima para llegar a la Unión Europea como y sobre todo, en las causas profundas que provocan este proceso en origen. La consideración de los ámbitos más propios de la Política Común de Seguridad y Defensa sólo serán tratados en aquellas cuestiones profundamente vinculadas a las cuestiones políticas, diplomáticas o de cooperación y de forma muy especial en el principal objetivo, sea cual sea el actor o el enfoque considerado, que no es otro que el de salvar vidas humanas e impedir que las personas sean pasto del tráfico irregular y de la delincuencia organizada.

En congruencia con el tono valorativo científico que recorre estas líneas, cerramos esta reflexión con la propuesta de una “*Agenda compartida sobre los desplazamientos y migración*” que parece, a tenor de las últimas dinámicas y temas ya considerados en la negociación, podría contener muchos elementos comunes en los distintos diálogos regionales y subregionales mantenidos por la Unión en los distintos escenarios internacionales.



1. LA RESPONSABILIDAD DE LA UE ANTE LOS REFUGIADOS Y DESPLAZADOS: LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS

1.1. La UE ante el reto de los refugiados y desplazados

La situación actual de desplazamientos masivos ha tenido una repercusión en las políticas internas comunitarias y en el propia Acción Exterior con un incremento exponencial que la transforma en la mayor dinámica de desplazamiento forzado en los últimos cincuenta años¹. Conforme a los datos, el número de personas desplazadas ascendía en 2015, a 59,5 millones en todo el mundo, como consecuencia de conflictos bélicos, persecuciones, violencia generalizada y las continuas violaciones a los Derechos Humanos². Siguiendo estos estudios³ de entre los 59,5 millones, 19,5 millones eran refugiados; 38,2 millones, desplazados internos; y 1,8 millones, catalogados como solicitantes de asilo. En este contexto previo a la crisis, los principales países de acogida fueron Turquía⁴, con 1,59 millones; Pakistán, que registraba una cifra de 1,51 millones; República Islámica de Irán, con 982.000 desplazados; Etiopía, cuya cifra ascendía a 659.000, y Jordania, con una cifra no inferior a los 645.100 desplazados.

27

Frente a algunas visiones que presentan esta crisis desde los presupuestos de las políticas internas comunitarias, el papel de la Acción Exterior se muestra determinante si se considera que es una cuestión global a tenor de lo expresado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) al señalar que la actual crisis se suma a una problemática regional y global que requiere respuestas colectivas. Es curioso observar que el 85 % de ellos viven en países en desarrollo. En el estudio se apunta a que la mayoría de las migraciones africanas tienen lugar en la propia África: más de 8,4 millones de migrantes internos solamente en África occidental.

Una parte importante de estos flujos migratorios se producen dentro de su propio país y, como es lógico, los desplazados refugiados buscan, en primer lugar, refugio en los países vecinos; lo que subraya la idea de corresponsabilidad y de acciones exteriores regionales coordinadas para afrontar el problema. Es claro que la situación crítica de desplazados hacia la Unión Europea es sólo una parte de la problemática global pero es necesario valorar, si los instrumentos puestos a disposición de una respuesta respuesta a la crisis han sido los adecuados y, sobre todo, subrayar aquellas carencias en las políticas internas comunitarias y, de forma prioritaria, en la Acción Exterior que permitan una política de inmigración, asilo y refugio acorde a los retos globales y a los estándares humanitarios y de protección de derechos propios de la Unión.

En Europa, como se puede ver el gráfico 1, en 2016 el número de peticiones de asilo creció un 44%, es decir, unas 625.000 personas solicitaron asilo⁵. Se considera interesante observar como 202.645 personas solicitaron asilo en Alemania, 81.180 en Suecia, 64.625 en Italia, 62.735 en Francia 42.775 en Hungría. De las cuales, el 20% de

las solicitudes fueron instadas por personas procedentes de Siria, lo que se traduce en 122.800 solicitudes; en algunos países como Bulgaria, se presentaron alrededor del 60%. Por otro lado, en comparación con 2013, el número de solicitudes de personas provenientes de Ucrania se multiplicó un 13%.

Gráfico 1:



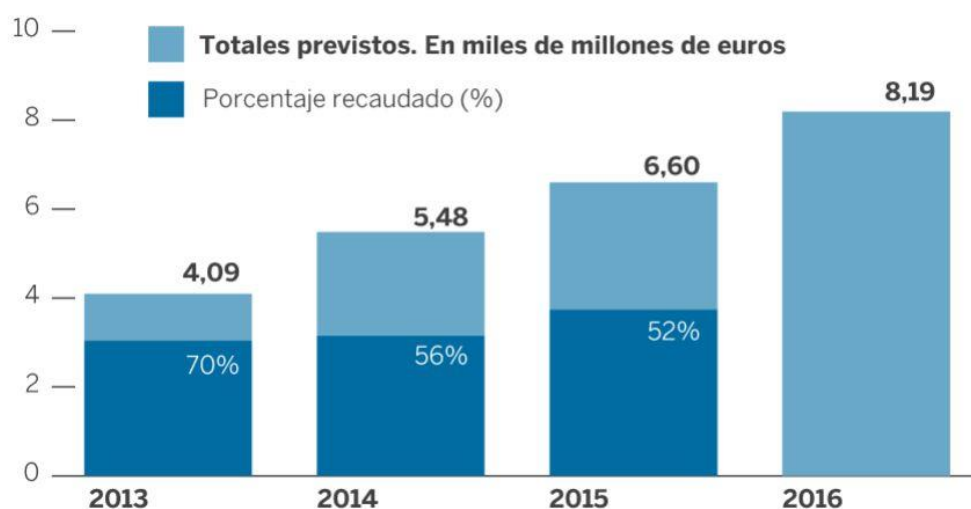
Posteriormente, en 2016, más de 150.000 personas llegaron a las costas de Italia desde el norte de África, y más de 850.000 a Grecia desde Turquía, a través de rutas migratorias ya establecidas. Concretamente, según datos proporcionados por la Unión Europea, más de 1,26 millones de personas solicitaron asilo en 2016, más del doble que en 2014⁶. Sin embargo, la situación ha ido empeorando porque en enero de 2015, “el flujo mensual era de unas 5.500 personas, en julio superaba las 78.000 y en octubre del mismo año llegaron a 221.600. A lo largo del segundo semestre de 2015, el de mayor afluencia, se alcanzó promedio de 4.800 personas diarias”⁷. Esta situación de agravamiento progresivo es fruto en gran parte del agravamiento de los conflictos internacionales tales como los acontecidos en Oriente Medio y África, la República Democrática del Congo, Somalia, a los que se les suman los nuevos conflictos acontecidos en la República Centroafricana, Sudán del Sur, Ucrania, Irak y especialmente, en Siria. El conflicto en Siria Durante el año 2015, ha llegado entorno a un millón de personas, la mayoría desplazados y refugiados sirios, al que deben sumarse los flujos procedentes de otros países en guerra, tales como Irak, Afganistán y Sudán. Concretamente nueve de cada diez personas llegadas al territorio europeo procedían de Siria en 2015⁸.

En 2016 conforme a los datos de EUROSTAT y de ACNUR⁹ la diáspora Siria ascendía a 4,815 millones en el mes de marzo. En el territorio turco se encontraba la mayor parte, cerca de 2,71 millones; en el Líbano, 1,06 millones; en Jordania, 639 mil; en Irak, 246 mil y en Egipto, 118 mil.

Por otro lado la petición de Naciones Unidas para el conjunto de la ayuda, como se puede ver en el gráfico 2, no ha llegado a sus previsiones iniciales; tampoco para que la Unión Europea asumiera un 10 %. Como se puede ver en el gráfico 3, Estados Unidos es el país que más aporta con casi 1500 millones de euros y los países de la UE, con España en su umbral central, le siguen pero en su conjunto no alcanzan el 3,3 % del total; siendo un 10% el inicialmente previsto por Naciones Unidas para esta región.

Gráfico 2:

AYUDA SOLICITADA POR LA ONU Y FONDOS RECAUDADOS



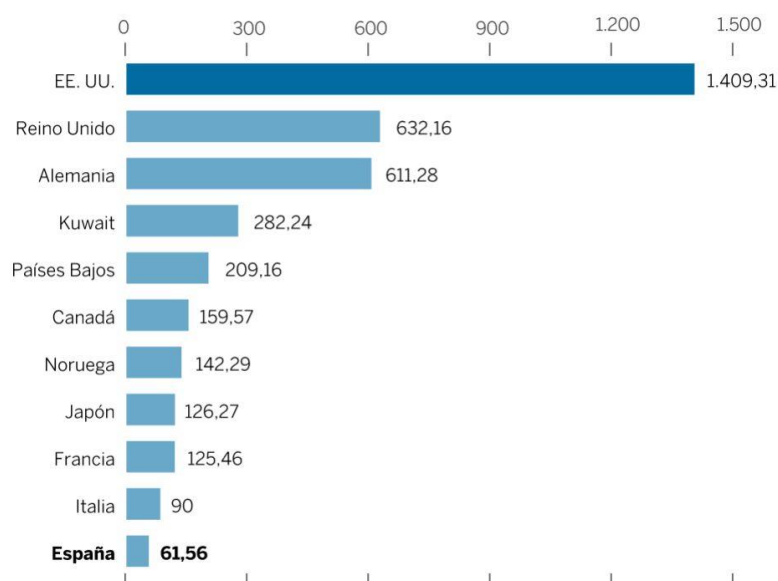
Fuente: ONU

EL PAÍS

Gráfico 3:

LOS 10 PAÍSES QUE MÁS CONTRIBUYEN Y ESPAÑA

Contribución en 2015. En millones de euros

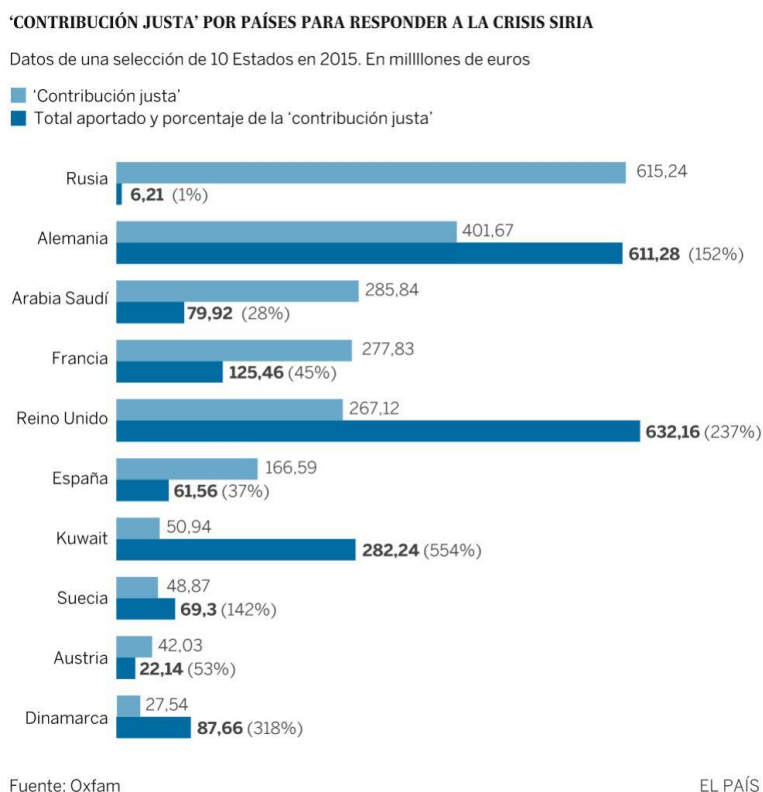


Fuente: ONU

EL PAÍS

Tampoco se han cumplido las expectativas que OXFAM planteaba como aportes justos a la solución progresiva de la crisis de refugiados sirios en donde, como se puede apreciar en el gráfico 4, tan solo dos Estados de la UE: Alemania y Austria han aprobado a lo largo de 2015 y 2016 ¹⁰.

