

## NOTA DE PROSPECTIVA Nº 38/2015

**DE: JUAN ANTONIO PAVÓN LOSADA.** Experto en política pública Europea y consultor de comunicación estratégica. Master en European Public Affairs por la Universidad de Maastricht. Miembro del consejo de administración, a cargo de la relaciones externas, de la plataforma de información sobre la UE [www.europeanpublicaffairs.eu](http://www.europeanpublicaffairs.eu). Anteriormente asistente de política internacional en la Comisión Europea, actualmente miembro colaborador de OPEX, Fundación Alternativas.

### **ASUNTO. CRISIS DE REFUGIADOS: EUROPA DEBE ACTUAR YA**

**Panel: Unión Europea**

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/notas-prospectivas>

## ¿Que está ocurriendo?

La inmigración económica y los movimientos masivos de refugiados son dos de los mayores desafíos que la Unión Europea está encarando en los últimos tiempos. En cifras de ACNUR, hasta ahora **el conflicto en Siria ha provocado el desplazamiento de 12 millones de personas, 4 de ellos fuera de las fronteras sirias y los 8 millones restantes en el interior..** En Turquía permanecen casi dos millones. En Europa, según la Comisión Europea, el número de demandantes de asilo a lo largo de la UE se ha visto incrementado en un 44% de 435,000 en 2013 hasta los 626,000 en 2014. Según FRONTEX, desde enero hasta el mes de junio, se han producido 340.000 entradas en algún país de la UE, 130.000 por las islas griegas, 102.000 por la frontera húngara y 91.000 a través de Italia. Además, según estimaciones a la baja de Naciones Unidas, se espera que al menos 850.000 personas crucen el Mediterráneo en busca de refugio en Europa este año y el próximo. La falta de una respuesta europea ya **esta empezando a bloquear el espacio Schengen** y podría afectar tanto a la dimensión socio-económica, como a otros dominios políticos como defensa, anti-terrorismo o incluso a las relaciones intra-EU entre estados, poniendo en peligro los propios valores fundamentales de la Unión.

Paradójicamente, la **situación demográfica Europea**, que comparten países con resultados económicos tan dispares como Alemania o España, es alarmante. Se necesitan más personas (más trabajadores y más consumidores) antes de la crisis demográfica que se espera para 2025. Aunque la mayoría de los inmigrantes no será capaz de cubrir las deficiencias existentes en el mercado laboral de inmediato, ayudaría a reforzar el repunte en el consumo, que aunque real, sigue demasiado débil como para tener un efecto significativo en el empleo y mucho menos para aumentar los salarios

Debido a la creciente presión migratoria y al refuerzo de fronteras por parte de gobiernos de centro-derecha europeos (con el objetivo de cosechar el rédito **político que sigue dando la inmigración**, en comparación con el impacto real que

produce) los inmigrantes y refugiados se han visto forzados a cambiar rutas terrestres por marítimas, más peligrosas que las primeras, razón por la cual las tragedias no han parado de producirse. En Septiembre de 2015, tras una reciente crisis de imagen, la Comisión Europea relanzó su plan para atajar esta situación.

### **¿Que se ha hecho hasta ahora?**

Tras el **hundimiento de un buque con más de 950 personas** a principios de año, la Comisión Europea presentó en mayo una propuesta al Consejo Europeo que incluía la reubicación de 40.000 personas que ya están en territorio de la UE y el reasentamiento de 20.000 personas de fuera de la UE en los próximos dos años. Bajo influencia de posicionamientos ideológicos y de presiones electoralistas, los gobiernos rechazaron la propuesta, incluyendo al Gobierno español que se negó a aceptarla, ofreciendo en su lugar a acoger a 1.300 de los refugiados llegados exclusivamente de Italia y Grecia, frente a los 4288 que le hubiesen correspondido. Este rechazo, añadido a otras realidades como la falta de recursos económicos y políticos de países en primera línea de fuego (Grecia) o **los recortes impuestos en materia social o asistencial**, han contribuido a que se descontrole la peor crisis de refugiados que ha vivido Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Tras dicha crisis de imagen de septiembre, la Comisión Europea busca una solución consensuada que refuerce la imagen solidaria de la UE.

### **¿Que propone la Unión Europea?**

Tras la mala gestión inicial de la crisis (que culminó con el rechazo del Consejo Europeo a la propuesta de la Comisión en Mayo de 2015) al aumento de la presión migratoria en países vulnerables a movimientos xenofobos, y los continuos desastres en el mediterráneo, la UE y sus estados miembros han empezado a dar pasos basados en la solidaridad compartida y la responsabilidad conjunta. El 9 de septiembre, la **Comisión Europea** hizo una **nueva propuesta de reubicación para 120.000 refugiados** procedentes de Italia, Grecia y Hungría. Siendo parte de un paquete más amplio de medidas que incluyen

una lista de países de origen seguros, un mecanismo de reubicación permanente que se activará automáticamente en futuras situaciones de emergencia y acción diplomática para estabilizar los países de los que los refugiados huyen. Además, se duplicaría la financiación de emergencia para ayudar a los Estados Miembros más afectados, de 25 a 50 millones de Euros al año. Además, se espera promover acuerdos de colaboración con autoridades locales europeas para la identificación y registro de los refugiados entrantes y poder así para facilitar una rápida devolución a aquellos que no requieran protección internacional. En el plan de acción también jugaran un papel decisivo los acuerdos bilaterales con los países de origen y tránsito. Con este fin, la UE desplegara funcionarios de enlace de inmigración en sus delegaciones y ofrecerá **96.800 millones de € en ayuda a la cooperación externa para el periodo 2014-2020.**

