

El Consejo Europeo y las migraciones: ¿se ha avanzado algo?

Carmen González Enríquez | Investigadora principal, Real Instituto Elcano
@rielcano 

Tema

El Consejo Europeo ha producido un acuerdo impreciso, pero ha evitado una crisis política y ha hecho más visible la gravedad del desafío migratorio en la UE.

Resumen

Los resultados del Consejo Europeo del 28 de junio en lo relativo a las migraciones han sido pobres por imprecisos, pero han logrado evitar la ruptura con Italia y han puesto sobre la mesa de un modo mucho más claro cuáles son los elementos del conflicto. Se esperaba que aprobase la reforma del sistema europeo de asilo, pero la migración económica irregular que llega a través del Mediterráneo y la decisión del gobierno italiano de no aceptar en su suelo el desembarco de los migrantes rescatados por ONG extranjeras dieron un vuelco al programa.

Análisis

El Consejo Europeo del 28 de junio se enfrentaba a un difícil encaje de bolillos que hacía prever pocos resultados: lograr el acuerdo entre tres partes de Europa enfrentadas en el tema y dos grandes corrientes de opinión que apuestan por políticas contradictorias. Por un lado, la Europa del Este, en su gran parte nacionalista e islamófoba, contraria a cualquier imposición de aceptar refugiados, especialmente de países árabes; por otro, la Europa del Sur, en primera línea de llegada de una inmigración básicamente económica, muy afectada por su propia crisis económica, de la que Italia aún no está saliendo, y ahora convertida en puerto de acogida de inmigrantes difícilmente encajables en sus mercados de trabajo; y, por último, los países del Centro y Norte, a los que llegan los “movimientos secundarios”, generosos con el refugio en el pasado pero ahora en fase restrictiva por el cambio en sus opiniones públicas. Y a esta división geográfica se añade otra más difusa y transversal, pero no menos influyente, la que enfrenta a los que perciben estos movimientos migratorios desde la perspectiva de los derechos humanos y la solidaridad con el mundo en desarrollo o en guerra, y los que priman una perspectiva centrada en la defensa del modo de vida, el Estado del Bienestar y el mercado de trabajo europeos. No había ninguna posibilidad de llegar a un acuerdo que satisficiera a todos.

“No había ninguna posibilidad de llegar a un acuerdo que satisficiera a todos”

Vayamos por partes. En este Consejo Europeo se enfrentaban dos aspiraciones políticas no sólo diferentes sino antitéticas. Alemania planeaba lograr en la reunión una

reforma del sistema de asilo europeo que, entre otras cosas, disminuyese el goteo continuo de llegadas a su territorio de peticionarios de asilo que han entrado en la UE a través de otro país y que, lo hayan obtenido o no en ese primer país, se trasladan después a otro. Alemania es el principal destino de estos llamados “movimientos secundarios” por diversas razones, sobre todo porque los migrantes prefieren vivir donde ya existen comunidades de su mismo origen. De esta forma, su gran generosidad con el asilo en el pasado convierte ahora a Alemania en un polo de atracción de estos movimientos secundarios. Alrededor de 70.000 personas llegaron a Alemania en 2017 de esta forma, a través de la frontera austriaca, es decir, desde el Sur y el Este. Las normas de asilo europeo (el Reglamento de Dublín) ya prevén que esas personas sean devueltas al primer país en que fueron registradas y para ello existe una base de datos de huellas dactilares, EURODAC, que permite identificar ese país. Sin embargo, los procedimientos son largos y complejos, y el resultado es que Alemania sólo consigue devolver al año a aproximadamente el 15% de esos inmigrantes-asilados que no deberían estar en su suelo. Lo que Alemania ha conseguido al hilo del Consejo Europeo es el acuerdo político bilateral con varios países para agilizar el proceso de devoluciones de estos migrantes “secundarios”. España y Grecia han formalizado ya esos acuerdos con Alemania, pero no Italia, que es el principal país de origen y del que proceden alrededor del 35% de los movimientos secundarios que llegan a Alemania. En cualquier caso, este no es un logro del Consejo Europeo sino de la política exterior alemana: lo único que las Conclusiones del Consejo Europeo dicen al respecto es que los Estados deben hacer lo posible para frenar esos movimientos, algo que supuestamente ya tendrían que estar haciendo en aplicación del Reglamento de Dublín.

