



<http://www.pensamientocritico.org/samnai0216.htm>

Febrero de 2016

*Sami Nair y Javier de Lucas*

## REFUGIO E INMIGRACIÓN

*Sami Nair*

### ¿Qué debe hacer la UE sobre la inmigración?

(*publico.es*, febrero de 2016).

La UE se enfrenta a dos tipos entremezclados de demanda migratoria; una estructural: la de los **inmigrantes económicos**; otra coyuntural: la de los **solicitantes de asilo**. Los primeros intentan escapar de la miseria en países pobres no comunitarios, los segundos huyen de situaciones de guerras civiles. Ahora bien, desde que se proyectó una estrategia de **contención de los flujos migratorios** en 1986, por causa de la creación de un espacio económico común, materializado por el Acta Única (1986), el Tratado de Maastricht (1991) y los Acuerdos de Schengen (1993) seguidos por el Convenio de Dublín (2003), la UE siempre tuvo una visión de la **demanda migratoria instrumental y cortoplacista**. Esquemáticamente definido, el lema era: primero favorecer la libre circulación de los comunitarios (adopción de la libertad de circulación y establecimiento en el Tratado de Maastricht), segundo, los extra comunitarios sólo pueden ser aceptados cuando se les necesitan.

Se instauraron varias medidas: el cierre de la libertad de inmigración laboral para los no-comunitarios a cambio de un aumento de la reagrupación familiar para aquellos instalados legalmente en Europa; la reducción drástica de la concesión del estatuto de refugiado y, por tanto, del derecho de asilo; la gestión policíaca del control de fronteras y, por fin, la adopción,

en 2003, del principio por el cual el solicitante de asilo no puede interponer su solicitud en el país final de destino sino que debe hacerlo en el de llegada a Europa. Esta última decisión, impuesta por los países del primer círculo europeo (principalmente Alemania y Francia) obligaba a los demás a volverse gendarmes de la estrategia migratoria europea. De ahí la creación de **barreras en las fronteras externas europeas para contener a los inmigrantes** (campos de internamientos y Frontex).

Esta estrategia ha funcionado con un éxito relativo hasta 2008. Pero la crisis económica, el aumento de las desigualdades entre Europa y África del norte y subsahariana, el empobrecimiento súbito de los países del este sometidos a políticas despiadadas de ajuste estructural, la extensión incontrolable del caos en Oriente Medio con la destrucción del Estado iraquí en 2003 y la descomposición de Siria desde 2011, provocan la huida de millones de personas hacia Europa. Frente a esa enorme demanda de socorro, la muralla de los acuerdos de Schengen y Dublín se ha derribado. Y más grave aún, la UE ha sido incapaz de reaccionar colectivamente.

La tendencia actual de renacionalización de las políticas migratorias, que se perfilaba desde los años 2010, lo demuestra con creces.

En realidad, si las políticas de contención de estos últimos treinta años saltan hoy, es, por un lado, porque han llevado a la acumulación de una enorme demanda migratoria insatisfecha de las poblaciones migrantes y, por otro, porque la UE no tenía una política común de gestión de la misma en su entorno geoeconómico.

Era una ilusión irresponsable considerar que se podía construir un espacio económico europeo rico e integrador sin tener en cuenta la situación económica y política del contexto regional extra europeo: la población de la orilla sur del Mediterráneo va a superar los 356,9 millones de habitantes para mediados de 2030 sin que se pueda prever una mejora en la capacidad integradora de los mercados de trabajo en estos países. En África subsahariana, la población está creciendo rápidamente y va a alcanzar los 1.369 millones de habitantes para mediados de 2030, con un aumento estimado, según proyecciones de la ONU, de 200 millones de personas por década. A eso hay que añadir que África subsahariana no ha reducido su tasa de pobreza estos últimos 25 años. Según un informe del Banco Mundial, “solo consiguió sacar a un 28% de la población de la penuria, porcentaje que chirría frente al norte de África (81%), sudeste asiático (84%) y América Latina y el Caribe (66%).” En consecuencia, la demanda migratoria será incontenible.

Por otra parte, si los países del Este no sufren el mismo auge demográfico, en cambio sí que afrontan una importante demanda de empleo pues sus condiciones de vida y poder adquisitivo están cada vez más condicionados por el euro y el mercado único europeo. De ahí la irreparable necesidad de emigración hacia la zona euro. Y si desde Afganistán, Iraq, Siria, la demanda migratoria es de peticionarios de asilo, en el fondo también se trata de una emigración económica. Igual desde Eritrea, Somalia, Níger, Libia.