## ¿Y España?

Por su parte, el gobierno de España (con un ojo puesto en las elecciones generales) que solo había tomado **medidas limitadas** como acuerdos con las comunidades autónomas para “armonizar la atención social y sanitaria que reciben los extranjeros en situación irregular en España, que contemplaría el criterio mínimo de acreditar residencia en la región con una antigüedad de seis meses inmediatamente anteriores” ahora se alinea con las tesis comunitarias. **El gobierno estaría dispuesto a aceptar el triple de los refugiados que en un primer momento rechazó** alegando el sobre-esfuerzo soportado por la inmigración económica. Sin embargo, haciendo una comparativa de renta y población, según el Banco Mundial, con la cifra de refugiados de 2014, según ACNUR, España está a la cola de Europa y de otros países desarrollados en el número de refugiados que admite. Según estos datos, **Líbano soporta una carga 20.148 veces mayor**; Chad, 275 veces, Suecia 117 y Francia y Alemania 25 y 31 respectivamente. Finalmente, la cantidad exigida a España será la tercera más alta de la UE (14.931), detrás de Alemania (31.443 refugiados) y Francia (24.031) y es el resultado de un cálculo basado en los mismos

cuatro criterios propuestos en mayo: **Población, el PIB, el nivel de desempleo y el esfuerzo previo de acogida de cada país.**

### **¿Que podemos esperar?**

En primera instancia, el 14 de Septiembre de 2015, **esta propuesta ha vuelto a ser bloqueada**, sobre todo, por países como Polonia, Eslovaquia, República Checa y Hungría, argumentando que las cuotas podrían atraer más inmigrantes a Europa y desbaratar sus sociedades. Se seguirá negociando sobre esta propuesta en las próximas semanas. De cualquier manera, a nivel europeo, será difícil evaluar la efectividad de las medidas y todo dependerá de la voluntad política de los gobiernos nacionales a la hora de implementar las medidas oportunas una vez se puedan aprobar.

Con respecto al reasentamiento y acogimiento de refugiados hay varias posturas que ayudarían a entender la complejidad del problema. El gobierno alemán se ha erigido adalid del refugiado por una serie de razones de índole interna como el **balance de la política demográfica, económica y laboral**, sin embargo se ha encontrado con la oposición frontal de los socios bávaros (región alemana más rica de Alemania y más afectada por la presión fronteriza). Gobiernos como el húngaro, con **influencias xenofobas**, plantean serias dudas a la hora de aceptar un compromiso vinculante a nivel europeo, incluso cuando son directamente beneficiados, bloqueando cualquier acuerdo junto a Polonia, Rep. Checa y Eslovaquia que lo hacen por el efecto disruptivo que tendría los refugiados en sus sociedades. Por otro lado, Bulgaria y Rumanía condicionan la adopción de las cuotas a su admisión en la zona Schengen. En materia de **acuerdos bilaterales** sería adecuado guardar cierta precaución. A pesar de ser un recurso de probado éxito en la reducción de la migración, se podrían ver como atajos para respaldar y autorizar gobiernos ilegítimos. Además, la precariedad institucional (como en el caso de Libia) haría imposible cualquier intento de control de las ayudas y fomentaría un caldo de cultivo para la corrupción.

Por su parte, el gobierno de España ha anunciado que **aumentara la partida de "derecho de asilo y apátridas"** que cubre la coordinación de las administraciones y la resolución de expedientes sobre asilo, con casi 6 millones de euros, se duplicará en 2016. Según el proyecto de Presupuestos Generales del Estado, con datos ajustados a inflación, la mayor partida de la última década. Sin embargo, al haber estado prácticamente congeladas durante los dos últimos años (dado que cayeron un 12% en el mismo periodo) mientras las solicitudes se duplicaban puede que incluso estén favoreciendo condiciones de vida precarias entre los demandantes de asilo. Adicionalmente, las partidas de inmigración, gestionadas por Empleo, aumentaría en 46 millones de euros en 2016: un 60% se destinará a atender a los casi 15000 reubicados, 10 veces más refugiados que en 2012, lo que parece insuficiente. De cualquier manera, la posición del gobierno español sigue sin ser clara y, como otros gobiernos europeos, depende de los cálculos pre-electorales.