Esta necesidad alemana de frenar los movimientos secundarios es el resultado del avance electoral del partido xenófobo Alianza por Alemania (AfD), que amenaza la cómoda mayoría de la Unión Social Cristiana (CSU) de Baviera en las próximas elecciones de octubre en ese estado. Baviera es el principal *Land* de entrada a Alemania de los migrantes desde el Sur y el líder de la CSU, Horst Seehofer, ha amenazado con devolver en la frontera con Austria a los peticionarios de asilo que entren por allí. En respuesta a esto, el canciller austriaco, Sebastian Kurz, ha afirmado que su país reintroduciría los controles fronterizos en el Brenner, el principal paso de camiones entre Italia y Austria en los Alpes, que crea una ruta comercial intensa entre ambos países y Alemania. El impacto económico que tendría esta medida, ralentizando el flujo del transporte de mercancías en el centro de Europa, es mayor que el de cualquiera de los otros casos en que se han reintroducido controles fronterizos en el área Schengen.

También para Francia es importante esta evitación de los movimientos secundarios. Ya en 2011 se produjeron los primeros conflictos entre Francia e Italia por la salida hacia suelo francés de inmigrantes irregulares llegados desde África a Italia. En la actualidad existe una continua tensión entre ambos países por este motivo, que estalló políticamente por el caso del *Aquarius*. Mientras el presidente francés, Emmanuel Macron, acusaba a Italia de cínica por negar el desembarco en sus costas a los rescatados en ese buque, el ministro del Interior italiano, Matteo Salvini, recordaba a Macron que el gobierno francés hace todo lo posible para evitar que lleguen a su suelo los que han sido rescatados en el Mediterráneo y recogidos en Italia. De hecho, ante la vigilancia francesa de los medios de transporte públicos habituales que llegan desde

Italia, sobre todo de los trenes, muchos inmigrantes optan por una travesía peligrosa andando a través de los Alpes para llegar a Francia.

Si frenar esos movimientos secundarios era la principal aspiración alemana para este Consejo Europeo, la italiana era, en cierta forma, la contraria. Conseguir de los socios europeos mayor “solidaridad” en el reparto de los inmigrantes y asilados y, por tanto, medidas para evitar que los que desembarcan en Italia, en su gran mayoría migrantes económicos, se queden allí.

No existen normas europeas para regular la gestión interna de la migración irregular de motivación económica. No ha habido ningún intento de “comunitarizar” la atención a los inmigrantes económicos irregulares que los Estados no pueden devolver a sus países de origen por carecer de acuerdos de readmisión con ellos. En conjunto, la UE sólo logra devolver al 38% de los que reciben una orden de expulsión, es decir, más de un 60% de los que llegan de forma irregular y no reciben asilo acaban quedándose en el territorio europeo. No hay nada parecido al sistema de asilo para ellos. En definitiva, se espera que cada Estado receptor se ocupe como pueda de este tipo de migrantes una vez que han llegado a su suelo. Eso sí, las normas que regulan el espacio de libre circulación de Schengen prevén que un Estado pueda reintroducir controles fronterizos con otro si comprueba que desde éste se produce una llegada importante de inmigrantes irregulares. La UE, por su parte, es cada vez más activa en la política exterior migratoria, cuyo objetivo final es obtener el apoyo de los Estados de origen y de paso (básicamente africanos) para combatir las redes de tráfico de personas y para facilitar la devolución y readmisión de los inmigrantes irregulares que llegaron a suelo europeo. Hasta ahora, en este esfuerzo han tenido más éxito los acuerdos bilaterales: el muy criticado de Italia con Libia, que consiguió rebajar a menos de la mitad las llegadas a Italia, o los acuerdos españoles con Marruecos, Senegal, Mauritania y otros países costeros de África occidental.

