

Europa, Mediterráneo y migraciones: nuevas paradojas

Gemma Aubarell

Directora de programación
Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed), Barcelona

La situación provocada a lo largo de estos dos últimos años consecuencia de la afluencia de flujos migratorios cada vez más pertinaz en nuestras fronteras europeas, ha tenido en el 2006 un año que podríamos calificar de «piloto» respecto a las diferentes respuestas políticas orquestadas por Europa. A la espera de la efectividad de algunas de estas medidas que se antojan tan necesarias como desesperadas, lo cierto es que se han establecido nuevos marcos de referencia, con interesantes guiños a una visión más compleja y una mayor implicación de las políticas de cooperación en el ámbito exterior. Sin embargo, y precisamente a raíz de ello, emergen ciertas paradojas que bajo la apariencia de contradicciones pueden establecer nuevos criterios en la gestión de la migración en Europa.

Podríamos convenir que con las iniciativas de 2006, el Mediterráneo de la mano de África, alcanza la categoría de región estratégica para la implementación de políticas europeas en esta materia. De hecho, estas serán en gran parte premonitorias de otras estrategias a aplicar en otras zonas de la vecindad europea que verán la luz con posterioridad. Aunque la gran cuestión fundamental que se ciñe en el horizonte es si a nivel de los ingentes debates que se están elaborando en este dossier global, Europa será capaz de dotar a sus diferentes planes de acción de efectividad y de la suficiente flexibilidad que requieren los diferentes niveles de acción nacional, regional y multilateral a los que se refieren.

Lo que sí podríamos afirmar, es que como consecuencia de todo ello, asistimos a una multiplicación de iniciativas que va a dar como principal resultado *inputs* del más alto nivel en el próximo período. Por una parte el lanzamiento del Programa temático para la cooperación con terceros países en materias de inmigración y asilo 2007-2010 de la Comisión Europea

que dispone de una dotación para su desarrollo de 205 millones de euros. Por otro lado, la realización de la primera Conferencia Euromediterránea de Migraciones que va a tener lugar bajo presidencia portuguesa en noviembre del 2007.

Seguridad humana: detonante y desarrollo prioritario

Qué duda cabe que la Conferencia Euroafricana sobre Migraciones y Desarrollo celebrada en Rabat en julio del 2006 a instancias del gobierno español y marroquí y con el apoyo de la UE, supuso uno de los primeros intentos y, siquiera a nivel simbólico, el más evidente y visible de mostrar las prioridades europeas de este próximo período: la inclusión en primera línea del dossier desarrollo y la presencia de los países africanos en las estrategias de política exterior en materia de migración. La conferencia de Rabat reunió a cincuenta y seis países implicados en las rutas migratorias de África, y fue el pistoletazo de salida de otras iniciativas. La ausencia en esta conferencia de Argelia, por cuya frontera pasa la mayor parte de los inmigrantes hacia Marruecos, forzó la organización posterior de la conferencia ministerial UE-África celebrada en Trípoli a finales de noviembre. La afirmación de las causas de pobreza y subdesarrollo como factores esenciales a tener en cuenta y la necesidad de elaborar planes de acción concretos, son los principales ejes que se derivan de estas iniciativas. Al binomio receptor – emisor se añadiría la condición de tránsito, ampliando de este modo en el debate euromediterráneo los actores africanos en la dimensión de corresponsabilidad y solidaridad. En este sentido los países magrebíes se ven al mismo tiempo forzados a adoptar posiciones proactivas lo cual va, sin duda, a forzar la modificación de sus engranajes tanto legales como institucionales. Asimismo, la suma ofrecida por los europeos en Rabat