Gráfico 4:



En el último año y medio ha existido un esfuerzo para intentar de forma reactiva responder a la crisis especialmente con el desarrollo de una *Agenda Europea de Migración*¹¹, que ha intentado desarrollar los principales elementos de la respuesta europea a los retos migratorios, tanto desde el ámbito de las políticas de seguridad interior, inmigración, asilo y refugio, como también desde los instrumentos de la Acción Exterior con diferente y desigual acierto como iremos desgranando.

Es evidente que la prioridad de los objetivos que afectan a la proyección exterior comunitaria, sigue siendo salvar las vidas de aquellos que intentan cruzar el Mediterráneo en su camino hacia Europa. Pero, evidentemente, es fundamental hacerlo desde una política coordinada y bien estructurada, en donde la *Agenda* es un primer paso para conseguir distintos objetivos: proteger a las personas necesitadas, ofrecer ayuda humanitaria urgente, garantizar el acceso al asilo y, sobre todo, abordar las causas profundas de esos desplazamientos: conflictos, violencia política, violación de los derechos humanos y pobreza. Estos objetivos deben seguir siendo el núcleo de la respuesta de la Unión Europea para superar la política fragmentada que ha caracterizado



y caracteriza la política comunitaria ante los desplazamientos, sus consecuencias y, sobre todo, sus causas.

1.2. El derecho a la vida digna y la lucha contra los delitos del tráfico de personas

Es imprescindible que el primer objetivo de la acción comunitaria en su consideración interior y exterior, sea reaccionar de forma rápida y decidida a la tragedia humana que se vive en toda la cuenca mediterránea. Parece un buen primer logro la Declaración del Consejo Europeo de 23 de abril de 2015¹² y la Resolución del Parlamento Europeo¹³ unos días más tarde, en donde se recogen una serie de medidas rápidas para salvar la vida de aquellos desplazados en peligro y para propiciar una intensificación de las medidas rápidas por parte de la Unión pero, también es claro, a tenor de los primeros resultados, que son medidas coyunturales y claramente insuficientes¹⁴. Las dudas se acrecientan, si lo que se desea es que esta respuesta rápida pueda ser un modelo estable aplicable en un futuro para la reacción en futuras crisis, con independencia de la frontera exterior sometida a presión y de los Estados comunitarios implicados en ella.

En este sentido prioritario, acudiendo a los mecanismos de la Acción Exterior, se plantea la necesidad de redoblar los esfuerzos de rescate y salvamento para restablecer, como mínimo, el nivel de intervención que tuvo por Italia en el marco la antigua operación “Mare Nostrum”¹⁵. En este mismo ámbito, la propia *Agenda de Migración* comunitaria plantea triplicar el presupuesto de las operaciones conjuntas Tritón y Poseidón de FRONTEX. La propia *Agenda* señala que esta medida permitirá aumentar los medios y ampliar el ámbito geográfico de estas operaciones, de modo que FRONTEX pueda cumplir su doble papel de coordinar el apoyo operativo en las fronteras a los Estados miembros cuyas fronteras están sometidas a presión y de ayudar al rescate de migrantes en el mar¹⁶.

31

Sin embargo, como han demostrado la crisis de desplazamiento y el incremento de las llegadas conforme se acerca el verano, las operaciones en el marco de FRONTEX que se desarrollan hasta 30 millas de las costas es claramente insuficiente para combatir con eficacia el tráfico de personas y las organizaciones criminales que operan con distintos puntos operativos como ya quedó demostrado con las sucesivas tragedias y crisis¹⁷.

La estrategia de políticas reactivas ante situaciones tan dramáticas sin plantearse una respuesta estable a la situaciones previsibles se hace insostenible, prueba de ello fue el hundimiento en abril de 2015 a 120 millas al sur de Lampedusa con 700 víctimas que trajo consigo el acuerdo del Consejo de Asuntos Generales de la UE y del Comité de Política de Seguridad que, para evitar tragedias humanas derivadas del tráfico ilícito de personas, pidieran al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión que le sugirieran opciones sobre la base de la Operación Atalanta. El Consejo Europeo extraordinario encargó a la Alta Representante la puesta en marcha de una misión PCSD

para luchar contra el tráfico de personas mediante la detección, captura y destrucción de las embarcaciones.

1.3. La lucha contra el tráfico de personas en el marco de la PESC y de la PESD

La Alta Representante ha presentado ya posibles operaciones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), con miras a la identificación, captura y destrucción sistemáticas de las embarcaciones utilizadas por los traficantes entre las que destacan:

- La Fuerza Naval de la Unión Europea para el Mediterráneo (EUNAVFOR MED) es una operación de gestión de crisis que ofrece vigilancia, recogida de información y, en su caso, intervención operativa contra las actividades de contrabando en el Mediterráneo central meridional¹⁸. Según el acuerdo y de conformidad con el Derecho Nacional e Internacional aplicable, los Estados pueden interceptar los buques sospechosos de tráfico ilícito de migrantes cuando exista una autorización del Estado del pabellón para visitar y registrar el buque o cuando el buque no tenga nacionalidad, y pueden adoptar las medidas adecuadas con respecto a los buques, las personas y la carga. También pueden adoptarse medidas en las aguas territoriales o interiores, el territorio o el espacio aéreo de un Estado contra buques sospechosos de participar en el tráfico ilícito o la trata de seres humanos, con el consentimiento de dicho Estado o en virtud de una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o ambos ¹⁹. La operación, que alcanzó su plena capacidad operativa el pasado en julio y tiene un mandato de un año ²⁰Las normas de enfrentamiento autorizadas limitan al máximo el uso de la fuerza, en legítima defensa y de forma proporcional, acorde al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.
- Reforzar la misión EUCAP Sahel Níger para que pueda ayudar a las autoridades de Níger a controlar los flujos de migración irregular a través de su país y, en particular, vía Agadez²¹. El mandato ampliado de la misión tendrá por principales objetivos: i) fortalecer el marco legal nigerino en materia de migración, control fronterizo y lucha contra las actividades criminales relacionadas con la migración irregular; ii) desarrollar las capacidades de los servicios de seguridad nigerinos responsables de la gestión de fronteras, el control de la migración y la lucha contra la delincuencia organizada, y iii) mejorar la eficacia del poder judicial. La EUCAP Sahel Mali ya contribuye indirectamente a prevenir la migración irregular formando a las fuerzas de seguridad internas. En agosto de 2015 alcanzó su plena capacidad operativa. Como en Níger, también se está estudiando una ampliación de su mandato.



- Junto con estas medidas, se están analizando otras iniciativas y misiones de la PCSD en otros países en el Sahel y el Cuerno de África, que se coordinarían con las actuaciones bilaterales de los Estados

Parece evidente que existen algunas debilidades que hacen insuficientes las medidas adoptadas si consideramos que la voluntad de los Estados es tímida cuando tienen que gestionar semejante volumen de desplazamientos y también cuando afectan al despliegue de medios y tropas que puedan suponer compromisos a largo plazo; más allá de los intereses políticos y de cooperación que puedan verse en peligro por la susceptibilidad de los gobiernos afectados. Por otro lado, este operativo no implica las medidas terrestres imprescindibles cuando parece claro que el origen de dichas mafias traficantes de la vida y carencias de la población desplazada, aprovechan la inexistencia de control y vigilancia de realidades estatales que, en algún caso, no solo son inexistentes, sino que incluso actúan con libertad dentro de verdaderos Estados fallidos.

2.- LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UE PARA ABORDAR LOS DESPLAZAMIENTOS DE UNA FORMA EFICAZ Y EFICIENTE

33

2.1.- Las herramientas en la estrategia de desarrollo de la UE

El mecanismo más efectivo para contrarrestar los desplazamientos masivos y la crisis que generan en los países directamente afectados por la recepción de estas personas migrantes en sus diferentes categorías es contar por parte de la UE con una estrategia de desarrollo y ayuda con estos países para poder de esta forma, poder trabajar en asociación con estos “países críticos” y abordar las causas del desplazamiento desde su origen. Desde esta orientación es inevitable que la Unión Europea incremente su programa e instrumentos de cooperación al desarrollo que permita acciones inmediatas para intervenir en las regiones de origen y de tránsito de la población migrante y desplazada; para ello, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) deben ser instrumentos imprescindibles de colaboración con los países asociados que permitan adoptar decisiones y medidas concretas destinadas a evitar estos flujos y la pérdida de vidas humanas.

A tenor de la urgencia humanitaria actual que supone el volumen que está alcanzando el desplazamiento hacia la Unión es necesario dar prioridad a las acciones que puedan tener un mayor impacto en dichos flujos y de forma paralela abordar las causas profunda que lo provocan; por ello es imprescindible incrementar el dialogo político y diplomático que, hasta este momento en la mayor parte de los casos, se encontraba en una fase muy inicial para conseguir –en la medida de los imponderables que supone la inestabilidad en estas regiones- compromisos a largo plazo de una cooperación sostenida que tenga como principal objetivo el progreso de estas comunidades dentro de

un modelo de desarrollo propio. Sin embargo, un plan de acción de estas características, para que sea efectivo e incremente las acciones ya presentes, debe estar basado en una estructura sólida de actuación internacional en el ámbito bilateral, regional y multilateral, pero sobre todo un compromiso institucional y una voluntad de los Estados comunitarios más estable y continuada, construido sobre un apoyo financiero más firme y estable. Los recortes en algunas partidas presupuestarias muy estratégicas como consecuencia de la crisis económica llevados a cabo por parte de los Estados de la Unión y de ella en su conjunto, especialmente en los esfuerzos sostenidos de cooperación que se plasman en los Fondos Europeos de Desarrollo²², deben dejar paso a un esfuerzo sostenido que tenga como referencia de coordinación el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*²³ y sobre todo la nueva *Agenda Europea de Inmigración*. Para ello es necesario, no solo llegar al tope máximo establecido de 96.800 millones EUR para el período 2014-2020 en el presupuesto de la cooperación exterior de la Unión Europea²⁴, sino también priorizar el gasto hacia los principales escenarios que intervienen de forma directa en la actual crisis de desplazamiento, impulsando de esta forma los deseables acuerdos de Asociación.

34

A tenor de los focos originales que intervienen de forma directa en la crisis de desplazamiento es necesario abordar distintos ejes y escenarios en relación con la crisis.

2.2.- Las necesarias intervenciones de la UE en el origen de los desplazamientos en los escenarios más vulnerables

a) África Subsahariana, Centro África y Cuerno de África

El escenario africano históricamente ha sufrido con especial intensidad las dinámicas de desplazamiento que vienen de la mano de condiciones de presión demográfica creciente, pobreza extrema, debilidad de los Estados, inexistencia de las políticas públicas, y conflictos internos que llegan a ser endémicos en la región. Esta situación ha degenerado también en procesos de radicalización y en caldos de cultivo adecuados para el adoctrinamiento de grupos extremistas especialmente salafistas. Esta situación ha agravado la migración irregular y los grupos de delincuencia organizada que alimentan el tráfico de personas y lo transforman en un gran negocio.