**¿Que alternativas podrían complementar un plan de choque integral UE?**

- **Abordar la crisis humanitaria inmediata con un plan de choque destinado a salvar vidas, por dos vías. La primera es crear dos corredores humanitarios** para facilitar la llegada de los refugiados procedentes de Eritrea-Somalia de un lado, y de Siria-Irak por otro. La **criminalización** solo servirá para incrementar aún más las **mafias** y el tráfico ilícito de personas. La **segunda vía es incrementar los medios de salvamento. Ello implica cambiar el sentido de la misión a Frontex**, de manera general, centrándolo no solo en la vigilancia de fronteras, sino también en la facilitación de desplazamientos en casos como el actual; y crear una verdadera **operación europea permanente de salvamento**, Un Mare Nostrum europeo.

- **Presionar a los gobiernos nacionales renuentes a aceptar un sistema de cuotas de carácter vinculante**, contemplando, en su caso, **algún tipo de sanción** a aquellos gobiernos europeos que osbtaculizen el manejo de la crisis o incumplan

flagrantemente el derecho internacional y los tratados europeos en esta materia, como por ejemplo el gobierno húngaro.

- **No gestionar la crisis a través del enfoque de la seguridad interna europea.** Si la reacción acaba volviéndose hostil para con los refugiados habrá un repunte de la violencia, los gobiernos tendrán que adoptar un enfoque criminalizador, para no volverse en contra de su propio electorado y adoptar hacia la vía policial/militar que les haría perder una oportunidad de oro para incorporar a esos inmigrantes de pleno en sus sociedades.

- Desde el punto de vista de la seguridad y el control de fronteras se estudia la creación de “puntos calientes” en las puertas de entrada masiva de los inmigrantes en el sur de Europa —Italia y Grecia— que garanticen una **identificación fiable de los solicitantes de asilo** y una criba rápida de quiénes tienen derecho a permanecer en Europa.

- En **materia económica**, a menos que la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y países como Alemania, consigan liderar al resto de Estados Miembros sobre la última propuesta estratégica y comunitaria a la crisis, muchos países europeos van a verse sobrepasados. Una vez se apruebe la propuesta de la comisión para el asentamiento, y haciendo un esfuerzo por **huir del enfoque criminalizador, relanzando la inversión pública, acompañandola de una política demográfica e industrial coherente**, se podrían reformular nuevos y más apropiados modelos económicos, sociales y laborales sostenibles. Es vital crear oportunidades tanto para los refugiados como para los ciudadanos UE, para que consigan un medio de vida, reciban educación y accesos a los servicios de salud.

- **Schengen debería ser innegociable**, por lo que habría que tener en cuenta medidas para la unificación de normas sobre posibilidades de entrada y residencia de trabajadores, la **facilitación del acceso al mercado de trabajo** para los inmigrantes mediante la reducción del tiempo de espera mínimo antes de que puedan buscar trabajo, con mayor potencial en Alemania dado el menor nivel de desempleo; o mediante para

**fomentar la inversión pública** a través de la contratación de más personas para ofrecer a los inmigrantes formación y orientación, como podría ser el caso en España. **Crear oportunidades para las poblaciones locales** en estos países de lo contrario el flujo no cesaría debería formar parte de un reforzado enfoque en materia de cooperación y asociación con terceros países, de origen y tránsito, con el fin de definir un enfoque global más respetuoso basado en la **defensa de los derechos humanos**.

### **¿Que puede aportar España?**

- A nivel nacional, el Gobierno debería **aprovechar su músculo diplomático para reforzar la cooperación con los países en conflicto** y con los que acogen a un mayor número de refugiados, complementando la asistencia de ACNUR y la Unión Europea en esta materia, no poniendo más trabas a una solución eficaz de los conflictos y del movimiento de refugiados. Este **dialogo se debería trasladar entre grupos políticos, los gobiernos autonómicos y la FEMP, para acelerar el plan integral de acogida humanitaria a refugiados**. Al igual que sucede a nivel europeo, se debe procurar una distribución justa entre las Comunidades Autónomas y los municipios, de acuerdo a sus posibilidades, y proporcionándoles medios suficientes para atender estas necesidades y facilitando las redes de ayuda, como la de **ciudades de refugiados encabezada por Barcelona y Madrid**.

- Sería importante, teniendo en cuenta el **nivel de sensibilización actual**, evitar que a ninguna persona que llegue a España se le impida solicitar la protección internacional a la que tenga derecho, y por lo tanto las ilegales **“devoluciones en caliente”**. Asimismo, el gobierno de España debería aprovechar sus recursos diplomáticos para jugar un papel clave a la hora de favorecer el diálogo y la cooperación con los países del Norte de África que permitan una adecuada atención a los refugiados y continuar con el trabajo efectivo contrarrestando la acción de los traficantes y que pone en peligro la vida de los propios inmigrantes tanto económicos como refugiados.



Las Notas de Prospectiva son análisis breves que alertan sobre cambios sociales, políticos o económicos, que están teniendo lugar bajo la superficie de los acontecimientos; cambios susceptibles de afectar a la acción exterior de España y/o la Unión Europea.



[www.fundacionalternativas.org](http://www.fundacionalternativas.org)