de 2.500 millones de euros anuales no es poca cosa. Es importante entender que toda esta iniciativa diplomática surge a partir de una situación desesperada que remite a circunstancias ligadas a una dimensión de evidente seguridad humana. Sólo en España e Italia se han contabilizado en este periodo entre 400.000 y 600.000 inmigrantes cada uno en los últimos tres años. A pesar de que las personas procedentes de pateras son flujos muy minoritarios, se calcula que menos del 10 %, no es menos cierto que el detonante humano de la situación lo ilustran las cifras: en el año 2006 fueron interceptados frente las costas de Canarias procedentes de Mauritania, Senegal o Guinea Bissau, más de 31.000 inmigrantes, frente a los menos de 5.000 del año anterior. Esta situación, debida en parte al cambio de rutas experimentado por la inmigración entre las costas andaluzas y marroquíes, ofrece sin embargo una multiplicación del riesgo debido a las distancias más alejadas. Es cuando aparece en nuestro vocabulario y en la prensa la denominación cayuco, nueva embarcación frente a la tradicional patera, más frágil.

El planteamiento de prioridad securitaria de control de flujos, con la puesta en marcha de Frontex a finales de año, convive con la erupción de rostro humano, que complementa el ya frágil equilibrio en materia de migraciones provocada por los desplazamientos ilegales, circunstancia que ha marcado el paso de este dossier europeo. Los esfuerzos por coordinar un marco comprensivo en la acción exterior para dar respuesta a esta situación no han sido suficientes para demostrar a lo largo de este año la capacidad europea de coordinar más allá de los esfuerzos nacionales respuesta rápidas al ámbito humanitario. Un eje importante de las prioridades ha sido demandado por parte de la sociedad civil. En este sentido, la conferencia civil de Alicante reunida en ocasión del Foromed en octubre del 2006, hacía mención precisamente a la necesidad de situar la protección de los inmigrantes en el corazón de las políticas migratorias, garantizando el ejercicio de sus derechos humanos y fortaleciendo los instrumentos internacionales que protegen dichos derechos, tales como el Convenio Internacional de Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias. Especialmente importante en este período ha sido la referencia a los acuerdos de readmisión y detención en los países de tránsito. En este contexto, el debate acerca de los derechos fundamentales (protectores) ha llevado incluso a apuntar hacia la oportunidad del esta-

blecimiento de una Carta de los Derechos de los Inmigrantes en el marco de la región euromediterránea. Esta cohabitación en la prioridad política de las estrategias a desarrollar se ha reflejado así mismo en las agendas abordadas desde ámbitos tradicionalmente ajustados a temas de seguridad e interior, como es el caso del foro 5+5. En su reunión de finales del 2006 en Algeciras, la presidencia española de la reunión de ministros de Trabajo de este grupo marcó el paso en coherencia con su estrategia. Se introduce el concepto de diálogo ampliado a algunos países subsaharianos, incluyendo la realidad del tránsito en la interlocución, e introduciendo todos los elementos de integración y desarrollo como prioridades a desarrollar en este período. Se establece de este modo la intencionalidad de corresponsabilizar en solidaridad e integración, a los países originarios –y de tránsito–. Es muy interesante entender como el protagonismo de temas como la integración económica y social, las transferencias formales e informales o la importancia de la circularidad laboral adquieren una importancia estratégica que fuerzan a los marcos regionales y multilaterales a incidir muy rápidamente en cuestiones de gobernanza institucional (formación de cuadros, establecimiento de marcos legales apropiados, sistemas de información compartidos en materia de mercados laborales).

Un marco de aproximación comprensiva: el peligro de la europeización y externalización de las políticas.

Como resultado de la invitación que el Consejo Europeo lanzó a la Comisión a finales del 2005, la Comisión avanza en el enfoque global que permitía abordar relaciones exteriores, desarrollo y empleo, justicia y seguridad, y sugiere incluir nuevos ámbitos políticos que no formaban parte del planteamiento global inicial, tales como medidas legales en materia de migración e integración. Haciendo además mención a la necesidad de dotar de mayor eficacia la toma de decisiones por parte de la UE en esta materia que faciliten su eficacia. Qué duda cabe que este enfoque novedoso aporta nuevos marcos de coherencia respecto a las dinámicas que hemos ido apuntando. De este modo la idea de una aproximación global juega con aspectos de seguridad en las fronteras y de protección, combinado con aspectos socio-económicos y de desarrollo. La reunión en octubre del 2006 del Foromed en Alicante hacía mención a