Los mecanismos con los que la Unión Europea abordaba sus relaciones con estos países se articula en torno a las distintas estrategias regionales (Sahel²⁵, Cuerno de África²⁶, Golfo de Guinea) que marcan las líneas directrices de su ayuda humanitaria, su política de desarrollo y sus programas de asistencia en las distintas regiones pero después de esta crisis es muy necesario y útil introducir capítulos específicos que aborden los problemas del desplazamiento desde una visión integral que incorporen básicamente dos elementos:



- Cooperación al Desarrollo y Ayuda. Mejorando los instrumentos y herramientas en la ejecución de estos programas con fondos específicos a la creación de modelos de desarrollo sostenibles.
- Cooperación y seguridad. Planes concretos que posibiliten la utilización de medios conjuntos en la lucha y en el control de las bandas o grupos organizados que trafican con el desplazamiento de personas

En esta línea de actuación habría que redoblar los esfuerzos de la UE con Níger, uno de los países más pobres del mundo, la principal ruta de tránsito hacia Libia; para ello es necesario incrementar la política de desarrollo y de seguridad con este país. La misión EUCAP Sahel Níger ayuda a las autoridades del país a prevenir, controlar y gestionar los flujos de migración irregular a través de Níger y de Agadez, en particular pero es imprescindible vincular estos esfuerzos con programas de desarrollo de estas poblaciones para que estas iniciativas establezcan políticas estables de seguridad, a la vez que de desarrollo y de creación de recursos.

En este mismo objetivo con Níger, parece necesario cristalizar de forma rápida el proyecto que en algún momento se manejó por parte de la Comisión para crear un *Centro Piloto Polivalente*²⁷, en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el ACNUR y las autoridades nigerinas; el Centro debería a la vez facilitar información, prestar protección en el ámbito local y ofrecer oportunidades de reasentamiento a las personas que lo necesiten. La existencia de este tipo de Centros en los países de origen y/o de tránsito permitirá dar a los desplazados y migrantes una idea realista de las probabilidades de éxito de su viaje y ofrecer a los que se encuentren en situación irregular soluciones de asistencia para el retorno voluntario.

35

La Unión Europea y alguno de sus Estados ha tenido una implicación significativa en el proceso político en Mali pero también es cierto que habría sido imprescindible adoptar un conjunto de posiciones y acciones –llegados al consenso imprescindible- respecto a un desarrollo más acorde a las cuestiones migratorias dentro del Acuerdo de Paz con los grupos armados que tenían una presencia determinante en el Norte del país.

En el desarrollo de este compromiso, se puso en marcha la misión EUCAP Sahel Mali para garantizar el orden constitucional y hacer posible las condiciones de una Paz estable y duradera, lo que ha supuesto iniciar proyectos formativos y técnicos para la estructuración de las nuevas fuerzas armadas y de seguridad en ese país. Sin embargo, parece necesario ampliar y detallar, tanto en este caso de Mali como en el de Níger, la contribución y trabajos conjuntos específicamente en el ámbito de la prevención de trata de seres humanos y el tráfico irregular de migrantes.

En la respuesta conjunta regional a grupos radicalizados y especialmente peligrosos como Boko Haram, la Unión Europea presta un apoyo significativo a la *Fuerza*

Multinacional Conjunta establecida para frenar la presencia y avance de estos grupos así como, de forma paralela, también presta ayuda y cooperación a Nigeria, Camerún, Níger y Chad que requiere un desarrollo específico dentro de los Acuerdos ACP, con una especial atención a la ayuda humanitaria. Dentro de ella es aconsejable prestar una atención especial a los diálogos multilaterales con estos países referidos a los desplazamientos y de forma muy especial a la migración irregular, con políticas que favorezcan la readmisión y el retorno, como la que ya se realizan con Nigeria, la fuente más importante del desplazamiento y de la migración irregular de la región²⁸.

En el desarrollo del acompañamiento de la Unión Europea a la República Centroamericana²⁹ es imprescindible continuar con la labor de apoyo para restablecer la gobernanza con la misión de asesoramiento militar que se está poniendo en marcha y que intenta restablecer la gobernanza y la estabilidad de la República Centroafricana apoyando el proceso político, la recuperación económica y la estabilización pero es imprescindible llevar a cabo una política preventiva teniendo en cuenta que el desarrollo del conflicto podría desencadenar un proceso de desplazamiento que agravará la situación en la región. De igual forma en Somalia, la Unión Europea apoya la reconstrucción de un Estado viable y el restablecimiento de un entorno de seguridad a través de la misión de la Unión Africana en ese país³⁰ pero el programa de cooperación al desarrollo de la UE debería incorporar un capítulo específico referido a desplazamientos irregulares.

Una de las situaciones más graves y que incide en el agravamiento de los desplazamientos hacia la Unión Europea es la situación en Eritrea; en 2015, 36.990 eritreos solicitaron protección internacional en la Unión Europea y un cuarto de millón han buscado refugio en Etiopía y Sudán. La UE debe redoblar los esfuerzos para estudiar la mejor manera de colaborar con Eritrea para abordar la migración irregular. Por otro lado, la Unión ha planteado ampliar el diálogo con Eritrea dentro del Proceso de Jartum –como veremos en el siguiente epígrafe- pero parece imprescindible reforzar la cooperación regional en materia de migración. En este sentido, es muy recomendable negociar un nuevo programa indicativo llevando a cabo la idea de la Comisión para dedicar 200 millones de Euros al desarrollo económico, la gobernanza y, sobre todo, la creación de empleo; aun con todo, sería deseable introducir un capítulo específico referido a los desplazamientos y concretamente a las medidas para combatir la migración irregular.

Una situación igual de dramática es la que afecta a Sudán Sur, más de 2 millones de personas han huido de sus hogares a lo largo de los dos últimos años y la UE, de forma conjunta con sus Estados miembros, han destinado en torno a unos 377 millones de euros en el capítulo de ayuda humanitaria, merecería la pena desglosar los capítulos de esa ayuda para incorporar medidas específicas que tienen que ver con el desplazamiento irregular y el control del tráfico de personas.



De forma similar ocurre con el conflicto en el Yemen que repercute en toda la región y que llega a provocar más de 250.000 desplazados y refugiados, al igual que en una parte significativa del Cuerno de África —por ejemplo, Etiopía, Sudán y Kenia— y en el Lago Chad, que tienen que acoger a grandes comunidades de refugiados, muchos de ellos agravan la presión migratoria sobre la Unión y llegan a situaciones prolongadas de desplazamiento y drama humanitario.

Es necesario que la UE, especialmente la Comisión Europea y la Alta Representante pero también los Estados miembros, amplíen el trabajo realizado en el continente africano para paliar la crisis de desplazamiento combatiendo las causas profundas que lo provocan en su origen; para ello sería muy adecuado adoptar algunas de las medidas que hemos ido desgranando con el fin último de garantizar que los refugiados y desplazados internos y externos disminuyan en número y propiciar que, a medio y largo plazo, contribuyan a la economía y al desarrollo de sus regiones y comunidades.

b) Siria e Irak

La UE debe movilizar todos sus recursos vinculados dentro de la Acción Exterior para, no sólo apoyar a las iniciativas diplomáticas en la solución dialogada para los conflictos de Siria e Irak, sino también para proponer que en dichos diálogos —tanto en los de alto el fuego, como en los de reconstrucción— se acuerden disposiciones específicas que tengan relación directa con los procesos de desplazamiento y con la protección de los derechos fundamentales de la sociedad civil; el primero de ellos: el derecho a la vida.

En este contexto más político, diplomático y de seguridad, no paracen suficientes los esfuerzos realizados por la Comisión y por la Alta Representante dentro del marco político para una estrategia regional —incluida la lucha contra el Daesh³¹—, en donde se establecen compromisos financieros por importe de 1 000 millones EUR, porque sería imprescindible acompañar, de forma paralela con los objetivos para combatir y contener la presencia de este grupo en la región en estos territorios, medidas para proteger y preservar la vida de las poblaciones desplazadas masivas en los distintos frentes de combate. Sobra recordar que esos más de 4 millones de sirios que han huido de su país —incluidos los 7,6 millones de desplazados internos y los más de 230 000 muertos—, han sido consecuencia de un conflicto en donde algunos de los Estados miembros de la Unión han tenido de forma directa e indirecta un papel destacado; antes y después de los atentados de París y Bruselas de noviembre de 2015 y marzo de 2016.

La extensión de la crisis de los desplazados a las fronteras de la Unión ha hecho claramente insuficientes los esfuerzos comunitarios y de sus Estados miembros que, desde 2011 hasta el momento actual, vienen prestando en concepto de ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo, cooperación económica y objetivos de estabilización para hacer frente a las necesidades de los desplazados internos, los refugiados y las comunidades de acogida en Siria, Irak, Jordania, Líbano y Turquía. Se calcula que más de 3 900 millones EUR en este período, de los cuales el presupuesto de

la UE ha contribuido con cerca de 1 800 millones EUR. Por este motivo, se ha creado un *Fondo Fiduciario Regional* de la UE en respuesta a la crisis siria³² para ofrecer una respuesta coherente y reforzada en el ámbito regional. El objetivo de este Fondo no sólo es apoyar a los países vecinos que acogen a los desplazados, sino que este dinero se destina también a la ayuda humanitaria, a la estabilización y al desarrollo en el interior de Siria, incluido el restablecimiento de la gobernanza local y la prestación de los servicios básicos.

Es necesario señalar que probablemente no es sólo una cuestión de seguir manteniendo e incrementando, con programas anteriores o Fondos específicos, la ayuda financiera a Siria y a los países “críticos” en la recepción de la diáspora Siria, sino que se hace imprescindible, urgente e inevitable, una verdadera Política Común que desarrolle el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad* de 2011³³, acomodando esta acertada estrategia a la realidad actual del desplazamiento en Siria y en el conjunto de la región.

Una prueba clara de la falta de previsión por parte de las instituciones comunitarias y de sus estados es que en este meritorio documento en donde se hacía balance de los esfuerzos realizados hasta ese momento sobre la cuestión migratoria por parte de la UE y se pretendía orientar las distintas estrategia interiores y exteriores sobre las cuestiones migratorias y de desplazamientos, así como política a seguir en los distintos foros e iniciativas regionales, no se hacía ni una sola vez referencia a Siria, aun cuando la guerra había empezado meses antes y sus consecuencias, ya en ese momento de importantes flujos de población, eran claramente previsibles.

En este mismo sentido que subraya la idea para establecer políticas preventivas, la UE debe ampliar la utilización de los programas de desarrollo regional y protección para apoyar a los países clave de refugio o de tránsito en Oriente Medio. Hasta este momento ascendía a 12 millones de EUR y es una partida claramente insuficiente porque también deben incorporar un componente referido al desarrollo regional y a la protección a las poblaciones desplazadas, así como también a la protección de los derechos que les asisten, a la vez que reforzar la resiliencia de los refugiados, los desplazados internos y las comunidades de acogida. De forma previsora, en los distintos programas hay que establecer de forma clara las estrategias para abordar las crisis prolongadas de refugiados cuando la ayuda humanitaria no puede ofrecer una solución a largo plazo y no están pensada, ni tienen instrumentos para dar soluciones sostenibles y permanentes en el tiempo.

