

# La Unión Europea frente a los procesos migratorios: lejos de una política integral

*La perspectiva global e integrada para la política migratoria comunitaria planteada por la Unión Europea, y formalmente apoyada por los gobiernos de los Estados miembros, se reveló simplemente como una declaración de principios. En realidad, en los últimos años, la UE demostró una absoluta incapacidad para elaborar una política migratoria común, coherente y multidimensional: la gestión de la inmigración se sigue caracterizando más bien por la externalización de las fronteras comunitarias, la lucha contra la inmigración "no controlable", y la definición de estatus jurídicos distintos y discriminantes entre el colectivo migrante. Esta visión se expresa cada vez más incompleta y unilateral, además de insuficiente y equivocada. El control de las fronteras a cualquier precio está suponiendo la falta de criterios de transparencia, legalidad y humanidad, así como de las violaciones de la legalidad y de los Derechos Humanos de las personas migrantes.*

El 18 de junio 2008 el Parlamento Europeo aprobó la Directiva 2008/115/CE, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. La aprobación de la Directiva, tras un procedimiento parlamentario caracterizado por duras confrontaciones entre los grupos,<sup>1</sup> y largas negociaciones con el Consejo Europeo – la Directiva fue presentada por la Comisión Europea en 2005 – fue saludada por sus promotores como un verdadero primer paso hacia una política común en tema de inmigración de la UE. En efecto, esta fue la primera vez que el Parlamento Europeo siguió el procedimiento de codecisión en materia de inmigración.<sup>2</sup>

Edoardo Bazzaco es sociólogo y miembro del Grupo Medamérica, de la Universidad de Barcelona

<sup>1</sup> Incluso entre parlamentarios del mismo grupo: fue el caso de los Socialistas Europeos, que no lograron concordar una posición común de voto ante las discrepancias entre los distintos países.

<sup>2</sup> El procedimiento de codecisión fue creado por el Tratado de Maastricht y otorga al Parlamento Europeo el poder de adoptar actos conjuntamente con el Consejo de la Unión Europea. El procedimiento tiene por efecto multiplicar los contactos entre el Parlamento y el Consejo, los colegisladores, y con la Comisión Europea. En la práctica, refuerza el poder legislativo del Parlamento Europeo en distintos ámbitos: entre otros, la libre circulación de los trabajadores, medio ambiente, mercado interior, educación y sanidad.

La Directiva busca armonizar la normativa europea sobre detención y expulsión de personas extranjeras: consta de un conjunto de normas que los Estados miembros deberán incluir en sus ordenamientos jurídicos, aunque luego cada país tendrá la libertad de operar entre los límites marcados por la directiva. La directiva afecta a las personas inmigrantes procedentes de países que no pertenezcan a la Unión Europea, y que no cumplan, o hayan dejado de cumplir, con las condiciones de regularidad de estancia o residencia.

En general, de todas las medidas contenidas en la misma, la que más clamor ha suscitado ha sido, sin lugar a dudas, aquella que tiene que ver con la posibilidad de detención hasta los 6 meses (y ampliable otro año más, hasta llegar a los 18 meses, en caso de que la persona migrante, o el país de procedencia, no colaboren en el proceso) de las personas a cargo de las cuales un Estado miembro haya emitido una orden de expulsión. Vale la pena recordar, que la expulsión de un país de la UE supone la prohibición de la entrada en toda la Unión durante 5 años.

Se dijo anteriormente, que parte de la política europea celebró la aprobación de la Directiva como un primer paso hacia la política común de extranjería – más que migratoria de la UE–. En realidad, durante la última década, la UE demostró una absoluta incapacidad para elaborar una política migratoria común coherente y multidimensional. Gobiernos y legisladores dedicaron sus esfuerzos a consensuar y unificar las medidas de control, y en cambio “olvidaron” impulsar políticas de integración, así como políticas reales de desarrollo. La asombrosa diferencia en la inversión de dinero público destinada al control de las fronteras y las partidas económicas destinadas a la integración de la población inmigrada, reflejan perfectamente la “línea” política que la Unión Europea ha privilegiado respecto al hecho migratorio. En definitiva, el objetivo principal de las políticas migratorias de la Unión Europea, fue y sigue siendo, el de detener estos flujos migratorios al precio que fuera necesario pagar.