la necesidad de «un sistema de de gestión de fronteras basado en la cooperación que asegure un equilibrio adecuado entre los legítimos requisitos de seguridad y la necesidad de facilitar la circulación de bienes y personas». Y es que de esta nueva situación, surge una tensión interesante y siquiera dos de las principales paradojas a la que se enfrenta la nueva estrategia europea en la región en este periodo Por un lado la cuestión de los límites de la externalización de las políticas europeas, por otro lado la pertinencia mediterránea en este dossier.

Respecto al primer punto, ciertamente se percibiría en último término una voluntad de externalizar la política de migración europea. Si ello supone primar los intereses europeos en el control de fronteras, estaríamos ante la paradoja de una retórica abierta

hacia los temas de desarrollo y cooperación al tiempo que la implementación de una perspectiva eurocéntrica basada en la priorización de la gestión de fronteras y la necesidad de un control sobre la ilegalidad de los flujos. El Parlamento Europeo alertaba en un informe en junio del 2006 de esta circunstancia y de las graves consecuencias que la presión en este sentido puede ejercer sobre los países del sur de la cuenca con ciudadanos en tránsito (ver en clave interna de la UE, la resolución del informe del PE en abril 2006 sobre los campos de refugiados en Malta). En segundo lugar está la tensión entre la dimensión europea y la regional. La elaboración de la política global se enmarca en su primera fase en 2006 en la región mediterránea. Sin embargo, la idea de implicación multilateral que se abre con Barcelona

EL DERECHO DE LOS EMIGRANTES, UN COMBATE FUNDAMENTAL Y DETERMINANTE:

En la actualidad, el número de emigrantes internacionales alcanza unos 200 millones de personas en todo el mundo, cifra superior a la población de Brasil. Es aproximadamente el 3 % de la población mundial. Además, con el cambio climático y la amenaza de que se multiplique el número de refugiados ecológicos debido a él, esta cifra podría duplicarse a lo largo de los próximos años. A todos los Estados les afectan los fenómenos migratorios, ya sea como países de origen, países de tránsito o países de acogida. Se trata de uno de los mayores retos de la mundialización. La concentración del capital y las transferencias de riqueza que ésta induce sólo puede llevar a incitar el desplazamiento de cada vez más trabajadores para poder sobrevivir. A ello hay que añadir el déficit democrático de los países del sur que explica que no sólo exista el hambre de pan, sino también la sed de libertades.

La ONU ha tomado buena nota de este fenómeno y se ha dotado de un instrumento jurídico para defender los derechos de estos emigrantes. Así, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó, el 18 de diciembre de 1990, una «Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares».

Esta convención constituye un tratado internacional fundamental para proteger los derechos de los emigrantes y enlaza los fenómenos migratorios con los derechos humanos. Se trata de un «estándar» jurídico y moral que deben alcanzar todos los Estados del planeta.

Así, Naciones Unidas ha adoptado esta convención en un principio con el objetivo fundamental de garantizar y mejorar el respeto de los derechos humanos para los emigrantes, que no sólo son trabajadores, sino que ante todo son seres humanos.

Pero, mientras la mayoría de emigrantes viven en Estados Unidos y en Europa, es interesante constatar que ninguno de estos países ha ratificado dicha convención pese a que a menudo moralizan en materia de derechos humanos.

Ya hace trece años que Francia y todos los países de inmigración, en particular occidentales, eluden la ratificación. Aún peor, muchos se alejan de los objetivos marcados. Desde los años 90, cabe constatar que los derechos de los emigrantes se han precarizado

constantemente. La Unión Europea ofrece por ejemplo a sus ciudadanos la libre circulación, mientras que endurece sin cesar las normativas de asilo y de estancia para el resto. No obstante, en el tratado de Amsterdam se dejó constancia por escrito del principio de no discriminación excluyendo, claro está, la discriminación basada en la nacionalidad.