Hoy en día, es de hecho muy difícil diferenciar entre los solicitantes de asilo y los inmigrantes económicos, puesto que todos padecen la misma condición económica y social.

Frente a esta situación, los países europeos están divididos: unos necesitan inmigrantes (Alemania), otros no. Y cada uno va a lo suyo. La única manera de salir de este círculo vicioso, es replantear radicalmente la estrategia europea en materia de inmigración. Por ello, es preciso tener claro una visión de largo alcance.

En primer lugar, se debe admitir claramente, y explicárselo a la opinión pública, que los **flujos migratorios seguirán**: es verdad, por varias razones, que es imposible abrir las fronteras para volver a la libre circulación e instalación que prevaleció casi hasta 1980, pero la gestión policíaca imperante hoy en día no basta. El aumento de la inmigración ilegal, las dificultades de integración vinculadas a la reagrupación familiar y la proliferación de las mafias de trata de seres humano atestiguan la complejidad del fenómeno migratorio.

En cuanto a la crisis actual de los refugiados, se necesitará años para resolverse, si se resuelve, pues no se puede descartar el derrumbe definitivo de unos Estados actuales y el surgimiento de un nuevo mapa geopolítico, tal y como lo pretende hoy en día el supuesto Estado islámico. Es decir nuevas olas de refugiados.

La UE debe tomar en cuenta este contexto; y por ello, reorientar su política migratoria con unas medidas imprescindibles:

1) Para los **refugiados**:

- Proponer a los socios europeos una cumbre para elaborar un balance de los Acuerdos Schengen y revisar el Reglamento de Dublín. Es muy peligroso aceptar la metodología impuesta por Alemania que modificó su ley de asilo sin consultar al resto de los países europeos.

- Reexaminar los criterios de definición actualizando la noción de países seguros y también adaptar la vinculación al primer país de llegada a territorio europeo con el procedimiento de solicitud de asilo.
- Incrementar la implementación de vías legales para la solicitud de asilo y en particular garantizar la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados en los países de origen, limítrofes y de tránsito.
- Incrementar las oficinas europeas de examen de solicitudes de asilo, que debieran multiplicarse, y asegurar en ellas la presencia de representantes de ACNUR, sobre todo en los países limítrofes a aquellos en los que existen situaciones de conflicto que generan desplazamientos de refugiados. Es imposible hacerlo en Siria, Afganistán o Eritrea, pero se puede conseguir en Jordania, Líbano, Iraq o Turquía, por referirse sólo a ejemplos que afectan a los refugiados sirios.
- Activar específicamente y de forma flexible los visados humanitarios.
- Flexibilizar la exigencia del visado de tránsito para aquellas personas que proceden de países en conflicto.
- Hacer realidad la Directiva Europea de Protección Temporal activando el mecanismo contemplado para hacer frente a emergencias humanitarias.
- Reforzar e incrementar los programas de re-asentamiento en coherencia con el número de refugiados existente, asumiendo un reparto equitativo y solidario entre todos los Estados, a partir de un sistema común europeo de asilo. Es decir, aceptar las cuotas obligatorias.

## 2) Para los inmigrantes **estrictamente económicos**:

- Flexibilizar las entradas, y no sólo para los cualificados. En realidad, son las capas populares quienes necesitan de la emigración para poder enviar remesas a su país de origen.
- Crear, junto a los permisos de residencia ya existentes en todos los países de la zona euro, documentos de residencia «movilidad» de los trabajadores, de acuerdo con los países de origen y en función de las necesidades de los países de acogida. Hay que establecer una política de visados más democrática, aumentar

significativamente su número para la entrada de trabajadores con permisos de residencia temporal y renovable en aquellos sectores en que sean necesarios. Esos permisos pueden dar lugar, al término de un período determinado y en condiciones específicas, a un permiso de residencia permanente.

- Incentivar una política europea común de **codesarrollo** vinculada a los flujos migratorios. Ésta debe ser articulada con las políticas nacionales de cooperación, del mismo modo que se debe aumentar el presupuesto europeo consagrado a la ayuda al desarrollo para financiar proyectos empresariales (comerciales e industriales), medio-ambientales y agrícolas en los países de origen.

