

Una crisis humanitaria sin precedentes

Políticas de la Unión Europea en materia de migración y asilo

1 Febrero 2016



Europa está unida en su disposición para hacer lo que pueda y ayudar a aliviar la crisis actual ya que comparte el deber de socorrer a aquellos que necesitan nuestro apoyo para reconstruir sus vidas. Trágicamente, muchos de los migrantes nunca llegan a salvo a las costas europeas. Miles se han ahogado en el mar, después de haber sido hacinados ilegalmente en sobrecargados barcos por traficantes de personas, que se benefician de su situación. Varios pueblos de Europa tienen su propia historia de refugiados; por ejemplo, los judíos que huyeron de la Alemania nazi o los irlandeses acumulados en los llamados "barcos ataúd" para escapar del hambre y la pobreza.

Juntos, los Estados Miembros de la Unión Europea han respondido con medidas humanitarias concretas destinadas a hacer frente a la crisis sin poner en peligro la estabilidad nacional y la seguridad. La crisis también ha acelerado el continuo impulso de la UE de un enfoque coordinado en materia de inmigración, tema que ha sido una prioridad bajo la presidencia de la Comisión Europea de Jean-Claude Juncker quien creó un Comisionado específico para migración [1] cuando asumió el cargo en 2014.

Una respuesta a la crisis

La gran mayoría de los migrantes que huyen a Europa en la actual crisis llegan por mar a Italia y Grecia y por tierra a Hungría. Estos países están luchando

Cientos de miles de migrantes desesperados han llegado a Europa en los últimos meses para escapar de los horrores en sus casas que, por suerte, la mayoría de nosotros solo podemos imaginar. La migración a Europa no es nueva pero la llegada de tantos hombres, mujeres y niños al mismo tiempo ha causado una espantosa crisis humanitaria en la que la Unión Europea está tomando medidas.

La gran mayoría de estos refugiados son ciudadanos de a pie, que huyen de la guerra que arrasa ciudades, pueblos y aldeas. La mayoría ha sacrificado todo para escapar de una situación desesperada. Trágicamente, muchos de ellos nunca llegan a salvo a las costas europeas.

Información incluida en la web de la UE. Cfr. http://ec.europa.eu/ireland/key-eu-policy-areas/eu-and-migration/index_en.htm

para hacer frente al enorme número de llegadas y la Comisión Europea ha propuesto una serie de medidas [2] para mejorar la situación.

Bajo un nuevo mecanismo de emergencia [3] 120.000 refugiados llegados en la reciente crisis, y que están en clara necesidad de protección, podrán ser reubicados proporcionalmente en otros Estados Miembros. Esto corresponde a una decisión urgente que se tomó anteriormente [4] para reubicar a 40.000 solicitantes de asilo procedentes de Italia y Grecia, lo que significa que un total de 160.000 refugiados más necesitados están siendo llevados a un lugar seguro. Bajo el esquema del Mecanismo de Emergencia son prioritarios los grupos de Siria, Iraq y Eritrea, incluidos los niños no acompañados y las víctimas de violación

Llegar a un acuerdo sobre medidas para la crisis migratoria ha sido difícil para la Unión Europea por ser un tema delicado, los Estados Miembros tienen diferentes visiones y políticas de migración lo que hace difícil negociar una respuesta coordinada.

Compartiendo el coste

La Comisión Europea ha modificado sus presupuestos de 2015 y 2016 aumentando los recursos dedicados a la crisis humanitaria en 1.7 billones de euros. Esto significa que la Comisión gastará un total de 9.2 billones de euros en la crisis durante 2015 y 2016. Los Estados Miembros se han comprometido a implementar la financiación nacional para completar el total y la Comisión les ha instado a que cumplan sus promesas rápidamente.

La financiación incluye 1.3 millones de euros asignados para 120 personas extra en las agencias de primera línea de la UE que se ocupan de las crisis— Frontex, EASO and Europol [5]. La financiación de estos organismos y de los Estados Miembros más afectados también aumentará en más de 600 millones de euros en 2016.