Cómo consecuencia, el único elemento “común” que pudo emerger entre las contradicciones de la política migratoria europea, fue el proceso de *externalización de las fronteras comunitarias* que la UE ha ido implementado en los últimos años – y en particular en el ámbito Mediterráneo – con la política de desplazamiento de sus fronteras hacia el Sur, delegando el control fronterizo a países exteriores de los que proviene una parte de la inmigración, como Marruecos, Argelia, Libia, Mauritania, Túnez o Senegal.<sup>3</sup> Dicho de otra manera, aunque el objetivo final no ha cambiado, en los últimos años se está asistiendo a una transformación en las estrategias de la Unión respecto al control migratorio: se ha pasado de una

---

<sup>3</sup> La literatura sobre el tema de la externalización de las fronteras de la UE es vasta. Para un acercamiento al tema, véase: VV. AA. (2008). *Frontera Sur. Nuevas políticas de externalización y gestión del control de la inmigración en Europa*. Barcelona: Virus.

etapa de blindaje de las fronteras exteriores para *impedir entrar* a las personas inmigrantes, a una nueva etapa cuyo objetivo es todavía más atrevido políticamente, más cuestionable jurídicamente, y más condenable éticamente: *impedir salir* a las personas – principalmente a las procedentes del continente africano – de sus propios países.

Paralelamente, se comenzaron a poner en práctica medidas para “exportar” a otros países a las personas inmigrantes que atraviesan la frontera europea, cuando no fuera posible repatriarlos directamente: dichas “prácticas” utilizan fórmulas distintas, como la externalización de los campos de internamiento, o los acuerdos de admisión de los no-nacionales, incluidos, por ejemplo, en los tratados que España firmó en los últimos años con países como Gambia, Cabo Verde, Mauritania, Malí, Guinea Conakry, Senegal etc.<sup>4</sup>

---

El único elemento “común” que pudo emerger entre las contradicciones de la política migratoria europea, fue el proceso de externalización de las fronteras comunitarias

---

En definitiva, esta externalización de las fronteras comunitarias está debajo, como cara menos agradable, de conceptos contenidos en los documentos oficiales de la Comisión y del Parlamento Europeo, bajo el nombre de “Política Europea de Vecindad” y “dimensión exterior de la política migratoria”.

## La hipocresía de la perspectiva global e integrada de la Política Migratoria Europea

En noviembre de 2006, la Comisión Europea publicó una comunicación con el objetivo de impulsar una serie de alineamientos que permitieran mejorar la puesta en marcha de medidas integrales en el ámbito de las políticas migratorias. Ese documento definía la elaboración de una política común para gestionar la admisión y residencia de nacionales de terceros países por motivos económicos (inmigración laboral), como una de las prioridades para construir una perspectiva global de las migraciones. Pero si bien el establecimiento de un marco armonizado para la inmigración laboral ha sido enfatizado a nivel oficial, hasta ahora en la práctica, los Estados miembros se han mostrado reticentes a la comunitarización de este campo.

---

<sup>4</sup> Sobre el tema de los acuerdos bilaterales, véase: SOS Racismo (2006). *Informe Frontera Sur. 10 años de vulneración de los derechos humanos*. San Sebastián: SOS Racismo.

A inicios de 2005, la Comisión Europea había impulsado una consulta sobre una propuesta común de política de migración económica en el Libro Verde titulado *El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica*. A pesar del consenso encontrado a favor del desarrollo de una política común en materia, emergieron también importantes diferencias entre los países de la UE sobre cómo esto debería llevarse a cabo.