Pese a saber que la devolución es el gran problema que impide un control de los flujos migratorios económicos, las Conclusiones del Consejo Europeo ignoran este hecho y proponen la creación de centros cerrados de clasificación en suelo europeo donde se procedería a la separación entre potenciales receptores de protección (asilo, refugio) e inmigrantes económicos, que deberían ser devueltos. Pero ¿quién va a ofrecerse a acoger uno de esos centros sabiendo que más de la mitad de los inmigrantes económicos van a quedar libres en su suelo con una orden de expulsión inejecutable bajo el brazo? No es de extrañar que hasta ahora ningún país se haya ofrecido. Por otra parte, ¿cuál es la diferencia entre esos centros propuestos y los centros de internamiento de extranjeros que funcionan en España y en los demás países europeos y dónde los inmigrantes permanecen como máximo unos meses en aplicación de la normativa europea? ¿Está pensando alguien en la UE en cambiar esas normas para alargar el período máximo de estancia en esos centros?

El Consejo Europeo tampoco ha producido ninguna novedad respecto a la posibilidad de avanzar en el reparto de los que sí reciban asilo. Aquella decisión de la Comisión de imponer cuotas, ampliamente desobedecida y, por otra parte, de gestión casi imposible por la debilidad de los llamados *hot spots* y por las carencias de las normas europeas de asilo, ya no se menciona en estas Conclusiones. La palabra cuota ha desaparecido

de ellas. Ahora se habla de reparto voluntario, lo que da satisfacción a las exigencias de los europeos del este, pero no aclara nada respecto a los mecanismos de reparto. Las Conclusiones hacen referencia a avances en la reforma del asilo, sin precisar, que se someterán al próximo Consejo Europeo a celebrar en octubre.

Por otra parte, el Consejo Europeo plantea algo que ya la Comisión había sugerido en el pasado: la creación fuera de suelo europeo de centros de desembarco donde se procedería a esa diferenciación entre personas con derecho a recibir asilo y personas sin ese derecho. Previamente a la celebración del Consejo Europeo, dos Estados, Austria y Dinamarca, habían anunciado su colaboración con un tercer país en Europa Oriental para proceder a instalar allí un centro semejante, una propuesta al parecer ya desechada.

Este modelo tiene una ventaja desde la perspectiva de la UE: los que no reciban derecho a asilo ni puedan ser devueltos no estarán en suelo europeo, sino en Egipto, Túnez o Marruecos... lo que, se supone, disminuirá enormemente el incentivo de migrar irregularmente. En el pasado se planteó incluso la posibilidad de abrir un centro de este tipo en un gran barco de pasajeros que estaría siempre en aguas internacionales, fuera de la jurisdicción europea. Australia lleva años haciendo algo semejante muy criticado desde la perspectiva de los derechos humanos, pero al parecer acorde con las normas internacionales: los solicitantes de asilo que llegan por vía marítima irregular son desviados hacia la isla de Nauru o hacia Papúa Nueva Guinea donde pueden pasar años recluidos mientras se procesan sus solicitudes.

“Schengen no se puede mantener si un Estado, en aplicación de las normas de asilo, se ve abocado a conservar en su suelo a muchos más inmigrantes de los que su población está dispuesta a aceptar”

Las Conclusiones del Consejo Europeo mencionan esa posibilidad, pero no precisan nada al respecto: ¿en qué país o países se instalarían esas “plataformas regionales de desembarco”? Todos los norteafricanos, más Albania, han declarado ya que no están disponibles. Si alguno lo estuviera más adelante, en función de lo que la UE pudiera ofrecerle, ¿bajo qué normas y con qué personal operarían esos centros? Y, lo más importante desde la perspectiva de los países norteafricanos, ¿cómo se garantizaría que los inmigrantes económicos –los que vieran denegada su solicitud de asilo en Europa– fueran devueltos a su país de origen o de paso? ¿No se encontrarían ellos con los mismos problemas legales que tienen ahora los Estados europeos para devolver a los irregulares?

La mecha política que ha convertido este Consejo Europeo en un encuentro convulso, que ha necesitado 16 horas de negociaciones para llegar a estas conclusiones, ha sido la decisión política del nuevo gobierno italiano de no aceptar el desembarco en sus costas de los barcos de las ONG dedicados al rescate de inmigrantes cerca de las aguas territoriales libias. Ninguno de estos barcos es de bandera italiana. Esa decisión, ejecutada por primera vez con el Aquarius, ha planteado en toda su crudeza el dilema europeo: el espacio de libre circulación de personas de Schengen no se puede mantener si un Estado, en aplicación de las normas europeas de asilo, se ve abocado a conservar en su suelo a muchos más inmigrantes de los que su población está dispuesta a aceptar. Habrá que modificar alguno de los elementos de la ecuación, ya sea actuando sobre los

mecanismos de entrada, sobre los de reparto o sobre las normas generales que regulan el destino de los rescatados en el mar.