Acometer las raíces del problema

La UE también está dirigiendo fondos para solucionar las causas profundas de la crisis migratoria, incluida la guerra y la pobreza. Un fondo fiduciario de Emergencia (1.8 bill €) se ha puesto en marcha para hacer frente a las causas fundamentales de la migración irregular en África [6]. El dinero será utilizado para impulsar la ya existente cooperación al desarrollo de la UE a lo largo de las principales rutas de migración de África a Europa.

La UE y Etiopía también han firmado una declaración conjunta para un Programa Común sobre Migración y Movilidad (GMAO) [7]. El acuerdo contempla una mayor cooperación en cuestiones como las necesidades de los refugiados, la migración legal, la migración irregular, el contrabando y la trata de seres humanos, así como las políticas de desarrollo.

Los recursos para ayuda humanitaria de emergencia y protección civil también se incrementaron en 100 mill € para el año 2015 para hacer frente a las causas fundamentales de la migración. Los fondos proveerán recursos inmediatos para responder a las demandas de ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos y otras organizaciones pertinentes para que los refugiados puedan ser ayudados inmediatamente. [8]

La ayuda humanitaria que la UE proporciona a los refugiados con necesidades esenciales, como alimento y abrigo, se incrementará en 300 mill € en 2016 y habrá más apoyo a los migrantes a través de 350 mill de € adicionales para el Fondo Fiduciario Regional de la UE [9] que ayuda a los países no comunitarios que acogen migrantes que huyen de la guerra en Siria.

Las contribuciones de los Estados miembros deben colaborar con esta financiación por lo que se espera que el Fondo Fiduciario llegue a un total de al menos 1 bill €, una poderosa demostración mundial del compromiso de la UE para ayudar a los refugiados sirios. En una reunión de jefes de Estado de la UE el 15 de octubre de 2015, los Estados Miembros reafirmaron su compromiso para reunir las contribuciones financieras del presupuesto de la UE.

Enfoque Global

Según la agencia de refugiados de la ONU, ACNUR, actualmente hay más de 14.3 millones de refugiados dispersos por todo el mundo.

Las cifras son enormes y las estadísticas muestran que no solo la UE se enfrenta a la responsabilidad humanitaria de proporcionar un refugio seguro a esos hombres, mujeres y niños desesperados. Por ejemplo, más de 1.1 millones han huido al Líbano y Turquía; que actualmente proporcionan alimento y refugio a más de 1.5 millones de refugiados, en su mayoría procedentes de Siria e Irak, aunque las últimas estimaciones lo cifran en dos millones. Estos países son una línea más allá de las fronteras de la UE, por aceptar millones de refugiados que de otra manera vendrían a Europa.

A la luz de la actual crisis sin precedentes, la UE ha acordado un Plan de Acción conjunto con Turquía [10] para intensificar el apoyo a la gestión de la migración de los refugiados. El Plan de Acción permitirá a la UE y a Turquía proporcionar asistencia humanitaria inmediata, continua y crear mejores condiciones de vida para los refugiados.

Se proporcionarán nuevos recursos financieros sustanciales para apoyar a Turquía a hacer frente al desafío que presenta el gran número de sirios que están bajo su protección temporal. La Comisión Europea está creando un marco jurídico -un Centro de Refugiados para Turquía- para coordinar y racionalizar las acciones que ofrecerán apoyo eficiente y complementario a los sirios en Turquía.

El Fondo de Ayuda a los Refugiados coordinará una cantidad total de 3 bill € y empezará a proveer becas y otras ayudas financieras a partir del 1 de Enero de 2016.