Si el derecho a abandonar el propio país y de vivir en el país de elección está reconocido en «la Declaración Universal de los Derechos Humanos», éste no es más que un engaño mientras la libertad de circulación no esté reconocida por el Derecho Internacional e imponga a los Estados la obligación de acoger a estos emigrantes.

La marginación de los emigrantes y extranjeros forma parte de una política general de precarización de la sociedad. Esta precarización se traduce asimismo en despidos y desempleo, en marginalización de los empleos estables, en el cuestionamiento de los estatutos sociales y de los sistemas de protección social, etc. Progresivamente, se cuestionarán los derechos de las categorías sucesivas. Ninguna política que se base en la injusticia y la discriminación hacia unos podrá garantizar el progreso social y democrático hacia otros. Una primera exclusión se traduce siempre en un fenómeno de exclusión en cadena.

Puesto que la negación de los derechos de una parte de la población, en este caso de los extranjeros, hace más frágil al conjunto de la sociedad, hay que luchar por la defensa de los derechos de los inmigrantes.

Así, promover en Francia y en Europa la ratificación de la convención de Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares es una lucha fundamental que debe ocupar un lugar central en la agenda política para mejorar la convivencia y, por tanto, para el futuro de nuestro país y de nuestra democracia. Lamentablemente, me temo que una vez más la demagogia primará sobre la necesaria consideración de un contexto mundial difícil de precarización de los derechos de los emigrantes.

Alima Boumediene Thierry
Senadora de París

en sus relaciones con los socios de los países ribereños, las múltiples iniciativas que hemos estado viendo, acusan en este periodo una dinámica contradictoria entre la voluntad de una relación entre iguales en lo político y el hecho en que ciertamente las prioridades y los intereses son realmente europeos. La paradoja es que podríamos contar con políticas activas cada vez más europeas y compartidas por los socios continentales sin que ello fuera sinónimo en última instancia de un verdadero diálogo de intereses compartidos. Sin embargo, y a pesar de todas sus limitaciones, 2006 nos ha deparado estupendas oportunidades de liderar conjuntamente la movilidad. El paso está dado, los intereses europeos deberían ser ampliamente no sólo compartidos sino debatidos a lo largo de las diferentes plataformas articuladas para ello. Y siquiera el mayor de los retos: hacer del marco multilateral euromediterráneo el árbitro para la solución a sus propios problemas compartidos.

Referencias

Analysis of the external dimension of the EU's asylum and immigration policies. Summary and recommendations for the European Parliament. DT\619330en.doc 08/06/2006.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo. *El planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política*

global europea en materia de migración. COM (2006) 735 final. Bruselas, 30/11/2006.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile*. COM (2006) final. 25/1/2006.

Comunicación de la Comisión sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países. COM (2006) 402 final. Bruselas 19/7/2006.

Conclusiones del Foro Mediterráneo Alicante. 28 de octubre 2006.

Conclusiones de la Presidencia. Diálogo 5+5. V Conferencia ministerial sobre «Migración en el Mediterráneo Occidental». Algeciras, 12 y 13 de diciembre 2006.

Conclusiones. Taller Migraciones, desarrollo y seguridad humana en el Mediterráneo. Alicante 26 y 27 de octubre.

Joint Africa-EU Declaration on migration and development. Unión Europea-Unión Africana. Trípoli 22-23 de noviembre 2006.

Plan de Acción Conferencia Ministerial euroafricana sobre migraciones y el desarrollo Rabat, Julio 2006. <http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/PA%20final.pdf>

Renforcement de la politique globale européenne en matière de migrations: la Commission dévoile de nouvelles initiatives pour apporter une réponse adéquate aux pressions migratoires accrues en Europe MEMO/06/455 30 de noviembre 2006.