Para empezar, el Consejo Europeo ha dado su apoyo explícito al gobierno italiano al declarar que “Todos los navíos que operen en el Mediterráneo deben respetar las leyes aplicables y no obstaculizar las operaciones de los guardacostas libios”. Dicho de otra forma, los barcos de las ONG deben permitir que sean los libios los que procedan al rescate, al margen de cuál sea el futuro de esos rescatados una vez que vuelvan a Libia. El resultado va a ser un descenso claro del número de llegadas a Italia, que está reforzando con más patrulleras al gobierno libio para que pueda controlar mejor la extensión de sus aguas territoriales. A su vez, la UE, a través de dos organizaciones de la ONU, la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) y ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), está intentando organizar la repatriación voluntaria de los inmigrantes que se encuentran en Libia hacia sus países de origen, en una reacción ante las noticias sobre el maltrato y la violencia sistemáticos al que muchos de ellos son sometidos.

Conclusiones

Lo que el Consejo Europeo ha producido es un acuerdo impreciso, más declarativo o retórico que ejecutivo, pero con dos virtudes: ha evitado una crisis política muy preocupante, la amenaza del gobierno italiano de vetar todos los acuerdos, y ha puesto sobre el papel de modo mucho más claro que nunca antes la gravedad del desafío migratorio y de su impacto en la existencia de la UE. El Consejo Europeo ha logrado esto sin avanzar sustancialmente en nada, pero emitiendo mensajes que han permitido al primer ministro italiano, Giuseppe Conte, declarar que “Italia ya no está sola” ante la inmigración irregular por vía marítima. Si se avanza o no a partir de aquí dependerá de los Estados miembros, porque, si la reforma pendiente del sistema de asilo es responsabilidad de la Comisión y del Parlamento, todo lo relacionado con la inmigración económica irregular –una vez que ya ha llegado a Europa– sigue en la práctica en manos de los Estados. Sin embargo, ni el Consejo Europeo ni los acuerdos logrados a su hilo por la canciller alemana han conseguido convencer a la CSU de que los movimientos secundarios se van a ver sustancialmente reducidos.

La continua confusión entre inmigración económica y asilo en el debate público y en los medios de comunicación hace aún más difícil avanzar hacia soluciones europeas. Pero esta diferenciación es imprescindible para mantener un mínimo de orden en la gestión migratoria de los Estados y de la UE, y para pensar a largo plazo en este tema. Lo que hace difícil la diferenciación es el hecho de que los que migran por razones económicas pueden pedir asilo, y si su solicitud es admitida a trámite, asegurarse un tiempo de residencia legal. Por otra parte, todos los que solicitan asilo pasan a ser objeto de las normas de Dublín, razón por la que muchos no quieren pedirlo en Italia, por ejemplo, si su destino deseado es Suecia o Alemania, por seguir con el ejemplo.

Si el número de refugiados en el mundo se mantiene en niveles más o menos constantes y no hay razones para prever un aumento sustancial, el de jóvenes africanos necesitados de oportunidades vitales crece continuamente y continuará haciéndolo hasta finales de este siglo por razones demográficas. Está claro que Europa no tiene la

capacidad de acabar con todos los motivos que causan ni el refugio ni la pobreza en África, pero las poblaciones europeas y sus elites intelectuales y políticas son cada vez más conscientes de que Europa va a verse afectada por las consecuencias de lo que ocurre en África, un continente que durante décadas desde el final de la descolonización parecía lejano y ajeno a los europeos. Las Conclusiones de este Consejo Europeo reflejan en su punto 8º la necesidad de estar mucho más presentes en África, de influir mucho más eficazmente en su crecimiento económico y de intensificar los contactos en todos los ámbitos. Ahora hay que esperar a comprobar que esta conclusión se traduzca en compromisos financieros y políticos.