El Plan de Acción conjunto con Turquía también creará medidas para impedir nuevas llegadas de inmigrantes irregulares a Turquía y salidas irregulares de los refugiados y los migrantes procedentes de Turquía a la UE. Con el Plan, la UE y los funcionarios turcos intensificarán las operaciones de búsqueda y rescate para evitar la pérdida de vidas en el mar y reforzarán la lucha contra las redes criminales involucradas en el tráfico ilegal de migrantes.

Turquía ha utilizado ya más de 6.750.000 € de sus propios recursos en esta crisis y, en el marco del nuevo Plan de Acción, tiene como objetivo garantizar que todos los migrantes estén registrados y cuenten con los documentos apropiados de manera obligatoria e implementar un sistema de estrategia migratoria más fuerte.

Un sistema justo de asilo

La crisis ha puesto el foco en el tema migratorio, pero la Unión Europea ha estado trabajando para crear un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) [11] y mejorar el marco legislativo vigente desde 1999.

El Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker hizo de la gestión de la migración una política prioritaria cuando asumió el cargo en 2014 y se ha avanzado mucho. Sin embargo, a pesar de las inmediatas medidas de respuesta a la crisis actual, se ha puesto de manifiesto que la política europea en materia de migración aún es mejorable y debemos centrarnos en ello.

Una nueva Agenda Europea de Migración [12] tiene por objeto crear un enfoque integral basado en la confianza mutua y la solidaridad entre los Estados miembros de la UE y las instituciones. El Programa permitirá a la Comisión Europea presentar una propuesta legislativa para proporcionar un sistema de reubicación automática que distribuya a aquellos con una necesidad obvia de protección dentro de la UE cuando haya una afluencia masiva de refugiados debido a sucesos ocurridos fuera de las fronteras de la UE.

También está previsto introducir un marco legal transparente y bien implementado para entrar en la UE a través de un sistema de asilo y visados eficiente. Esto reducirá las entradas y estancias irregulares y contribuirá a mejorar la seguridad de las fronteras europeas, así como la seguridad de los migrantes.

El Programa Europeo sobre Migración también propone un enfoque 'hotspot' que ayudará a reubicar a los refugiados con una clara necesidad de protección, de los Estados Miembros de primera línea, a otros países de la UE. Esas personas trasladadas a otro Estado Miembro, sólo tendrán derecho a residir legalmente en ese país. Si se mueven y son detenidos, serán trasladados de regreso al país de residencia legal en virtud de las normas del Reglamento de Dublín. [13]

Ninguna persona será trasladada de los Estados Miembros de primera línea sin antes tomar sus huellas dactilares, lo que significa que el país de residencia legal de una persona puede ser rápidamente verificado. El hecho de que una persona reubicada, únicamente tenga derecho a la protección internacional en el Estado Miembro de reubicación, también servirá como un desincentivo para los movimientos secundarios.

Se ha acordado un plan de 17 puntos de acción entre líderes de los países de la UE y de fuera de la UE más afectados por la situación migratoria de emergencia en la ruta de los Balcanes Occidentales. El acuerdo incluye desalentar el movimiento de refugiados a la frontera de los países vecinos y el aumento de la capacidad de proporcionar ayuda de emergencia para prevenir la tragedia humanitaria.

La demografía alemana de la migración

Tras los ataques sexuales en Alemania (y otras ciudades europeas) en la víspera de Año Nuevo, los escritos de Valerie Hudson, profesora de la Universidad de Texas, están recibiendo mucha atención. Hudson estudia los efectos de la desproporción de sexos en la estabilidad de las naciones y ha escrito un ensayo en "Político" sobre la demografía de los cientos de miles de inmigrantes que han entrado en Europa en los últimos meses. Según las estadísticas oficiales, las dos terceras partes de todos los inmigrantes registrados en Grecia y en Italia el año pasado eran de sexo masculino. Una quinta parte de todos los que llegaron a la UE el año pasado eran menores de 18 años; la mitad habían viajado solos. De ellos, más del 90 por ciento eran varones.