Es claro que la UE ha acompañado los esfuerzos realizados por Líbano, Jordania y Turquía realizados en la acogida de refugiados que huyen de la violencia en Siria e Irak y ha facilitando asistencia a la población desplazada, principalmente Siria en estos países, principalmente por los instrumentos de la ayuda humanitaria, pero sería muy oportuno que de esos 855 millones de EUR destinados a esos cuatro países, la mayor parte de los capítulos presupuestarios fueran dedicados a consolidar y dar sostenibilidad



a algunos de los proyectos que deben ocupar un lugar central en la política preventiva de migración y desplazamiento en la región. Dentro de ellos, los que plantean la creación de *Centros Comunitarios* que favorezcan la necesaria seguridad alimentaria, la generación de medios de vida y la escolarización, especialmente de esta población; estas medidas ayudarían al imprescindible y obligatorio goce efectivo de los derechos fundamentales que asiste a estas comunidades en desplazamiento.

La situación en Irak también es preocupante porque en torno a 3,1 millones de personas han pasado a ser desplazados internos y externos al cabo de tres años de conflicto y la cifra parece va incrementándose en los últimos meses. A pesar de que el número de iraquíes que buscan protección internacional en la Unión Europea sigue siendo relativamente pequeño, más aun si se compara con el de sirios, es urgente tener preparada una estrategia -también y principalmente desde la Acción Exterior- capaz de establecer instrumentos y herramientas que acompañen este proceso y de prever los riesgos. Como he señalado para el caso sirio, no son suficientes los 65,55 millones EUR asignados en 2015 por la Comisión Europea en concepto de ayuda humanitaria como respuesta a la crisis iraquí, sino que es necesario elaborar una estrategia integral que incorpore los componentes de cooperación al desarrollo y cooperación económica, con un capítulo específico referido al desplazamiento forzado interno y externo. Es claro que la ayuda humanitaria de la UE en el país, incluida la región del Kurdistan iraquí, que comprende el salvamento de emergencia para los más vulnerables y la asistencia médica, con el agudizamiento de los conflictos internos y el acoso bélico de los grupos radicales y del DAESH; dichos medios humanos y materiales son escasos e insuficientes para atender a la población civil, desplazada o no.

39

c) Región Balcánica

Prestar el apoyo a los países balcánicos que reciben una parte de la población desplazada siria es una parte central dentro de la Acción Exterior y debe seguir siendo un eje de la actuación de la Unión en su relación con estos países que, sin estar en la Unión Europea y en distintas fases respecto a su futura incorporación, ocupan un lugar estratégico en estas dinámicas migratorias. Los esfuerzos que se han realizado hasta este momento han consistido en reforzar las capacidades de acogida y de asilo, así como en aumentar la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada y del tráfico de personas en desplazamiento. La Comisión Europea maneja la posibilidad de realizar un programa regional de apoyo a la protección y la gestión de las cuestiones migratorias sensibles en los Balcanes occidentales que se centrará en tres áreas: la identificación de migrantes, la puesta en común de información intrarregional e interregional y mecanismos para ofrecer soluciones de retorno, aplicando al mismo tiempo garantías de protección práctica que reflejen las necesidades específicas de los migrantes, por una cuantía de 8 millones de Euros³⁴. En esta fase de elaboración es importante recoger la experiencia de otros Acuerdos y recoger capítulos específicos respecto a prestación de

ayuda humanitaria y protección de derechos básicos con las garantías exigibles a algunos Estados que se encuentran en la fase de preadhesión.

En este mismo sentido para reforzar la ayuda humanitaria se ha aprobado un capítulo específico para Serbia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia con una cuantía de 1,75 millones EUR, principalmente orientada al imprescindible apoyo básico de aquellos desplazados que se encuentran en tránsito hacia Hungría pero, teniendo en cuenta la respuesta de este país, es imprescindible pensar en programas a medio plazo de asistencia en donde los criterios de infancia, juventud y educación, así como la asistencia básica sanitaria deberán plantearse con un mayor recorrido.

Es claro que la ayuda prestada a una parte de estos países por medio del *Instrumento de Ayuda a la Preadhesión*, en los ámbitos de la gestión de fronteras, la migración, el asilo y las políticas que las acompañan, es claramente insuficiente y es imprescindible prestar una ayuda específica complementaria para fortalecer e incrementar las capacidades en materia de asilo, migración y política de visados. La idea y el objetivo para fortalecer estas capacidades se encuentra en la necesaria protección de las poblaciones desplazadas con mayor grado de vulnerabilidad y que han sido víctimas del tráfico irregular. Después de la experiencia vivida en los últimos meses es urgente apoyar en Macedonia y Serbia una política de migración y asilo en sintonía con los criterios mínimos exigibles en protección y ayuda humanitaria; por ello es necesario prestar ayuda técnica de forma paralela a las ayudas económicas comprometidas de 24 millones EUR para Macedonia y 44 millones EUR para Serbia³⁵.

3.- EL LUGAR DE LAS ACCIONES POLÍTICAS Y DIPLOMÁTICAS EN LA BÚSQUEDA DE ESTRATEGIAS CONJUNTAS REGIONALES EN LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES INTEGRALES

3.1. Acuerdos regionales y sub-regionales y los desplazamientos

En el desarrollo histórico de la Cooperación Política y de la posterior Acción Exterior de la Unión Europea se han ido estableciendo numerosos mecanismos de diálogo y asociaciones estratégicas de cooperación regional y subregional, sin embargo, las cuestiones migratorias y las referidas a la población desplazada -más allá de las cuestiones de entrada al espacio europeo y asilo- en el caso de ser consideradas, siempre ocupaban un segundo nivel; sólo han aparecido en la agenda comunitaria en su relación con terceros Estados de forma muy reciente.

En el diálogo histórico mantenido por la Unión para abordar el desplazamiento y las causas que lo producen, una primera prioridad debe ser la política de vecindad de la UE, en particular la Asociación con el Mediterráneo Meridional³⁶ y la Asociación Oriental³⁷, en donde las dimensiones de la migración, la movilidad y en concreto los



desplazamientos deben ser abordados, como actualmente lo son pero sólo en una pequeña parte, desde la cooperación política, económica, social y de seguridad en un sentido más amplio, manteniéndose diálogos tanto en el contexto regional como en el ámbito bilateral. Es claro que el objetivo debe ser *avanzar sistemáticamente hacia unas asociaciones fuertes y estrechas basadas en la confianza mutua y en los intereses comunes, preparando el camino a una mayor integración regional pero, sobre todo, creando nuevos instrumentos de cooperación al desarrollo asociados a las cuestiones de desplazamiento y a sus causas*³⁸.

Si consideramos la amplitud geográfica y el número de participantes, un segundo ámbito que debe pasar a ser un objetivo prioritario desde la perspectiva de las migraciones y desplazamientos son el Proceso de Praga³⁹, el Proceso de Budapest⁴⁰ y de forma prioritaria la Asociación Estratégica UE-África⁴¹.

Esta última Asociación incluye a 53 estados africanos y ocupa un lugar estratégico en la necesaria política integral para abordar la cuestión de los desplazamientos; para ello, más allá de los ámbito inter-institucionales, parece imprescindible consolidar el proceso de marcos regionales y sub-regionales en donde, más allá del ámbito declarativo, el capítulo de iniciativas, programas y proyectos específicos, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, la ayuda, la generación de recursos y la lucha contra el hambre debe ocupar un lugar prioritario. En este marco de Asociación es imprescindible aportar respuestas conjuntas globales con el objetivo de atajar de forma coordinada las causas que producen el desplazamiento, crear recursos de vida –no solo de subsistencia-, propiciar proyectos de emprendimiento, economía solidaria y empleo, impulsar el trabajo comunitario y tribal, así y como mejorar la gestión de los flujos migratorios.

41

En relación con este último tema, repasando la labor realizada por los grupos de trabajo y dentro del capítulo de propuestas, es muy aconsejable la creación de forma urgente de un *Instituto Africano de Desplazamiento, Migraciones y Remesas* que tenga entre sus prioridades el capítulo referido a las poblaciones africanas desplazadas interna y externamente; especialmente desde la perspectiva de la protección de sus derechos fundamentales y la lucha contra el tráfico de personas. Apoyar iniciativas como las que plantea el Instituto de Altos Estudios Europeos con algunos estados africanos denominada *Ruta de los Esclavos*, permitiría compartir objetivos conjuntos en la defensa de derechos fundamentales para, desde el conocimiento cultural recíproco y el intercambio de jóvenes, combatir conjuntamente esta nueva ruta de esclavos que supone el actual tráfico y comercio de personas hacia Europa.

En esta misma dirección, la propuesta para establecer una red subsahariana de *Observatorios para el Desplazamiento y las Migraciones* que permita recabar datos más fiables sobre estas dinámicas, puede ser un instrumento muy útil para establecer políticas preventivas y planificar planes de ayuda de urgencia y respuestas regionales

humanitarias que puedan ser acompañadas por parte de proyectos europeos concretos. Tanto el Instituto como los Observatorios podrían ser el marco adecuado en el imprescindible diálogo estructurado tanto con las instituciones europeas, como con los representantes de la diáspora africana en Europa.

Por último, dentro de las prioridades en la búsqueda de una política integral sobre desplazamiento, estos procesos regionales más amplios deben completarse con el desarrollo de los actuales procesos subregionales específicos, especialmente en el proceso de Rabat (para África Occidental); el proceso de Jartum y de un posible marco subregional adicional en el Cuerno de África/África Oriental que se encuentra en fase de inicial definición⁴².

a) El proceso de Rabat ⁴³

En relación con los objetivos establecidos en el Proceso de Rabat es necesario destacar que ha sido un instrumento muy útil y bien orientado para reforzar el diálogo y la cooperación en materia de desplazamiento (desplazamiento forzado, migración legal y movilidad; prevención de la migración irregular y medidas para luchar contra ella; migración y desarrollo; protección internacional), pero sobre todo para identificar las prioridades comunes con el fin de desarrollar una cooperación más aterrizada, práctica y operativa.

Este mecanismo de cooperación, desde la Acción Exterior comunitaria, ha permitido, no sólo establecer un diálogo fructífero entre la UE y los países socios, sino que al mismo tiempo ha propiciado un refuerzo de la cooperación mediante la aplicación de acuerdos bilaterales, subregionales y regionales e iniciativas multilaterales. La red del Atlántico SEAHORSE es un claro ejemplo de cooperación concreta⁴⁴ en el ámbito regional entre España, Portugal, Senegal, Mauritania, Cabo Verde, Marruecos, Gambia y Guinea Bissau. Este marco de cooperación permite el intercambio de información entre las autoridades para prevenir la migración irregular y la delincuencia transfronteriza.

El desarrollo de este proceso permitió en 2014 desarrollar la cuarta *Conferencia Ministerial Euroafricana sobre migración y desarrollo* que es una de las referencias fundamentales en el trabajo conjunto para abordar el problema de los desplazamientos en su origen. En su marco se adoptó la *Declaración de Roma y programa para 2015-2017*⁴⁵, referencia modélica a la hora de establecer el conjunto de prioridades que identifica dos campos temáticos prioritarios para la acción futura: 1) el refuerzo del vínculo entre migración y desarrollo, y 2) la prevención y la lucha contra la migración irregular y los delitos conexos. También introdujo la protección internacional como uno de los cuatro pilares de cooperación, en consonancia con el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM).



Para desarrollar los objetivos marcados en el proceso de Rabat, en noviembre de 2015 se llevó a cabo la *Cumbre de La Valeta sobre migración*⁴⁶ que permitió avanzar en esta misma dirección que ya señalara la *Declaración de Roma* a la hora de afirmar que los desplazamientos y en general la migración es una responsabilidad compartida de los países de origen, tránsito y destino.