Ante esta realidad, la Comisión abandonó la estrategia de impulsar una sola directiva sobre condiciones de entrada y residencia de los trabajadores extranjeros, y siguió un camino diferenciado y progresivo que supuso la elaboración de cuatro directivas sectoriales, con condiciones y procedimientos diferentes para distintas categorías de trabajadores: trabajadores cualificados, trabajadores estacionales, trabajadores en prácticas remuneradas, y trabajadores por cuenta ajena trasladados por multinacionales. La primera de ellas tomó cuerpo a finales de 2007 en la propuesta de *Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores altamente cualificados*, que buscaba facilitar la contratación de trabajadores extranjeros altamente cualificados para cubrir las demandas del mercado laboral de los Estados miembros, mediante la creación de una “Tarjeta Azul”, que suponía un régimen especial para este tipo de trabajadores. La condición para que una persona extracomunitaria pueda acceder a la tarjeta, es tener un contrato laboral de un año al menos de duración, con una empresa europea, y recibir un salario que triplique el salario mínimo de su país de asentamiento. Una vez admitida, su cónyuge recibirá automáticamente un permiso de trabajo; un derecho que, hasta el momento, no reconocen gran parte de las legislaciones europeas sobre reagrupación familiar de los trabajadores inmigrantes. Después de los dos primeros años de contratación, la persona en cuestión tendrá derecho a trabajar en cualquiera de los países comunitarios, mientras la residencia permanente se obtendrá automáticamente a partir de los cinco años de trabajo. El objetivo de la Comisión Europea es que la Tarjeta Azul esté vigente antes de 2010.

Las críticas a esta propuesta apuntan en dos direcciones. Por un lado, ONGs y movimientos sociales denuncian que la implementación de la tarjeta supondría el riesgo de ahondar en la estratificación socioeconómica, además de en una división del trabajo producida entre trabajadores nacionales y extranjeros, entre trabajadores comunitarios y no comunitarios, entre personas en situación regular e irregular. Paralelamente, desde el ámbito de los países de emigración, se llama la atención sobre el impacto negativo de la “fuga de cerebros” acelerada que se produciría en los países de origen. En efecto, los países industrializados se podrían beneficiar de la transferencia de recursos humanos ya formados desde los países catalogados como en desarrollo, implementando un modelo que varios autores han condenado como una “nueva forma de colonización”.

Por otro lado, el enfoque propio de la “perspectiva global e integrada” de la UE en materia de inmigración, enfatizaba también el vínculo entre desarrollo, comercio y cooperación

como herramientas para reducir los factores de expulsión de poblaciones, principalmente desde el continente africano. Si bien los principales receptores de la Ayuda Oficial al Desarrollo de los Estados miembros de la UE no son los países de emigración y tránsito de migrantes más importantes, hay indicios de que algunos fondos de desarrollo se están redireccionando hacia dichos países, como en el caso de los programas MEDA de la Asociación Euro-Mediterránea, en cuyo marco existe una parte sustancial de los fondos que se dirigen a la gestión y el control migratorio.<sup>5</sup>

En la práctica, la UE emplea la amenaza de reducir la ayuda al desarrollo para asegurar la cooperación en el control migratorio de los países empobrecidos, como sucedió en la *Conferencia Ministerial Euroafricana sobre la Migración y el Desarrollo* (más conocida como Conferencia de Rabat) o en la *Conferencia Ministerial UE-África sobre Migración y Desarrollo* de 2006.<sup>6</sup> En particular, en la Conferencia de Rabat, los países participantes acordaron una serie de acciones comunes para frenar los flujos de inmigración irregular desde África Occidental hacia la UE. Las medidas incluían:

- la puesta en marcha de sistemas eficaces de readmisión a nivel bilateral
- el apoyo logístico de los países africanos en la identificación de los inmigrantes irregulares;
- la instauración de un sistema de alerta precoz en el caso de llegadas de cayucos;
- el desarrollo de mecanismos de cooperación judicial y policial.