Desde el Consejo europeo de Tampere (1999) se ha aceptado la vinculación de los flujos migratorios no comunitarios con una política de codesarrollo, es decir, de ayuda al desarrollo de los países de origen utilizando el vector migratorio. Hay que aplicar esta decisión, instaurando una gestión de ida y vuelta de la inmigración, ayudando a quienes quisieran volver a sus países con proyectos económicos factibles y sin quitarles el derecho de regresar a Europa para implementar sus actividades.

- Elaborar una estrategia común con los países fronterizos para luchar contra las mafias y, bajo mandato de la ONU, para actuar en mar y en tierra ayudando a los Estados fallidos.

Es, por lo tanto, crucial que las instituciones europeas inicien juntas una reflexión que elabore una estrategia solidaria de gestión a largo plazo de las migraciones. Que sean de trabajo o de asilo, las migraciones serán uno de los **grandes desafíos del siglo XXI**, así como el medio ambiente o la pobreza. Es un reto no sólo social y económico, sino también cultural e identitario. A la hora de la acogida, los países europeos no deben vacilar en dejar claro a los recién llegados las condiciones de la misma: respeto de los valores, normas y adhesión a la identidad común. Cada colectividad tiene el derecho a defender su identidad. Pero eso no significa aceptar el repliegue nacionalista y xenófobo. Hoy en día, en el contexto de crisis del empleo, en todos los países europeos se están desarrollando comportamientos de rechazo a la inmigración, de desprecio a los refugiados. Y, por lo tanto, de restricción drástica de los derechos de los extranjeros, ya sean inmigrantes o refugiados. Es imprescindible luchar contra esta corriente y afirmar, con la máxima determinación, que la defensa a la libertad de emigrar es una causa profundamente justa y humana. No hay que dejarse impresionar por el contexto de hostilidad actualmente dominante.

El continente europeo, el espacio más rico y desarrollado del planeta, debe apostar por relaciones cooperativas y solidarias con su flanco mediterráneo, zona de las más peligrosas fracturas del mundo. Porque, al fin y al cabo, el porvenir de ambos es indisociable y común.

---

Sami Nair es catedrático de Ciencia Política, actualmente director del Foro Mediterráneo de la Universidad Internacional de Andalucía y autor, entre otros libros, de: *La inmigración explicada a mi hija*, (Editorial Debolsillo, 2001) y *Y vendrán: las migraciones en tiempos hostiles* (Editorial Del Bronce, 2006)

**Javier de Lucas**

## **Matices y contrapuntos**

(*publico.es*, 5 de febrero de 2016).

El análisis de Sami Nair sobre los errores de las políticas migratorias y de asilo de la UE me parece impecable y aun diría que no puedo no compartirlo, pues en él se inspira buena parte del trabajo que vengo realizando sobre esos temas desde hace más de veinte años; en gran medida, además, en colaboración con el propio Nair. Señalaré sólo algunos matices de discrepancia en lo que se refiere a las causas y síntomas y trataré de añadir algo en lo que toca a las propuestas.

1. Es evidente la diferencia entre algunos de los principales rasgos definitorios de esos dos movimientos de población, lo que permite explicar las migraciones como un fenómeno estructural, ineludible y aún capital para la comprensión de nuestro mundo, ligado a la división internacional del trabajo en esta fase del proceso de globalización impuesto por el capitalismo global, mientras que los refugiados serían el resultado *coyuntural* de problemas concretos de persecución. Sin embargo, aquí convendría –a mi juicio– apuntar dos importantes matices sobre los que el mismo Nair ha llamado la atención en otras ocasiones.

1.1. Ante todo, la *contingencia* del fenómeno de los desplazados y refugiados es engañosa, por cuanto obedece en el fondo a las mismas razones estructurales que configuran las relaciones internacionales: en esas persecuciones, guerras civiles, etc, subyacen las mismas estrategias de quienes compiten en el mercado global. Por ejemplo, de las industrias de armamento (tan importantes para países como EEUU, el Reino Unido, Francia, España, Italia...) que hacen caja vendiendo sus “productos” a buena parte de los

Estados en conflicto (incluso a los dos bandos) de los que huyen los refugiados; por no hablar de las empresas transnacionales que expolían materias primas y recursos energéticos entre los que el agua cobra cada día mayor importancia y que sostienen a regímenes dictatoriales que son los que se afanan en tales persecuciones de las que refugiados y desplazados se ven en el estado de necesidad que les lleva a huir.