Desde este enfoque que marcó la Cumbre, se puede ir estableciendo una política integral que facilite elaborar un plan de acción concreto que permita los siguientes objetivos:

- abordar las verdaderas causas profundas del subdesarrollo y la pobreza que son la matriz de la migración irregular y del desplazamiento forzoso
- potenciar la cooperación en materia de migración legal y movilidad para evitar los desplazamientos irregulares.
- reforzar la protección de los migrantes y solicitantes de asilo.
- prevenir y combatir la migración irregular, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos.
- colaborar más estrechamente para mejorar la cooperación en materia de retorno, readmisión y reintegración.

43

Este plan de actuación que supone una referencia modélica de intervención, tomando como referencia la cooperación subregional de la UE con los países de origen y tránsito de la población desplazada, requiere una articulación presupuestaria. Para este caso concreto y aprovechando la Cumbre de La Valeta, se puso en marcha oficialmente el *Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para África*⁴⁷ destinado a generar estabilidad y a abordar las causas profundas de la migración irregular y de los desplazamientos de personas desde este continente.

b) El proceso de Jartum y Cuerno de África⁴⁸

De forma paralela con el de Rabat, este Proceso de Jartum (*Iniciativa sobre la Ruta Migratoria UE-Cuerno de África*) ha permitido desde 2014 establecer un diálogo efectivo y duradero sobre desplazamiento forzado, migración y movilidad destinado a reforzar la cooperación actual, en particular a través de la identificación y la ejecución de proyectos concretos. Como se indica en la *Declaración Ministerial* de 28 de noviembre de 2014, el diálogo se centra principalmente en la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes⁴⁹.

En este marco de cooperación la UE se compromete a apoyar a los Estados del Cuerno de África tanto política e institucionalmente, como con asistencia financiera y técnica específica que propicie gestionar los desplazamientos procedentes de la región; sin embargo, de forma paralela a la cooperación técnica y financiera prestada, es necesario tener la seguridad respecto al compromiso firme de estos Estados del Cuerno de África con los objetivos y acuerdos adoptados dentro de esta responsabilidad compartida sobre

el desplazamiento en el Cuerno de África; por ejemplo, a la hora de proporcionar las capacidades y recursos necesarios para crear Centros de Tránsito para esta población desplazada.

Estas dudas fundadas respecto a los compromisos, vienen determinadas porque los gobiernos de países como Eritrea, Somalia, Etiopía, Sudán del Sur y Sudán, tienen políticas y prácticas sociales que en gran medida, son ellos mismos los que ayudan a crear las condiciones que producen los desplazados y refugiados por su corrupción endémica y conflictos permanentes⁵⁰. Si bien el *Proceso de Jartum* tiene como objetivo abordar las causas fundamentales del desplazamiento, sería imprescindible, como ocurre en el *Proceso de Rabat*, establecer un plan de actuación claro con medidas concretas bien establecidas, a la vez que un calendario de actuación que permita avanzar en estos objetivos comunes.

3.2. Los pactos con “terceros” para la gestión delegada de responsabilidades: el controvertido Acuerdo con Turquía

Turquía siempre ha sido la referencia fundamental en los acuerdos suscritos por la UE para la gestión de la población desplazada; un ejemplo de ello es que ya en 2014, Turquía recibió 79 millones EUR para contribuir a los esfuerzos regionales destinados a hacer frente a la presión sobre su sistema de gestión de los refugiados y ayudar a evitar peligrosas travesías en el Mediterráneo oriental. Con el agravamiento del conflicto en Siria y los momentos más difíciles de la guerra con el incremento exponencial de la población desplazada, la UE destinó a Turquía 175 millones EUR en relación con la crisis en ese país.

La crisis en la recepción de la población desplazada siria en la fronteras de la UE, especialmente la frontera griega, a lo largo de 2015 con más de 368.000 peticiones de asilo, multiplicó el valor de Turquía como Estado “tapón” para frenar y/o reubicar a dicha población; de tal forma que la financiación procedente del *Instrumento de Ayuda a la Preadhesión*⁵¹ en el ámbito de los asuntos de interior, ha pasado de 130 millones EUR en el período 2007-2013 a una dotación indicativa de 245 millones EUR para el período 2014-2016. El incremento presupuestario y la cooperación política e institucional de los distintos acuerdos con Turquía en la gestión de la población desplazada en tránsito hacia la UE, siempre ha sido vinculado al proceso de adhesión de este país a la UE y se ha llevado a cabo de forma paralela al incremento de la presión migratoria y ante la incapacidad de la Unión y de sus Estados implicados para dar una respuesta coordinada y unida ante la situación grave de crisis humanitaria en las fronteras de la Unión.

El Acuerdo suscrito entre la UE y Turquía⁵² de marzo de 2016 nace en este contexto y con estas servidumbres; de tal forma que, conforme a los nueve puntos acordados, la mayor parte de los inmigrantes irregulares que lleguen desde Turquía hasta las islas



griegas son devueltos nuevamente a ese país; a cambio, la UE se compromete a traer desde Turquía a un número de refugiados equivalente al de expulsiones. Como contrapartida la UE aumenta a los 3.000 millones de euros las ayudas destinadas a Turquía para atender a los refugiados, exime a sus ciudadanos de la necesidad de visado para viajar a la UE desde junio de 2016 y se compromete en dar un impulso significativo al proceso de adhesión de ese país a la UE.

A pesar de las rectificaciones posteriores que realizó el Consejo Europeo el 17 y 18 de marzo para no realizar esas deportaciones de forma masiva e inmediata, para lo cual era necesario ver una a una cada de las peticiones presentadas -que ya en los primeros meses se muestra imposible de gestionar administrativamente a pesar del personal comunitario desplazado para esta labor-, todas esas medidas, ofrecen serias dudas respecto a su legalidad internacional por el riesgo en la vulneración de las normas de Derecho Internacional Humanitario referidas al necesario respeto y obligada garantía de los derechos fundamentales de las poblaciones desplazadas como consecuencia de un conflicto bélico. Incluso Naciones Unidas expresó la preocupación sobre las medidas adoptadas, al señalar que de entrada el Acuerdo no se hace distinción y ni tampoco se identifica claramente, de forma ágil y rápida a la población desplazada que pueda ser objeto de asilo; por ello, solicitó el cumplimiento de la legalidad internacional porque, en palabras de su Secretario General Ban Ki-Moon: *Todos los líderes europeos deben estar a la altura de los principios que han guiado a este continente. La división y la marginalización dañan a las personas y socavan su seguridad*⁵³. Incluso ACNUR y UNICEF expresan su preocupación por la eficiencia de las capacidades griegas y de la Unión para determinar las personas objeto de protección mientras son retenidas en condiciones humanitarias insostenibles; de esas personas, apunta UNICEF, el 40 por ciento son niños que necesitan protección, llegando ya a 19.000 niños en Grecia, de los cuales uno de cada diez no se encuentra acompañado⁵⁴.

45

Los distintos informes sobre la dudosa legalidad del Acuerdo suscrito con Turquía y las normas del Derecho Internacional y del Derecho Internacional Humanitario que podrían ser vulneradas⁵⁵ dejan claro la gran contradicción existente entre una Unión Europea que afirma en su Tratado ser un espacio de solidaridad interior y exterior, también en su política migratoria pero, con este Acuerdo y el agravamiento del drama humanitario de esta población, demuestran una clara inclinación hacia la construcción de una “Europa Fortaleza” que conlleva una deriva autoritaria en la posición de algunos gobiernos comunitarios.

La posiciones encontradas entre los distintos gobiernos sobre el Acuerdo, incluso las dudas que algunos expresaron –como el español- respecto a su legalidad y posible aplicación⁵⁶, denotan como en pocos momentos la falta de un liderazgo capaz de establecer una posición de consenso próxima al espíritu comunitario y a las esencias profundas que han estado en el origen y en los momentos determinantes del proceso de

integración; especialmente en los momentos más difíciles y críticos como el que estamos viviendo con la situación crítica con la población desplazada y refugiada.

Los acuerdos con “terceros” estados para una gestión adecuada tanto en la recepción, como en el tránsito o incluso en el retorno de la población desplazada no debe suponer una renuncia a la directa responsabilidad que la Unión Europea y sus Estados miembros tienen con dicha población, con el trato humanitario que requieren y con la protección plena de los derechos fundamentales que les asisten. Esta es una responsabilidad que, en ningún caso, por la vía de un Acuerdo como el suscrito con Turquía, puede delegarse. La “diplomacia de chequera” que señalan algunos análisis ⁵⁷, el “subarriendo de la crisis” o el “pacto de la vergüenza” que señalan otros ⁵⁸, cuando valoran la búsqueda por parte de la UE de Estados aliados para que hagan el trabajo menos grato en la gestión de las diáspora siria o de los previsibles incrementos de la población desplazada, ponen en evidencia lo que parece necesario en este momento y ante esta situación crítica: una respuesta desde una política integral en coherencia con la *Agenda Europa de Migración* y los Acuerdos con terceros Estados en la protección de los derechos fundamentales y especialmente de las comunidades que, como la población refugiada y desplazada, se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

46

En conclusión, la UE debe dar solución de forma conjunta y acorde a su política de derechos a la cuestión de los refugiados y de la población desplazada, asumiendo la cuota parte que le corresponde a cada Estado en esa responsabilidad, sea o no sea frontera exterior de la Unión. Para ello, parece imprescindible que la política de migración y de desplazamiento de la Unión permanezca al margen de la demagogia electoralista de algunas opciones políticas nacionales para ser, de forma progresiva y coordinada, una de las políticas supranacionales de la Unión, tanto en los criterios de admisión y tránsito, como en la gestión de fronteras como también en los ámbitos internacionales propios de la Acción Exterior.

4. UNA ALIANZA ESTRATÉGICA PARA AFRONTAR CONJUNTAMENTE LAS CAUSAS DEL DESPLAZAMIENTO DESDE EL “DIALOGO POLÍTICO” REGIONAL: NUEVOS PUNTOS DE AVANCE

En los distintos diálogos regionales y subregionales es imprescindible trabajar sobre una agenda compartida que permita abordar algunas de las causas profundas de los desplazamientos y en las políticas que son necesarias poner en marcha desde el ámbito, no sólo desde ECHO y la ayuda de la Unión Europea, sino principalmente desde la cooperación al desarrollo y los acuerdos estratégicos en los distintos procesos.

Esta agenda y las principales líneas de actuación en las que trabaja la Comisión Europea y sobre las que en este momento es necesario realizar propuestas como las que hacemos



desde estas líneas, son uno de los principales frutos en esta responsabilidad compartida sobre los desplazamientos, e intenta establecer un modelo de actuación programático para los distintos diálogos presentes, a la vez que orientar en clave “desplazamiento” los impulsos de los principales proyectos dentro de la cooperación que desarrolla la UE en las distintas regiones directamente afectadas.

4.1. Nueva estrategia de desarrollo

Las personas se desplazan para huir de la pobreza y los conflictos, buscar protección frente a la persecución o los daños graves, o crearse una vida mejor. Para las personas, la migración puede ser una de las estrategias de reducción de la pobreza más potentes e inmediatas. A falta de oportunidades de empleo, numerosos jóvenes buscan mejores oportunidades de migración. En los Planes de Acción dentro de los distintos diálogos regionales, tanto en el proceso del Sahel, como Rabat y Jartum, pero también en los procesos de Budapest y Praga, es prioritario centrarse en el vínculo existente entre desplazamiento y desarrollo que vincule iniciativas humanitarias con las de creación de recursos y fortalecimiento de las comunidades. Algunas de estas iniciativas ya lo están haciendo pero será necesario vincular de forma firme los respectivos fondos económicos establecidos con proyectos concretos que requieren de un estricto seguimiento para que no existan incumplimientos o desviación de fines.