Paralelamente, la UE otorgó una subvención de 18 billones de euros destinados a África para el período 2007-2013. Antes de la Conferencia, los representantes de ONGs de veinte países adoptaron un documento con el que los signatarios hicieron una llamada a los gobernantes para desarrollar políticas de admisión y de integración que garantizaran el derecho de asilo, y que aseguraran el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes como trabajadores y como ciudadanos. De la Conferencia, sin embargo, no salió ningún compromiso en esta dirección.

## Externalización de las fronteras y “Europa fortaleza”

En los últimos años, las decisiones y actuaciones de la UE en materia de inmigración han confirmado la realidad de una “Europa Fortaleza”, de una UE “isla inalcanzable” para las

---

<sup>5</sup> Véase al respecto S. Gil Araujo, “(Re)definiendo las fronteras de Europa. Desplazamiento y externalización en el proceso de construcción de una política migratoria comunitaria”, en *Respuesta a la exclusión: políticas de inmigración, interculturalidad y mediación*, VV. AA, Bilbao: Gakoa, 2006, p. 43-72.

<sup>6</sup> Para profundizar el tema, véase A. Unzurrunzaga, “La Frontera Sur. De pateras, vallas y cayucos”, en *Informe Frontera Sur. 10 años de vulneración de los derechos humanos*, SOS Racismo, San Sebastián, 2006, p. 111-118. Y además E. Posada García, “Las frontera de África: una deriva peligrosa” en *Informe Anual sobre el Racismo en el Estado Español 2007*, SOS Racismo, Barcelona: Ed. Icaria, 2007, p. 53-60.

personas que no reúnan determinadas condiciones de entrada. A nivel geopolítico, podemos decir que se asistió a una extensión del derecho a la libre circulación para ciertas personas, como ciudadanos y ciudadanas comunitarios “del este”. Es decir, personas originarias de países de la Europa oriental que ingresaron en la UE en el año 2004 (República Checa, Rumania, Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) y, por otro lado, la obstaculización y criminalización de las personas no comunitarias.<sup>7</sup>

La implementación del proyecto político de “Europa fortaleza” dio un paso importante en 2004 con la institución, por parte de la UE, de la Frontex (Agencia Europea para la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros) que fue creada con el objetivo de promover un modelo “pan-europeo integrado” de seguridad fronteriza.

### **Los principales ejes de trabajo de la Agencia son:**

- la coordinación y cooperación operativa entre Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores;
- la definición de un modelo de evaluación común e integrada de los riesgos;
- la asistencia a los Estados miembros para la formación de sus guardias de frontera;
- el seguimiento de la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores;
- el apoyo a los Estados miembros para organizar operaciones de retorno conjuntas.<sup>8</sup>

Respecto a este último punto, las operaciones realizadas por la Agencia, a lo largo de los últimos tres años, han involucrado a varios países, y han apuntado al control de los movimientos de población procedentes de diversos puntos geográficos.<sup>9</sup> A finales de 2006, se puso en marcha la operación “Ámazon” (que en febrero de 2007 tuvo su segunda fase), con el objetivo de controlar el ingreso de personas inmigrantes procedentes de América del Sur en los principales aeropuertos de la UE (Ámsterdam, Barcelona, Frankfurt, Lisboa, Londres, Madrid, Milán, París y Roma). Durante la operación fueron rechazadas y retornadas 2.178 personas nacionales de países sudamericanos, originarias principalmente de Bolivia, Brasil y Paraguay.

---

<sup>7</sup> Véase al respecto Mazkarian M. *Frontera y Derechos Humanos*. En “Mugak”, n° 44, San Sebastián (septiembre 2008).

<sup>8</sup> Para un análisis más completo de los objetivos y ejes de trabajo de Frontex, véase Mazkarian M. *La política migratoria de la Unión Europea durante 2006*. En: SOS Racismo (2007), pp. 33-40.