1.2. En segundo lugar, y aunque esta es una *vexata quaestio* que los iusinternacionalistas expertos en derecho internacional humanitario suelen dar por zanjada y atribuyen al desconocimiento de los aspectos técnico-jurídicos, lo cierto es que los desastres ambientales han dado lugar a un nuevo tipo de desplazamientos que sólo si se habla de modo superficial podemos considerar inevitables e imprevisibles, según el parámetro del terremoto de Lisboa que tanto afectó a nuestros ilustrados. Lo diré llanamente: creo que hay que encontrar una propuesta para la existencia de lo que inevitablemente habría que considerar como *refugiados medioambientales*. Quizá al margen del actual sistema internacional de Derecho de refugiados, sí. Pero me parece obvio que la degradación del medio ambiente es también el resultado de un modelo de explotación depredador, característico de la penúltima y última fases del capitalismo (industrial y posindustrial) y que son, somos esos agentes los responsables de que millones de seres humanos se vean obligados a huir de sus países.

2. Comparto en su totalidad el diagnóstico sobre los errores de la política migratoria europea: su cortoplacismo, su dimensión únicamente instrumental y torpemente unilateral y el fracaso al que conducen unas políticas que se orientan siempre al primado de la contención de las supuestas invasiones o movimientos migratorios incontrolados a fin de racionalizarlos mediante un modelo hidráulico (vasos comunicantes) que las define y que tiene en la externalización de las políticas migratorias su principal instrumento. Y tiene toda la razón Nair al denunciar la ceguera de quienes todavía piensan que pueden parar los movimientos migratorios cuando no los necesitan, ignorando que las migraciones seguirán, *siempre*. Como también al identificar la torpeza e ignorancia propias de ese egoísmo que en aras de las particularidades (innegables) conduce a los Estados miembros a un proceso de renacionalización que imposibilita cualquier política comunitaria (salvo la de control policial).

2.1. Por mi parte, subrayaría el error básico en la respuesta de la UE a la mal llamada crisis de refugiados: ante todo, la UE y los estados europeos no han puesto la prioridad en donde debieran, esto es, que afrontan la exigencia de garantizar obligaciones jurídicas vinculantes, derivadas del derecho internacional de refugiados del que son todos parte y no un problema de generosidad moral. Luego lo primero es poner los medios materiales y

personales para hacer efectivos los derechos de los refugiados en lugar de quejarse de la supuesta incapacidad para hacer frente a este indiscutible desafío; hacerlo solidaria y proporcionalmente, sí.

2.2.Y, en segundo lugar, quiero hacer constar que la UE no puede llamarse a andana ante los millones de refugiados sirios, afganos o eritreos como si fueran algo imprevisible, cuando esas tragedias que les hacen huir vienen sucediendo desde años (4 en el caso sirio) ante nuestros ojos y con nuestra complicidad por acción u omisión.

3. Finalmente, en lo que se refiere a las propuestas, a lo que debe hacer Europa, estoy también de acuerdo con la docena de iniciativas concretas que propone Nair, en lo que se refiere a política de asilo y migratoria. Matizaría y añadiría a lo ya expuesto por él lo siguiente, que son medidas encaminadas a que funcione de hecho un verdadero Sistema PERMANENTE y COMÚN EUROPEO de asilo (que, teóricamente existe y aún está dotado de medios):

- La UE debe contar con una Autoridad o Agencia específica para la gestión del sistema de Asilo y Refugio y de la protección subsidiaria (con especial atención a los programas de reasentamiento). No basta a mi juicio con la FRA (Agencia Europea de derechos fundamentales) ni, evidentemente, con FRONTEX ni aún en su modalidad de verdadera policía de fronteras propuesta por la Comisión en su comunicación del 15 de diciembre. Otra Autoridad o Agencia similar debiera ser creada para lo referente a Inmigración. **Cabría decir, claro, que paralelamente debería crearse en España una Alta Autoridad** interministerial con rango mínimo de Secretaría de Estado, al frente de una Agencia de Refugiados y otra al frente de una Agencia de Inmigración, asimismo de carácter interministerial.