47

De forma paralela, la UE debe desarrollar la prevención y la lucha contra la migración irregular, el tráfico y la trata de seres humanos, el fomento de la protección internacional y la organización de la movilidad y la migración legal con los mecanismos ya valorados desde la Acción Exterior que, como hemos destacado, tanto desde el diálogo político, diplomático, como desde la PCSD –incluso desde la OTAN– requieren concretarse y fijar instrumentos permanentes de actuación.

4.2. Nuevos recursos, empleo y juventud

El desempleo juvenil y el acceso de los jóvenes al trabajo es probablemente el principal punto compartido en la agenda global que, en las regiones de pobreza extrema, por no hablar de las que se encuentran en conflicto, adquieren un carácter dramático. El objetivo de crear empleo juvenil en estas regiones es prioritario en los diálogos regionales y subregionales porque incide de forma directa en el mayor o menor número de desplazamientos.

Este es el gran tema pendiente en los distintos diálogos en marcha porque la búsqueda de recursos de vida, el incipiente desarrollo económico es necesario para crear empleo y reducir significativamente la pobreza y las desigualdades de renta que siguen prevaleciendo en todas las regiones consideradas. Es necesario concretar acciones en los distintos Planes de Actuación señalando proyectos singulares y sectores productivos o de economía solidaria en los que intervenir. Sería interesante en este ámbito, rescatar la idea de los Micro-Créditos que en algunos momentos dieron un gran resultado a la

cooperación europea y también a la española un mayor esfuerzo para crear oportunidades de empleo en todos los sectores, en particular para los jóvenes.

La cooperación en materia educativa es clave en el empoderamiento de los jóvenes y en el desarrollo de sus comunidades. La cooperación interuniversitaria de la mano de iniciativas como la “Cátedra para la Paz” o el programa europeo “Construir la Paz a través de la formación” en los distintos niveles educativos, debe orientarse en estos ámbitos geográficos concretos con una identificación de indicadores de paz y desarrollo que permitan poner en marcha programas específicos en este ámbito. Iniciativas como las que desarrolla para otros espacios regionales y comunidades específicas la Red de Universidades para la Paz (REDIUNIPAZ)⁵⁹ para promover la educación para la Paz, el desarrollo sostenible, la defensa de los Derechos Humanos y el empleo juvenil, permiten ofrecer alternativas formativas de máximo nivel de calidad y compromiso al mínimo que permita eliminar los “caldos de cultivo” adecuados para la demagogia extremista y el radicalismo en los país de origen, como los de tránsito como en los de recepción.

48

Es necesario iniciar una reflexión especial sobre el reto demográfico para saber cómo darle solución conjunta. La demografía debería incluirse progresivamente y de forma más sistemática en el diálogo político con los países beneficiarios. Más en general, los instrumentos de la UE y los Estados miembros se movilizarán para mejorar la cohesión social y el crecimiento económico integrador, incluida la integración regional, en particular mediante la aplicación del Programa de desarrollo del Acuerdo de Asociación Económica (PAPED).

4.3. *Protección y programas de desarrollo sostenibles*

Los Programas Regionales de protección y desarrollo (PRPD) ocupan un lugar estratégico en la ayuda a los terceros países que acogen a un gran número de refugiados para satisfacer las necesidades de protección y desarrollo de los desplazados, refugiados y solicitantes de asilo, así como las necesidades de las comunidades de acogida de estas poblaciones. Estos Programas intentan paliar, en la medida de sus escasas posibilidades y recursos, las carencias de capacidades de las autoridades locales en el ámbito de la protección de estas personas. El consorcio PRPD África del Norte está liderado por Italia, mientras que el consorcio PRPD Cuerno de África está dirigido por los Países Bajos; ambos se basan en las lecciones aprendidas de anteriores programas regionales de protección y en el PRPD para Oriente Medio, ejecutado por un consorcio dirigido por Dinamarca.

En una apuesta de esfuerzo compartido y como primera medida, es necesario dotarles de mayores medios presupuestarios, humanos y materiales desde un enfoque más coordinado entre las acciones orientadas a la protección y al desarrollo. Para ello, deberán contar con partidas específicas de los distintos fondos pero también del



esfuerzo bilateral de los Estados miembros de la Unión, con independencia del liderazgo nacional que tiene cada uno de ellos. El programa de actuación debería ampliarse a un marco lógico que suponga acciones como: el apoyo al marco legislativo y político en la protección de los derechos de la población desplazada; la creación de una estructura administrativa específica que en los distintos ámbitos territoriales tengan esta responsabilidad sobre el desplazamiento; la formación de los profesionales que se ocupan de esta población; asegurar las primeras asistencias y los primeros recursos de estas poblaciones; la imprescindible y continua formación de las comunidades desplazadas; el apoyo a la determinación del estatuto del desplazado y refugiado, la mejora de las condiciones de acogida; apoyo a los grupos vulnerables de desplazados y refugiados; sensibilización sobre los peligros de los desplazamientos irregulares; oferta de programas de generación de empleo y formación profesional; así como y de forma prioritaria, fomentar la confianza y la cohesión social entre los refugiados y las comunidades de acogida.

4.4. Políticas de retorno y acuerdos de tránsito efectivos

Uno de los elementos clave en la Acción Exterior de la Unión y los desplazamientos que mide la calidad democrática en la protección de derechos de esta población desplazada es contar con una política eficaz de retorno de los migrantes llegados de forma irregular al territorio del país de acogida que no puedan acogerse a la protección internacional. Este es uno de las grandes temas en discusión que se encuentra en el fondo de las limitaciones de los Estados comunitarios de mayor recepción de esta población, como es el caso de Grecia y de otros países pero, sobre todo, de los Acuerdos mantenidos con “terceros” estados y más concretamente el Acuerdo con Turquía, que pone en serias dudas su legalidad, la fragante falta de garantías en la protección de los derechos fundamentales y de retorno, por lo tanto, la escasa calidad democrática de dicho Acuerdo como ya hemos analizado.

49

Si se analizan los datos actuales los porcentajes de retorno en los Estados miembros de la UE son relativamente bajos en 2014 –el primero sobre el que tenemos datos estadísticos-, menos del 40 % de los migrantes irregulares sobre los que se dictó una orden de retorno abandonaron de hecho la UE. Esa cifra se incrementará sensiblemente a lo largo de estos dos últimos años con la actual dinámica de desplazamiento que estamos viviendo pero, aun con todo, las políticas de retorno con garantía de derechos es un punto central en esta agenda compartida que estamos elaborando para mantener la credibilidad y el buen funcionamiento de nuestros sistemas de asilo y migración, respetando plenamente los derechos fundamentales de los desplazados y el principio de no devolución.

En este ámbito, antes del discutido Acuerdo con Turquía, la Comisión había propuesto recientemente un ambicioso plan de acción en materia de retorno que, en particular, establece una estrategia para incrementar la cooperación con terceros países en materia

de acuerdos de readmisión y retorno. Para hacerlo posible es necesario que la UE movilice todas las políticas pertinentes, también y sobre todo, la política exterior, la ayuda al desarrollo y el comercio para incentivar a nuestros socios a cooperar en materia de readmisión, sobre la base del principio de «más por más». A tal fin, la cooperación de la UE con los terceros países también deberá centrarse en reforzar la capacidad para responder a su debido tiempo a las solicitudes de readmisión –lo que dice mucho de las carencias actuales y la incapacidad de la UE en la situación crítica en la frontera griega– y en verificar en sus acuerdos con otros Estados la garantía en la protección de derechos de los desplazados retornados que llegaron a ese territorio en virtud de ese acuerdo en concreto; como no ocurre en lo acordado con Turquía.

Parece importante impulsar la plena aplicación de los acuerdos de readmisión vigentes⁶⁰ y también la rápida conclusión de las negociaciones en curso⁶¹. Después de los acontecimientos de los últimos meses y del desarrollo que han seguido los distintos “diálogos” en los escenarios regionales y subregionales considerados, el apoyo a la reintegración de los retornados y en el refuerzo de la capacidad de sus países de origen para readmitir y reintegrar a la población desplazada deben ocupar un lugar central en los nuevos acuerdos o el desarrollo de los hasta ahora suscritos.

50

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Unión Europea durante los últimos años desde una política más reactiva que preventiva ha intentado abordar los desafíos de los desplazados, refugiados y la migración a través de su Acción Exterior, combinando instrumentos políticos, de desarrollo y de ayuda humanitaria. Sin embargo, la actual crisis que afecta a la población desplazada ha puesto de manifiesto los problemas complejos, contradicciones y falta de voluntad conjunta de la Unión para dar respuesta urgente a esta situación de urgencia humanitaria que repece de forma directa nuestras fronteras.

Las raíces de este proceso son múltiples e idénticas a las que producen el desplazamiento forzado de tanta población: la guerra, el hambre, la falta de medios y de oportunidades; por lo tanto la política más eficaz es aquella que combate estas causas profundas en su origen. En consecuencia, semejante crisis solo puede afrontarse desde una visión integral que combine las políticas comunitarias y la Acción Exterior de la Unión Europea, y dentro de ella un planteamiento que englobe esfuerzos a corto y largo plazo en donde se combinen los distintos instrumentos de que dispone la Unión.

Los instrumentos que encierra la Acción Exterior de la UE, tanto en los ámbitos políticos y diplomáticos (PESC), como los de seguridad y defensa (PCSD); como los de Cooperación al Desarrollo y Ayuda Humanitaria deben desarrollar una política preventiva para tratar de atajar los problemas de raíz; para ello, será inevitable revisar



nuestra actuación en procesos que han sido determinantes en la grave crisis humanitaria que deben administrar los Estados de la Unión, sus instituciones nacionales y también las comunitarias.

La violencia de los conflictos en Siria e Irak, la inestabilidad y la pobreza en algunas zonas de África -con toda probabilidad las dos causas principales han obligado a millones de mujeres, hombres y niños a huir de sus países en busca de protección y de una vida digna-, mucho tienen que ver con la incapacidad por parte de la UE para tener una política exterior más activa, con nuevos instrumentos en la elaboración, ejecución y control de nuestras posiciones y acciones comunes. Respecto a los primeros, la posición de división de los europeos en los sucesivos conflictos primero en Afganistán e Irak demuestran los distintos modelos irreconciliables en este ámbito de la seguridad y defensa y con posterioridad en Siria; incluso, en este último caso, algunos de nuestros Estados, han alimentando de forma directa la guerra civil entre los distintos frentes, de una forma más o menos encubierta, antes y después de los atentados en París y Bruselas, pero siempre sin una Acción Común regularmente adoptada en el seno de la Unión.

51

Los recortes relativos que ha supuesto la crisis económica en una parte significativa de los Estados de la Unión y en ella en su conjunto, especialmente en los esfuerzos sostenidos de cooperación que se plasman en los Fondos Europeos de Desarrollo deben dejar paso a un esfuerzo sostenido que debe tener como referencia de coordinación el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad y sobre todo la nueva “Agenda Europea de Inmigración”. Para ello, es necesario no solo llegar al tope máximo establecido de 96 800 millones EUR para el período 2014-2020 en el presupuesto de la cooperación exterior de la Unión Europea, sino priorizar el gasto hacia los principales escenarios que intervienen de forma directa en la actual crisis de desplazamiento, impulsando de esta forma los deseables acuerdos de Asociación.