<sup>9</sup> Solamente para el año 2007, Frontex dispuso de un presupuesto de 22.200.000 de euros, más un adicional de 13.000.000 de reserva. Los recursos principales para las operaciones (aviones, barcos, helicópteros) deberían proceder de los países comunitarios, en base a la lógica de solidaridad entre los Estados miembros.

A mediados de 2007, la Agencia puso en marcha la primera fase de “Poseidón”, una operación de control marítimo y terrestre en el Mediterráneo oriental, en la que se detuvieron a 673 personas inmigrantes indocumentadas procedentes de Albania, Afganistán, Iraq, Pakistán, Georgia y Palestina.<sup>10</sup> Otras operaciones de tipo similar (bautizadas como Nautilus, en el Mediterráneo Central y Malta; Hera III en las Islas Canarias; Niris, en el Mar Báltico) fueron implementadas en los meses siguientes. En particular, durante las operaciones relativas a la Frontera Sur de la Unión (Nautilus y Hera III) en las misiones coordinadas por el Frontex, participaron España, Italia, Portugal, Francia, Malta, Alemania, Chipre y Rumania, y colaboraron con el envío de patrulleras y aviones de vigilancia marítima.

Con el fin de hacer las operaciones coordinadas por Frontex más efectivas, el 1 de junio de 2007, el Parlamento Europeo y el Consejo, aprobaron una Regulación que establecía un mecanismo para la creación de Equipos de Intervención Fronteriza Rápida (RBIT sus siglas en inglés). El propósito de dichos equipos era el de proveer asistencia operacional, por un periodo limitado de tiempo, a los Estados miembros que se vieran confrontados con situaciones de presión excepcional, especialmente la llegada de un gran número de nacionales de terceros países a los puntos de las fronteras exteriores, y que pretendieran entrar al territorio de manera irregular. La Regulación define las tareas a realizarse por los RBIT, y el poder de sus integrantes durante las operaciones en un Estado miembro distinto al propio. Los integrantes son expertos provenientes de los distintos países comunitarios, y serán entrenados por Frontex. El primer entrenamiento se puso en marcha en noviembre de 2007, en el aeropuerto de O Porto, en Portugal: guardias de frontera de 16 países comunitarios ayudaron a las autoridades portuguesas ante la “amenaza” de inmigración ilegal desde una isla imaginada, curiosamente llamada “República de América Central”.

Una mención especial merece la misión “técnica sobre migración ilegal” de Frontex en Libia, entre el 28 de mayo y el 5 de junio de 2007, a petición de la Comisión Europea.<sup>11</sup> El informe elaborado por Frontex resume distintos aspectos de su presencia en Libia, como la reunión inicial en Trípoli, la visita al desierto en el sur y a las zonas de frontera marítima, la revisión de las normativas de inmigración y asilo, un resumen sobre los flujos migratorios que afectan a Libia, unas conclusiones y hasta una serie de recomendaciones. Sin embargo, en todo el documento no hay ninguna referencia a los campos de internamiento de inmigrantes, ni una sola mención a la constante violación de derechos humanos a los que son sometidos los extranjeros que atraviesan el territorio libio, ni tampoco una sola palabra sobre

---

<sup>10</sup> La información relativa a la operación Poseidón y, más en general, sobre la realidad de la vulneración de derechos humanos de la personas migrantes en el Mediterráneo oriental, se encuentran en: Pro Asyl. *The Situation of Refugees in the Aegean and the Practices of Greek Coast Guard*. Frankfurt/Main: PRO ASYL, 2007.

<sup>11</sup> Véase al respecto: Fortress Europe. *Escape from Tripoli. Report on the Conditions of Migrants in Transit in Libya*. Disponible en <[http://www.infinitoedizioni.it/fileadmin/InfinitoEdizioni/rapporti/REPORT\\_LIBYA.pdf](http://www.infinitoedizioni.it/fileadmin/InfinitoEdizioni/rapporti/REPORT_LIBYA.pdf)> Acceso en: 27 de diciembre de 2008.

los muertos en el desierto y en el canal de Sicilia; así como sobre los abusos, violaciones, arrestos arbitrarios, detenciones sin motivo en condiciones degradantes, ataques racistas, torturas, violencia física y sexual, repatriación de refugiados y deportaciones al medio del desierto, y crímenes que la Unión Europea finge no ver.