- Se debe incrementar la implementación de vías legales para la solicitud de asilo y en particular **garantizar la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados en los países de origen, limítrofes y tránsito y que se abra así el expediente de asilo, sin que sea necesario llegar a territorio europeo para hacerlo. Para ello, es decisivo el esfuerzo en incrementar las oficinas europeas de examen de solicitudes de asilo, que deberían multiplicarse y asegurar en ellas la presencia de representantes de ACNUR.**

- Ese incremento correspondería, en buena lógica, a la UE, que debe y puede multiplicar las oficinas diplomáticas y consulares (esa es una contribución de los 28: no hace falta que todos los países las abran en todos los países de riesgo o en sus Estados limítrofes. Se trata de coordinar la aportación de los Estados miembros para ese incremento), sobre todo en los



países limítrofes a aquellos en los que existen situaciones de conflicto que generan desplazamientos de refugiados. Es ingenuo pensar en hacerlo en Siria, Afganistán o Eritrea. Pero no en Jordania, Líbano, Iraq o Turquía, por referirnos sólo a ejemplos que afectan los refugiados sirios.

- Hacer realidad la Directiva Europea de Protección Temporal activando el mecanismo contemplado para hacer frente a emergencias humanitarias, la Directiva 2001/55CE del Consejo que, pese a su antigüedad, nunca ha sido aplicada” y que habilita medidas que pueden beneficiarse del Fondo Europeo para refugiados. Como ha señalado por ejemplo Pascual Aguelo, basta recordar el nombre completo de la directiva: “Directiva relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida’. La directiva provee iniciativas para hacer seguro y equitativo el deber de solidaridad entre los Estados miembros de la UE. Es decir, que EXISTE ya un SECA, EXISTE una normativa en vigor que hace posible adoptar medidas, EXISTE dotación presupuestaria.. Entre esas medidas se incluye eliminar la exigencia del visado de tránsito para aquellas personas que proceden de países en conflicto

- *Mejorar los programas de reunificación familiar*

- Reforzar e incrementar los programas de reasentamiento en coherencia con el número de refugiados existente, asumiendo un reparto equitativo y solidario entre todos los Estados.

Añadiré las peculiaridades que plantean Estados como España, en los que hay que optimizar la coordinación entre los diferentes niveles de la administración para evitar el despilfarro de recursos y mejorar la eficacia, sin que ello suponga tratar de negar la autonomía y las competencias de Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades autónomas (CCAA).

- 1. Hay que elaborar y aprobar ya, de modo urgente y en colaboración con las ONGs especializadas y con el Defensor del Pueblo, el Reglamento de la ley de asilo. Debe prestarse

especial atención al desarrollo del artículo 46 de la Ley de Asilo que hace referencia a las personas en situación de especial vulnerabilidad.

- 2. Es conveniente diseñar un Plan estatal de acogida de refugiados (y también de quienes obtengan la protección subsidiaria), en colaboración con Ayuntamientos, Diputaciones, CCAA y ONGs especializadas y prestando especial atención a la experiencia y recomendaciones formuladas reiteradamente desde el Defensor del Pueblo en sus informes Anuales y en sus recomendaciones puntuales para su distribución equitativa.

- 3. España dispone de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) que sería el interlocutor idóneo para ayudar a coordinar las iniciativas de Ayuntamientos y Diputaciones con las de la Administración central del Estado. Y del mismo modo con las CCAA: se trataría de que el Gobierno del Estado utilizara los cauces institucionales para coordinar –desde el mayor respeto a las competencias de las CCAA- la actuación concreta y la distribución de la acogida de refugiados en el territorio de soberanía española.

- 4. Es necesario diseñar, por el mismo procedimiento y condiciones, políticas de protección social para quienes soliciten y obtengan asilo o protección subsidiaria. Para ello es importante contar con la experiencia de ONGs especializadas, en lugar de multiplicar las ayudas a todas las ONGs. Deberían concentrarse las subvenciones en CEAR y ACCEM. Y en coordinación los medios que pueden proporcionar Ayuntamientos (FEMP) y CCAA. Es urgentísimo, en materia de atención a los inmigrantes, que se restaure de inmediato y con dotación de al menos 400 millones de euros el **Fondo de ayuda a acogida e integración inmigrantes**, para Ayuntamientos y CCAA, que fue ya muy reducido en el último tramo del Gobierno de Rodríguez Zapatero, al abrigo de las dificultades de la crisis y simplemente suprimido por el Gobierno Rajoy en 2012.

---

Javier de Lucas es catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política, Instituto de Derechos Humanos Universidad de Valencia. Acaba de publicarse la segunda edición (2016) de su libro *Mediterráneo, el naufragio de Europa*.