Es necesario señalar que probablemente no es sólo una cuestión de seguir manteniendo e incrementando, con programas anteriores o Fondos específicos, la ayuda financiera a Siria y a los países “críticos” en la recepción de la diáspora Siria, sino que se hace imprescindible, urgente e inevitable, una verdadera Política Común que desarrolle el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*, una respuesta desde una política integral en coherencia también con la *Agenda Europa de Migración* y los Acuerdos con terceros Estados en la protección de los derechos fundamentales y especialmente de las comunidades que, como la población refugiada y desplazada, se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Para todo ello, es necesario reforzar el diálogo político, la cooperación y el intercambio de conocimientos y experiencias con los países socios, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales en apoyo de la movilidad humana como elemento positivo

del desarrollo humano. A este respecto es imprescindible desarrollar las distintas estrategias regionales de la Unión: Sahel, Cuerno de África, Golfo de Guinea, así como también la asociación UE/África en materia de desplazamiento, movilidad y empleo, así como también los procesos de Rabat y de Jartum, los procesos de Praga y Budapest y la Unión por el Mediterráneo. En este sentido, parece inevitable introducir capítulos específicos que aborden los problemas del desplazamiento desde una visión integral que incorporen básicamente dos elementos: Cooperación al Desarrollo y Ayuda (mejorando los instrumentos y herramientas en la ejecución de estos programas con fondos específicos a la creación de modelos de desarrollo sostenibles vinculados a la población en riesgo de desplazamiento) y Cooperación y seguridad (planes concretos que posibiliten la utilización de medios conjuntos en el control y la persecución de las bandas o grupos organizados para el tráfico de esta población).

52

En este marco asociación y diálogo es imprescindible aportar respuestas conjuntas globales con el objetivo de atajar de forma coordinada las causas que producen el desplazamiento, crear recursos de vida –no solo de subsistencia, propiciar proyectos de emprendimiento, economía solidaria y empleo, impulsar el trabajo comunitario, así y como mejorar la gestión de los flujos de desplazamiento. Para ello es muy conveniente la creación de *Institutos Regionales y Observatorios Subregionales para el Desplazamiento y las Migraciones* que desarrollarían la labor de sostenibilidad y continuidad de las políticas y proyectos específicos desarrollados.

El Acuerdo suscrito con Turquía, de dudosa legalidad a tenor de las normas del Derecho Internacional y del Derecho Internacional Humanitario, pone de manifiesto la contradicción existente entre una Unión Europea que afirma en su Tratado ser un espacio de solidaridad interior y exterior pero que por la vía de los hechos se transforma en una “Europa Fortaleza” con una deriva autoritaria muy preocupante por parte de algunos gobiernos de la Unión. En este sentido es claro que los acuerdos con “terceros” estados para una gestión adecuada tanto en la recepción, como en el tránsito o incluso en el retorno de la población desplazada no debe suponer una renuncia a la directa responsabilidad que la Unión Europea y sus Estados miembros tienen con dicha población, con el trato humanitario que requieren y con la protección plena de los derechos fundamentales que les asisten. Esta es una responsabilidad que, en ningún caso, por la vía de un Acuerdo como el suscrito con Turquía, puede delegarse.

Como corolario, la UE debe dar solución de forma conjunta y acorde a su política de derechos a la cuestión de la población desplazada y de los refugiados asumiendo la cuota parte que le corresponde a cada Estado en esa responsabilidad; sea o no sea frontera exterior de la Unión. Para ello, parece imprescindible que la política de migración y de desplazamiento de la Unión permanezca al margen de la demagogia electoralista de algunas opciones políticas nacionales para ser, de forma progresiva y coordinada, una de las políticas supranacionales de la Unión, tanto en los criterios de



admisión y tránsito, como en la gestión de fronteras como también en los ámbitos internacionales propios de la Acción Exterior.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. *El mundo en Guerra. Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2015*.
- ARTEGA, Félix / GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen. *La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo*. ARI. Instituto El Cano. 22 julio 2015
- *La OTAN se hace a la mar (mientras se toman medidas frente a Rusia y el Daesh)*. Real Instituto El Cano. Estudios Internacionales y Estratégicos, 12 febrero 2016.
- BELLO, Oladiran. *La implementación de la Estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas*, FRIDE, 2010.
- COMISIÓN EUROPEA. *Una Agenda Europea de Migración. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Bruselas, 13.5.2015 COM(2015) 240 final.
- *Crisis de los refugiados: La Comisión Europea toma medidas decisivas*. Bruselas. Comunicado. 9 septiembre 2015.
- Joint communication to the European Parliament and the Council. *Elements for an EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the Da'esh threat*. JOIN (2015) 2 Final.
- Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo en JOIN (2015) 40 final.
- “Un presupuesto para Europa 2014-2020” Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM(2011) 500
- Reglamento (UE) n° 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014.
- Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*. COM(2011)743 final. 18 noviembre 2011

COLETTE Alcaraz, “Repenser les dynamiques migratoires pour la coopération euroméditerranéenne”, *Confluences Méditerranée* 2015/4 (N° 95), p. 167-178

CONSEJO EUROPEO Decisión (PESC) 2015/778 Del Consejo, de 18 de mayo de 2015, *Relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional* (EUNAVFOR MED) (DO nº L 122 de 19.5.2015)

-----Décision 2014/482/PESC DU CONSEIL du 22 juillet 2014 modifiant la décision 2012/392/PESC *Concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger)*

CARBONE, Maurizio and KEIJZER, Niels, *The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance* (January 2016). *European Journal of Development Research*, Vol. 28, Issue 1, pp. 30-43, 2016.

Cardwell, P. J. (2013). *EU external relations and systems of governance: the CFSP, Euro-Mediterranean partnership and migration*. Routledge.

54

CRUSHAB, Jonathan. *The EU–ACP migration and development relationship*. 2015.

LAVENEX, Sandra / SCHIMMELFENNIG, Frank (2009) *EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics*, *Journal of European Public Policy*, 16:6, 2009.

MARTÍN MARTÍN-PERALTA, Carlos. *Somalia y el Cuerno de África en la encrucijada*, IEEE, Documento de Opinión, ene, 2013

MARTÍNEZ-ALMEIDA DE NAVASQUÉS, Magdalena. *El control de la inmigración ilegal en la frontera exterior del Mediterráneo Central*. Instituto Elcano. ARI 8/2014

MENZ, Georg. *The promise of the principal-agent approach for studying EU migration policy: The case of external migration control ; Comparative European Politics* **13**, may 2015.

MORA TEBAS, Juan Alberto. *EU-Sahel. Plan de acción regional (2015-2020): un enfoque integral tangible*. IEEE, Documento de Análisis, Oct 2015

PARLAMENTO EUROPEO. *European Parliament resolution on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies*. 29 April 2015 (2015/2660(RSP))



SANAHUJA, José Antonio. “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera” en Manuela Mesa (coord.) *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016*, Madrid, 2016

STOLTENBERG, Jens. “La OTAN y la crisis migratoria y de refugiados” *EL PAÍS*, 26 feb 2016

NOTAS

* *El lecho de una extraña* (Edc. Bilingüe español y árabe) Hiperion, 2005.

¹En 1945, se calculaba que en Europa había más de 40 millones de personas desplazadas, sin contar con los alemanes que habían huido con el avance de las tropas soviéticas. Véase el Prefacio del Informe realizado por ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 2000*. Icaria Editorial, Barcelona, 2000.

²Según Amnistía Internacional, 14,4 millones están bajo el mandato de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), y 5,1 millones de refugiados palestinos, bajo el del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). Véase en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/10/global-refugee-crisis-by-the-numbers/>

55

³En este sentido, Turquía se convirtió en el país que albergaba el mayor número de refugiados del mundo.

⁵Véase ACNUR (2016). *El mundo en Guerra. Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2016*. http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_141015184925.pdf

⁶Según datos proporcionados por EUROSTAT de 2 de marzo y 20 de abril de 2016. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

⁷SANAHUJA, José Antonio. “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera” en Manuela Mesa (coord.) *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016*, Madrid, 2106, p.74.

⁸Véase ACNUR (2014). *El mundo en Guerra. Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2015*. http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_141015184925.pdf

⁹ Véase en EUROSTAT de 2 de marzo y 20 de abril de 2016. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics; tabla publicada en El País 30 marzo 2016

¹⁰ El informe de OXFAM fue realizado por Alexandra Saieh, Abigael Baldoumas, Joelle Bassoul, Daniel Gorevan y se puede encontrar tanto para 2015 como para 2016 en <https://www.oxfam.org/es/informes/crisis-en-siria-analisis-de-la-contribucion-justa-la-financiacion-2016>

¹¹ *Una Agenda Europea de Migración. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Bruselas, 13.5.2015 COM (2015) 240 final.

¹² Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 23 de abril de 2015 – Declaración: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>. Esta parte de

la Agenda Europea de Migración incorpora y desarrolla las iniciativas incluidas en la hoja de ruta que la Comisión presentó como seguimiento de la Declaración del Consejo Europeo de 23 de abril.

¹³ La política común de la Unión en materia de asilo, inmigración, visados y controles en las fronteras exteriores se basa en el título V (Espacio de libertad, seguridad y justicia) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En virtud de los Protocolos 21 y 22 de los Tratados, el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca no participan en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título V del TFUE. El Reino Unido e Irlanda pueden notificar al Consejo, en un plazo de tres meses a partir de la presentación de una propuesta o iniciativa, o en cualquier momento después de su adopción, su deseo de participar en la adopción y aplicación de la medida propuesta. En cualquier momento, Dinamarca puede, de acuerdo con sus normas constitucionales, informar a los demás Estados miembros de que desea aplicar plenamente todas las medidas pertinentes adoptadas sobre la base del título V del TFUE.

¹⁴ Dentro del paquete mixto (interior y exterior) de Medidas Claves derivadas de la Agenda Europea de Migración se pueden destacar las siguientes: un paquete financiero para triplicar la dotación de las operaciones Tritón y Poseidón en 2015-16 y para financiar un programa de reasentamiento a escala de la UE; Apoyo inmediato a una posible misión contra el tráfico de migrantes de la PCSD.; Una propuesta legislativa con vistas a activar, de aquí a finales de mayo, el mecanismo de intervención de emergencia previsto en el artículo 78, apartado 3, del TFUE, con arreglo a la clave de distribución que figura en el anexo.; Una propuesta relativa a un sistema común permanente de la UE para la reubicación en situaciones de emergencia antes de que finalice 2015; Una Recomendación relativa a un régimen de reasentamiento de la UE de aquí a finales de mayo, seguida, en su caso, de una propuesta relativa a un planteamiento más permanente para después de 2016; Una dotación de 30 millones EUR en favor de los programas regionales de desarrollo y protección; Un centro piloto polivalente establecido en Níger a más tardar a finales de 2015. Véase IBID. Una Agenda Europea de Migración...pp 7 y 8.

¹⁵ En el mes de octubre de 2013 se produjeron 360 ahogados frente a la isla de Lampedusa que provocó una de las mayores crisis humanitarias sobre los desplazados a las que se enfrentaba la Unión Europea. El Consejo de Asuntos de Justicia e Interior del 8 octubre estructuró una *Task Force Mediterranean* para evaluar la situación e informar sobre las medidas posibles a tomar en el Consejo del 5-6 diciembre. Como respuesta inmediata, Italia llevó a cabo la operación *Mare Nostrum* a lo largo de los meses finales de 2013 hasta octubre de 2014, en la que participaron 32 buques, más aviones, helicópteros y submarinos. Este operativo permitió recoger a 180.000 emigrantes que en gran parte venían desde distintos puntos de Libia.