Los ejemplos anteriores muestran claramente las dos diferentes líneas de intervención de la Agencia, y por ende, de la coordinación del control fronterizo a nivel europeo:

- por un lado, el control estricto (y frecuentemente arbitrario y aleatorio) de los aeropuertos, que representan la principal puerta de entrada, a nivel numérico, de la inmigración irregular en Europa;
- por otro, un presidio constante de la Frontera Sur mediterránea, a través de la estratégica externalización del control fronterizo (de la que hablábamos anteriormente) a países del África septentrional y occidental, y de una vigilancia estricta, con medios propios, de las costas.

---

**Los representantes de la UE, así como los gobiernos de los Estados miembros, siempre ponen por delante los resultados de la contención, en lugar de preguntarse y proporcionar datos sobre cómo se ha encauzado y reconducido la presión migratoria existente**

---

Desde una perspectiva humanitaria y de violación de los derechos humanos, el caso de la Frontera Sur es dramático: solamente limitándonos a la lectura de los periódicos internacionales (en efecto, es muy complicado manejar números fiables), los datos nos hablan de 13.351 muertes documentadas – es decir, con rescate de cuerpos – de personas inmigrantes, desde 1988 hasta el diciembre de 2008, en la frontera meridional europea. En total, en el Mediterráneo, han muerto al menos 9.000 personas, mientras intentaban llegar a Europa a bordo de pateras o de barcos en condiciones infrahumanas. Entre Marruecos, Argelia, Mauritania y Senegal hacia España y Canarias, murieron 4.349 personas en el Estrecho de Gibraltar o el Océano Atlántico. En el Canal de Sicilia murieron 3.128 personas mientras viajaban entre Libia, Túnez, Malta e Italia. En el mar Egeo 1.066 personas inmigrantes murieron cerca de las islas situadas entre Turquía y Grecia.<sup>12</sup>

El número real de muertes en la Frontera Sur es todavía más escalofriante, debido a que fueron muchas más las muertes y las desapariciones de las que no se supo nunca, y de las que nunca se sabrá. Vale la pena recordar que en el mes de abril de 2007, la Unión Europea

---

<sup>12</sup> Según datos de Fortress Europe. Disponible en: <<http://fortresseurope.blogspot.com>>. Acceso en: 12 de enero de 2009.

reconoció que solamente a lo largo de los últimos cinco años, y solamente en el intento de llegar a las islas Canarias o cruzar el Estrecho de Gibraltar, fallecieron al menos 10.000 personas – aunque según el cálculo de numerosas ONGs, la cifra real sería todavía aún mayor.

A todo eso hay que añadir que en los últimos años, muchos gobiernos europeos (España, Francia, Italia etc.) han endurecido todavía más sus políticas de control de las fronteras y de repatriación de personas en situación de irregularidad: en todos estos casos, el discurso político se preocupó de invisibilizar tanto el drama de las personas fallecidas, como las constantes violaciones de los Derechos Humanos que implicaba la estrategia de externalización del control fronterizo a terceros países.

Los representantes de la UE, así como los gobiernos de los Estados miembros, siempre ponen por delante los resultados de la contención, en lugar de preguntarse y proporcionar datos sobre cómo se ha encauzado y reconducido la presión migratoria existente, las ofertas iniciales o los visados de reagrupación familiar, o de cómo se va a mejorar la recepción de los expedientes y las prácticas administrativas prepotentes y discriminatorias tan comunes en los consulados y embajadas. La *política integral* que dice Durão Barroso, dista mucho de serlo. Es una política que sigue estando fuertemente descompensada, en la que la mayoría de los medios que se ponen en la cesta se trata de impedir que salgan, si salen impedir que entren, y si entran facilitar que sean expulsados.