Como argumenta la Dra. Hudson, delitos como la violación y el acoso sexual son más comunes en las "sociedades altamente masculinizadas". Las mujeres son menos capaces de moverse libremente sin miedo y aumenta la demanda de la prostitución. Existen también índices más altos de crímenes violentos y contra la propiedad. Esto no es un fenómeno musulmán o árabe: China ha sufrido un aumento de la delincuencia debido a su desequilibrio de sexos en favor de los hombres, ocurre también en la India. "No me importa si son musulmanes u ortodoxos griegos", añade Hudson. "Si se altera la proporción de sexos al nivel de 123 hombres por cada 100 mujeres, vas a tener problemas". Otros demógrafos han argumentado que una población joven de gran tamaño puede ser una receta para la revolución. La "teoría del bulto joven" se citó con frecuencia durante la primavera árabe. Un mayor número de hombres que de mujeres también se ha identificado como causa de la inestabilidad. La profesora de antropología y asuntos internacionales de la Universidad George Washington dijo que "un mayor número de hombres que de mujeres tiende a correlacionarse con culturas o sociedades más violentas". El problema del desequilibrio en la proporción de sexos debido a los refugiados y la migración es particularmente notable en Suecia, que es el país que más migrantes ha recibido en proporción a su población que cualquier otro país europeo. Hudson ha calculado que entre la población sueca de entre 16-17 años de edad en la actualidad hay 123 niños por cada 100 niñas.

Ross Douthat en el New York Times fue uno de los que comentaron el artículo de Hudson. Sostuvo que los actuales flujos migratorios hacia Europa son "territorio desconocido". Cuando la migración se produce de una forma moderada, la asimilación a ritmo constante permite "hacer el trabajo". Y continúa: "Pero si se agrega un millón (o millones) de personas, en su mayoría hombres jóvenes, en un corto período de tiempo, se obtiene un escenario muy diferente. En el caso alemán el número importante aquí no es la población total del país, en la actualidad 82 millones, sino la población de veintitantos años, que estaba en menos de 10 millones en 2013 (ya incluidos muchos inmigrantes). En esa generación y en las sucesivas, la afluencia actual podría tener un efecto transformador"

No sólo la migración a Europa es abrumadoramente masculina, sino que también son mucho más jóvenes que las sociedades a las que están entrando. Aunque los migrantes a menudo se ven como la respuesta a la caída demográfica en Alemania (y a los problemas económicos) la introducción de un grupo tan grande, joven y masculino genera problemas, y después de los ataques en Colonia, es evidente. En palabras de Douthat: "Si usted cree que una sociedad envejecida, secularizada, y hasta ahora, en su mayoría homogénea, puede absorber pacíficamente una migración de ese tamaño y con una enorme diferencia cultural, entonces usted tiene un futuro brillante como portavoz de la corriente del gobierno alemán. También eres un ingenuo".

Extracto del artículo publicado por Marcus Roberts en MercatorNet.com (11 Enero 2016). Cfr. <http://www.mercatornet.com/demography/view/the-demographics-of-german-migration/17422>

Cuando hay voluntad...

La migración forzada causada por el conflicto armado o la persecución es impredecible*. La crisis de Siria, que en Octubre de 2015 provocó más de cuatro millones de refugiados registrados fuera de Siria, sin duda cogió a Europa con la guardia baja. La gran mayoría de los refugiados sirios permanecen en la región -Turquía, Jordania y Líbano han acogido más refugiados que toda la UE- a pesar de tener menos capacidad de Europa para hacer frente a los desastres humanitarios masivos. Aún así, la crisis está poniendo a prueba los principios sobre los que descansa la integración europea, en un momento en el que la amenaza a la seguridad se propagan desde Siria hasta Europa- amenazas como los ataques del 13 de noviembre en París- y llega a ser muy directa y real.