¹⁶ Las operaciones Tritón y Poseidón, coordinadas por Frontex, se refieren a la protección de las fronteras exteriores, se basan en el acervo de Schengen, en el que no participan Irlanda ni el Reino Unido, sin embargo, ello no impide que los buques británicos participen en las operaciones de rescate y salvamento en el Mediterráneo, en coordinación con las operaciones Tritón y Poseidón.

¹⁷ En este sentido ARTEGA, Félix / GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen. *La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo*. ARI. Instituto El Cano. 22 julio 2015

¹⁸ Decisión (PESC) 2015/778 Del Consejo, de 18 de mayo de 2015, *Relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional* (EUNAVFOR MED) (DO n° L 122 de 19.5.2015, p. 31).

¹⁹ IBID. P. 32 y ss.

²⁰ El operativo cuenta con seis barcos y siete aviones y helicópteros, a los que se suman tres buques más en varias semanas. España aporta una fragata con un helicóptero y un hospital Role 1 y un avión de patrulla marítima P3 Orion para la operación, que dirige Italia desde el buque insignia, el portaaviones



Cavour. Italia aporta también dos helicópteros, Francia otro helicóptero y un avión, y Luxemburgo también aporta otro avión. Alemania también contribuye una fragata y un buque de reavituallamiento y Reino Unido y Francia, un buque de combate cada uno. Reino Unido aportará un segundo buque y Eslovenia y Bélgica también desplegarán un barco cada uno en las próximas semanas.

²¹ Décision 2014/482/PESC DU CONSEIL du 22 juillet 2014 modifiant la décision 2012/392/PESC *Concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger)*

²² El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el principal instrumento de ayuda de la UE a la cooperación al desarrollo con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), y se financia con las contribuciones de los Estados miembros de la UE. Los Programas Indicativos Regionales constituyen una etapa importante en la programación de la ayuda de la UE en el marco del FED, al complementar a los Programas Indicativos Nacionales concertados con los gobiernos nacionales de los Estados ACP (África-Caribe y Pacífico). Los preparativos se llevan a cabo en estrecha cooperación con las organizaciones regionales, con el fin de garantizar que los programas apoyen las prioridades a las que la UE aporta un valor añadido.

²³ COM (2011) 743

²⁴ Véase en “Un presupuesto para Europa 2014-2020” Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM(2011) 500

57

²⁵ El 20 de abril de 2015, el Consejo aprobó el plan de acción regional del Sahel 2015-2020 que establece el marco general para la aplicación de la estrategia de la UE para la seguridad y el desarrollo en el Sahel, adoptada y revisada en sus conclusiones de 21 de marzo de 2011 y de 17 de marzo de 2014, respectivamente. Este plan de acción fue aprobado por los 5 países del Sahel en su reunión con la Alta Representante y Vicepresidenta el 17 de junio de 2015. El plan de acción se enfoca sobre cuatro ámbitos determinantes para la estabilización de la región: la prevención y la lucha contra la radicalización; la creación de condiciones adecuadas para los jóvenes; la migración, la movilidad y la gestión de las fronteras; la lucha contra el tráfico ilícito, y la delincuencia organizada transnacional. Consultar en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-sahel-regional-plan/>; la anterior estrategia con la región acordada en 2010 está disponible en: http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf; dicha estrategia incluye Mali, Níger y Mauritania, los Estados más vulnerables en la región, junto con Argelia y Nigeria, los dos más centrales. Algunos estudios sobre dicha estrategia en: Oladiran BELLO, *La implementación de la Estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas*, FRIDE, 2010; también EN Juan Alberto MORA TEBAS. *EU-Sahel. Plan de acción regional (2015-2020): un enfoque integral tangible*. IEEE, Documento de Análisis, Oct 2015.

²⁶ El Cuerno de África, compuesto por Yibuti, Etiopía, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda, figura entre las regiones más pobres del mundo y más amenazadas por los conflictos. Véase estrategia en: ***Una asociación política regional para el Cuerno de África***. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar13004> **Interesante análisis en** Carlos MARTÍN MARTÍN-PERALTA. 2013: *Somalia y el Cuerno de África en la encrucijada*, IEEE, Documento de Opinión, ene, 2013.

²⁷ La iniciativa se encuentra recogida en JOIN (2015) 40 final. Bruselas, 9.9.2015

²⁸ En 2015 se firmó con Nigeria un Programa común de migración y movilidad que contempla la cooperación en materia de migración legal, migración irregular, migración y desarrollo y protección internacional

²⁹ Consejo de la Unión Europea. *Conclusiones del Consejo sobre la República Centroafricana*. 20 jul 2015. Véase en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/07/20-fac-car-conclusions/>

³⁰ AMISOM: <http://amisom-au.org/>

³¹ Joint communication to the European Parliament and the Council. *Elements for an EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the Da'esh threat*. JOIN (2015) 2 final. http://ec.europa.eu/echo/files/news/20150206_JOIN_en.pdf

³² http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm

³³ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*. COM(2011)743 final. 18 noviembre 2011.

³⁴ En este sentido Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo en JOIN (2015) 40 final.

³⁵ IBID.

³⁶ Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto.

³⁷ Ucrania, Belarús, Moldova, Georgia, Armenia y Azerbaiyán.

58

³⁸ Se pueden consultar estos objetivos en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0743>

³⁹ Este proceso incluye a la UE y a 19 países del Este (Balcanes Occidentales, Europa Oriental, Rusia, Asia Central, el Cáucaso Meridional y Turquía).

⁴⁰ Foro consultivo que reúne a más de cincuenta países y diez organizaciones internacionales, entre ellos China, Bangladesh, Pakistán, Afganistán, Irán, Iraq, Siria, Turquía y los países de Asia Central.

⁴¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 17 de octubre de 2008 denominada "Un año después de Lisboa: la Asociación África-UE en marcha". COM (2008) 617 final. Esta iniciativa se inspira, entre otras, en la Declaración de Trípoli, el Plan de Acción África-UE contra el tráfico de seres humanos y también en la Declaración y el Plan de Acción de Uagadugu sobre el empleo y la reducción de la pobreza.

⁴² Para saber el estado de las labores a lo largo de 2017 se puede consultar <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0743>

⁴³ El proceso de Rabat se puso en marcha en la primera Conferencia Ministerial Euroafricana sobre migración y desarrollo de julio de 2006; reúne a los gobiernos de 55 países europeos y africanos de África del norte, central y occidental, junto con la Comisión Europea y la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO). Está dirigido por un comité director formado por cinco Estados miembros de la UE (Bélgica, Francia, Italia, Portugal y España), cinco países socios (Burkina Faso, Mali, Guinea Ecuatorial, Marruecos y Senegal), así como la Comisión Europea y la CEDEAO.

⁴⁴ En este sentido Magdalena Martínez-Almeida de Navasqués. *El control de la inmigración ilegal en la frontera exterior del Mediterráneo Central*. Instituto Elcano. ARI 8/2014 - 10/2/2014

⁴⁵ La Declaración se puede encontrar en http://italia2014.eu/media/3775/fr_declaration_prog_rome_final_27_11_2014.pdf



⁴⁶ El “Plan de Actuación” y la “Declaración Política” se puede encontrar en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

⁴⁷ Los objetivos, estructura y funcionamiento del *Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para África* puede encontrarse en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_es.htm

⁴⁸ El proceso de Jartum (Iniciativa sobre la Ruta Migratoria UE-Cuerno de África) se puso en marcha oficialmente en una conferencia ministerial celebrada en noviembre de 2014 en Roma, reúne a la UE y 9 países africanos del Cuerno de África y países de tránsito, así como la Comisión Europea, la Comisión de la Unión Africana y el Servicio Europeo de Acción Exterior. Está dirigido por un comité director formado por cinco Estados miembros (Italia, Francia, Alemania, Reino Unido y Malta), cinco países socios (Egipto, Eritrea, Etiopía, Sudán y Sudán del Sur), así como la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión de la UA por la parte africana.

⁴⁹ La Declaración en <http://italia2014.eu/media/3785/declaration-of-the-ministerial-conference-of-the-khartoum-process.pdf>

⁵⁰ Son numerosas las acusaciones a los gobiernos de Eritrea, Kenia y Somalia sobre su compromiso en esta labor; concretamente en Eritrea sería casi imposible controlar la protección y seguridad de cualquier solicitante de asilo eritreo devuelto ya que ningún órgano de vigilancia de los derechos humanos tiene permitida la entrada en un país que sigue estando en gran medida cerrada a la comunidad internacional.

⁵¹ Reglamento (UE) n° 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014

⁵² El texto íntegro del Acuerdo puede encontrarse en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>; también *Acuerdo UE-Turquía. Preguntas y respuestas* (Comisión Europea, 19 de marzo de 2016) : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm

⁵³ La intervención puede encontrarse en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34966#.V0gFa5GLQ2w>

⁵⁴ El comunicado de ACNUR y UNICEF se puede encontrar en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34699#.V0gCHpGLQ2x>

⁵⁵ Es interesante el análisis de GORTÁZAR ROTAECHE, Cristina *La crisis de los refugiados: la hora de Europa* en Instituto Elcano. ARI. 5/2016;

⁵⁶ El ministro de Asuntos exteriores y de Cooperación español José Manuel García-Margallo así lo expreso en distintas declaraciones; también la *Declaración de la Comisión Mixta para la Unión Europea* del Congreso de los Diputados español expresaba esa preocupación y las dudas sobre la legalidad <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/Resoluci%C3%B3n%20Refugiados%20Final.pdf>

⁵⁷ SANAHUJA, José Antonio. “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera” en Manuela Mesa (coord.) *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016*, Madrid, 2106

⁵⁸ Alusiones de este tenor y contundencia fueron algunas de las muchas expresadas en el debate en el Parlamento sobre el Acuerdo entre la UE y Turquía; se puede encontrar en http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20160408IPR22136/20160408IPR22136_es.pdf

⁵⁹ En el marco de la cooperación técnica europea y específicamente de España con Colombia, dentro del Plan de Formación y Capacitación del II Laboratorio de Paz: EuropeAid/123300/D/SER/CO, se constituyó la Red Internacional de Universidades por la Paz REDIUNIPAZ por Acuerdo entre la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España UNED, el Instituto de Altos Estudios Europeos, la Universidad Camilo José Cela, la Universidad de Antioquia, la Universidad del Cauca, la Universidad de Nariño, la Universidad de Pamplona, la Universidad de la Amazonia, la Universidad de Cartagena, la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia ESAP. El objetivo general de la RED es generar movimientos pedagógicos y culturales dirigidos a consolidar proyectos democráticos de Nación mediante el estudio, la investigación y la formación a todos los niveles, en los temas referidos a la Paz, la Democracia, los Derechos Humanos y el Desarrollo Sostenible. Sus dos programas emblemáticos son: Construir la Paz a través de la formación y la Cátedra de la Paz.

⁶⁰ Hoy en día están en vigor 17 acuerdos de readmisión con los siguientes países: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Rusia, Ucrania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistán, Georgia, Turquía, Armenia, Azerbaiyán y Cabo Verde.

⁶¹ Están en curso negociaciones con Marruecos y Túnez. En este sentido COM (2017) 453.