Un obstáculo en el camino

Dentro de Europa, un importante obstáculo para la solución de la crisis es el Reglamento de Dublín de la UE. Aprobado para evitar el "asylum shopping", ha llevado a una situación incongruente en la que países fronterizos como Italia, Hungría o Grecia reciben un número desproporcionado de solicitantes de asilo, de los cuales la mitad terminan registrados en Alemania y Suecia. Como tal, el sistema de Dublín ha demostrado ser poco adecuado para la tarea. Debe ser reemplazado por otro marco, coordinado a nivel europeo.

Las políticas para aliviar la presión sobre los Estados Miembros tienen que conseguir una mayor solidaridad de toda Europa. Sin embargo, gran parte de la UE carece de la voluntad política necesaria para dicha solidaridad, a menudo debido a los electorados cada vez más reacios hacia la inmigración. El resultado, en muchos casos, como en Calais o en la frontera de Hungría con Serbia, ha sido la vigilancia fronteriza selectiva. Pero esto no es una solución humana, pues los traficantes encontrarán otras rutas más económicas y peligrosas y el coste humanitario será mayor. A corto plazo es crucial la prestación a gran escala de asistencia humanitaria, ayuda y educación.

A largo plazo, ACNUR tiene como objetivo ofrecer a los refugiados una de las tres "soluciones duraderas": repatriación, reasentamiento en un tercer país, o integración en las sociedades de acogida. Mientras el reasentamiento y la integración siguen siendo políticamente problemáticos, prevalecen soluciones temporales como campamentos de refugiado. Naturalmente, como el conflicto en Siria perdura, la repatriación masiva no es posible tampoco. Cualquier solución a largo plazo tendrá que abordarse también militar y diplomáticamente.

Hay soluciones

Mientras tanto para Europa hay opciones. En particular, la crisis ha demostrado una gran necesidad de múltiples alternativas en la gestión de riesgos, planes de contingencia y de crisis [1]. Un ejemplo alentador es Japón, donde tienen excelentes planes de gestión de crisis para los terremotos, que al igual que refugiados, son difíciles de predecir. Otro ejemplo son los requisitos de reserva de capital para los bancos afectados por la crisis financiera mundial.

Es necesario fomentar la cooperación entre los países, las alianzas políticas y militares y las organizaciones internacionales y no gubernamentales y mejorar capacidades especiales, tales como recursos especiales para resolver la crisis. Un mandato público que desarrollara tales capacidades requeriría de un debate abierto, público, acerca de los objetivos y capacidades. El precio no es sólo económico: en este debate, la difícil pregunta del equilibrio entre la libertad y la seguridad es inevitable. Pero, al igual que con la preparación para terremotos o la regulación financiera, donde hay voluntad, hay un camino.

* Disney G, Wiśniowski A, Forster JJ, Smith PWF and Bijak J (2015) Evaluación de métodos y modelos de previsión de migración existentes. Informe para el Comité Consultivo de Migración. Southampton: Centro CERS de Población Cambio. Cfr. <http://ow.ly/TkO3U>.

Extracto del artículo publicado por Jakub Bijak (ESRC Centre for Population Change, University of Southampton, UK) en *Population Insights* (Diciembre 2015). Cfr. <http://www.population-europe.eu/file/1054/download?token=pBiCeb3R>

[1] Cfr. http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/avramopoulos_en.

[2] Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_en.htm.

[3] Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5697_en.htm.

[4] Cfr. http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/14-jha-relocation-refugees/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Relocation+of+40+000+refugees+from+Greece+and+Italy+agreed+by+Council.

[5] Cfr. <http://frontex.europa.eu/>, <https://easo.europa.eu/> and <https://www.europol.europa.eu/>.

[6] Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_en.htm?locale=en.

[7] Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6050_en.htm?locale=EN.

[8] Cfr. <http://www.unhcr.ie/> and <http://www.wfp.org/>.

[9] Cfr. http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm.

[10] Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6162_en.htm.

[11] Cfr. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm.

[12] Cfr. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm.

[13] Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33153>.

[14] Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm.