

ATLAS DE LAS MIGRACIONES

Las fallidas políticas migratorias europeas

FUNDACIÓN ROSA LUXEMBURGO

Control sin límites de las fronteras de la Unión Europea

En nombre del desarrollo

En sus intentos por controlar la inmigración, la Unión Europea soborna o coacciona a los países africanos para que eviten que las personas migrantes lleguen a Europa. Bajo la excusa de “ayuda para el desarrollo” los fondos destinados a África están siendo desviados con el objetivo de parar a los migrantes en vez de luchar contra la pobreza.

por Christian Jakob

Las fronteras externas de la Unión Europea se expandieron más allá de su propio territorio. La UE está extendiendo sus controles fronterizos cada vez más lejos de Europa. Hoy en día, varios países en el Sahara o Medio Oriente son socios de la “gestión de migración” de Europa. Apenas unos años atrás, la UE solamente monitoreaba sus propias fronteras externas; ahora está poniendo cada vez más el foco en los países de origen y tránsito de los migrantes. Aquellas personas que no tienen un permiso de entrada son desalentadas de siquiera intentar llegar a Europa.

A pesar de que Europa quiere mantener la libertad de movimiento dentro del espacio Schengen, hace todo lo posible para restringir la misma libertad en África. Está convirtiendo a los países vecinos, cercanos y lejanos, en policías auxiliares. Con los campos de detención, campañas de disuasión, pasaportes para África imposibles de falsificar y la ayuda militar, el largo brazo del servicio fronterizo de Europa se interpone en el camino de migrantes que están a miles de kilómetros de las costas europeas.

Uno de los métodos de pago es entregar generosos paquetes de ayuda para el desarrollo en su manera clásica, con la condición de detener o enviar de vuelta a los refugiados. Entre 2000 y 2015, varios Estados europeos y la misma UE pagaron o aprobaron cerca de 3 mil millones de euros para gobiernos africanos con el objetivo de frenar la inmigración. A medida que los Balcanes se convertían en la principal ruta entre Turquía y Alemania para los refugiados de Siria, la UE intentaba cerrar un gran acuerdo multilateral con África para controlar la migración.

No tuvieron éxito al principio, pero la UE perseveró. Estableció un Fondo Fiduciario de Emergencia para África de 4,1 mil millones de euros y le pagaron 6 mil millones de euros a Turquía. Otros 4,1 mil millones fueron destinados a un Plan de Inversión Externa para el desarrollo económico en África. También en este punto uno de los objetivos es atacar “las causas de fondo de la migración irregular”. En total, en los últimos 19 años la UE aprobó por lo menos 15 mil millones de euros para asegurarse de que los refugiados y migrantes

irregulares se quedaran donde estaban. En noviembre de 2017, Antonio Tajani, el entonces presidente del Parlamento Europeo, pidió por la increíble suma de 40 a 50 mil millones de euros para destinar hacia África entre 2020 y 2026, en parte para detener el flujo de migrantes.

La UE les paga actualmente a gobiernos africanos por los costos adicionales que tienen para controlar las migraciones. Cubren los costos de la comida y carpas para los refugiados detenidos en Sudán o Libia. Paga por los *jeeps* o barcos de la policía fronteriza en Níger y por la repatriación de los deportados. El dinero de la UE también está destinado a los campos de detención. Pero les da incluso más, como una suerte de bonificación: un paquete adicional de ayuda para desarrollo.

Las trabas en África

Para los refugiados es cada vez más difícil encontrar un lugar seguro para quedarse. Y para los trabajadores migrantes es cada vez más peligroso llegar a un lugar en el que puedan empezar a buscar trabajo. Pero esas no son las únicas consecuencias. Mientras más intenta Europa controlar las migraciones, más difícil les resulta a las personas de África trasladarse dentro de su propio continente, y a veces incluso dentro de su propio país.

Algunos Estados africanos, como Túnez, establecieron que emigrar con el objetivo de pedir asilo en Europa es considerado una ofensa punible. Libia ni siquiera se molesta en promulgar una ley similar: directamente encierra a las personas migrantes. Burkina Faso creó puestos de control en lugares en los que nunca había habido. La República Democrática del Congo implementó pasaportes biométricos que muchos de sus ciudadanos no pueden costearse. Marruecos aceptó recibir de vuelta a personas deportadas de Europa, incluso si no son de Marruecos. En Sudán, el Ejército bloquea rutas migratorias, y Senegal incluso permite que

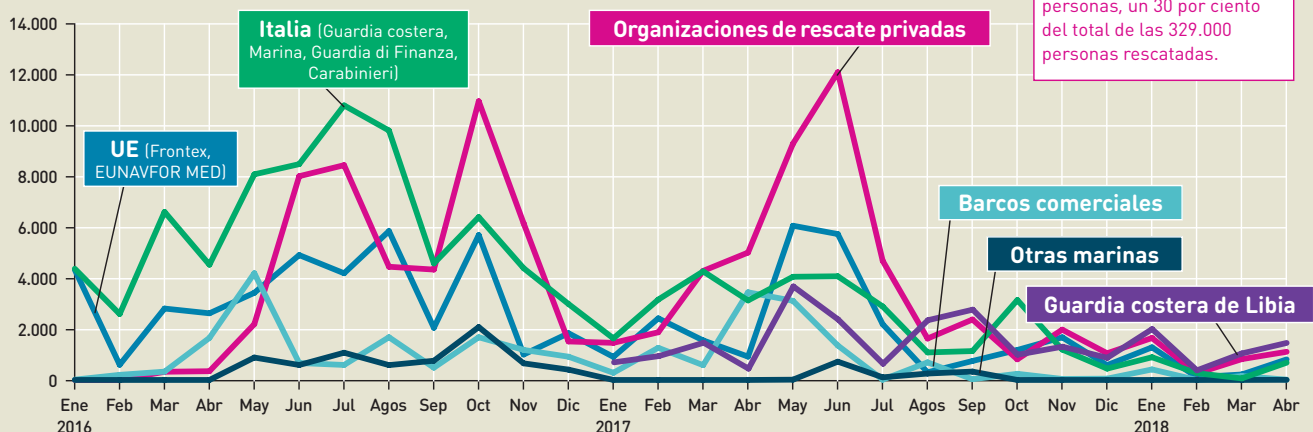
CONTROLES EXTRA FRONTERIZOS

Actividades políticas de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, Frontex, fuera de la UE, seleccionadas, 2018



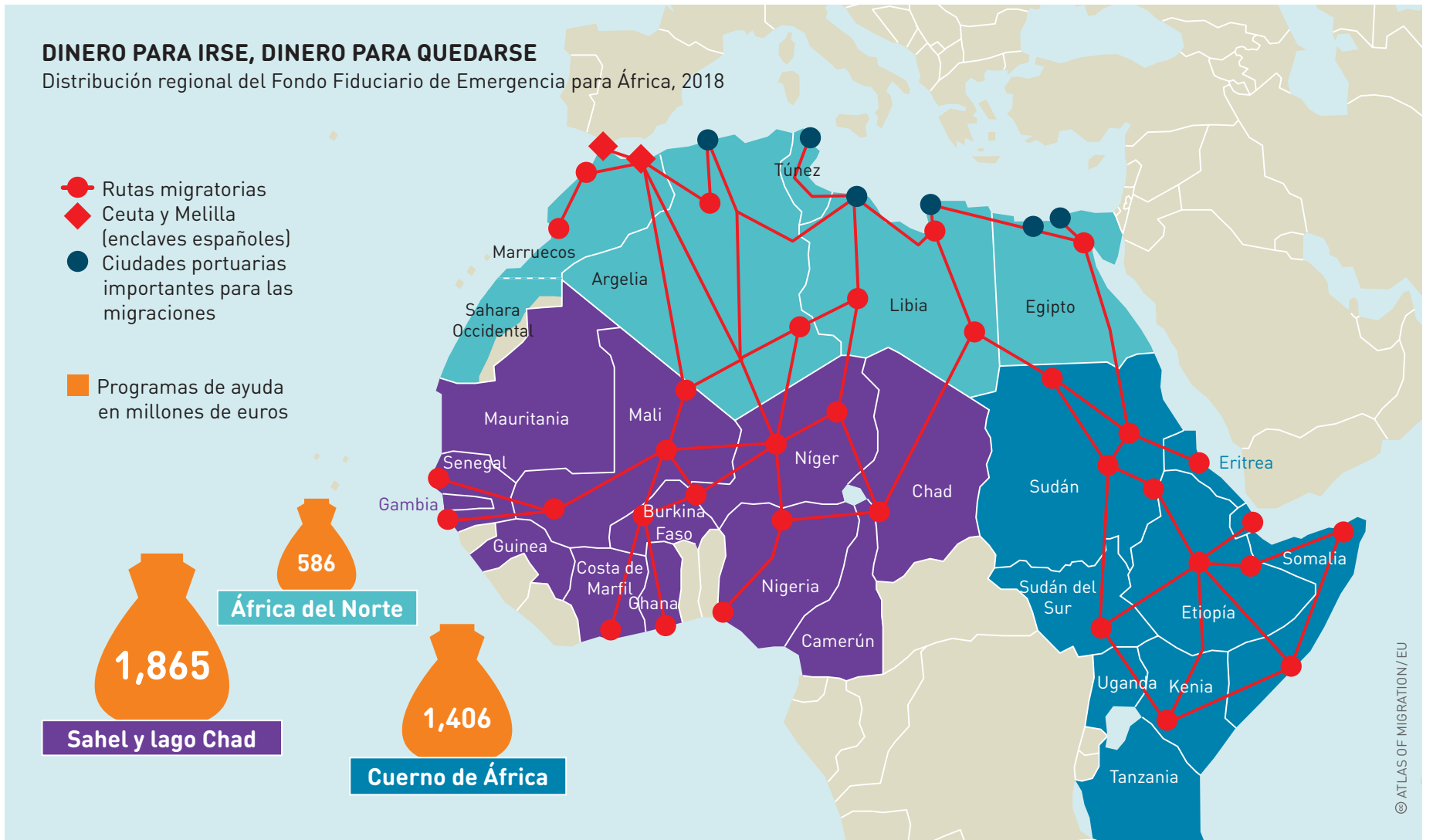
SOBREVIVIR Y LLEGAR

Personas en peligro rescatadas en el Mediterráneo Central, según la titularidad del barco, en personas por mes



DINERO PARA IRSE, DINERO PARA QUEDARSE

Distribución regional del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, 2018



los funcionarios europeos lo hagan por su cuenta. Argelia cerró sus fronteras no solo para migrantes en tránsito, sino también para cualquier ciudadano que quiera irse de forma irregular.

El dinero que reciben por controlar la migración es considerado cada vez más como ayuda para el desarrollo. Esto constituye un uso indebido de fondos que tienen como intención aliviar la pobreza. También contradice el objetivo de la

ayuda para el desarrollo, porque las remesas que los trabajadores migrantes envían a sus países de origen son una gran ayuda para los países pobres. La sociedad civil en África apenas percibe que la ayuda para el desarrollo y los controles migratorios están cada vez más entrelazados. En su mayor parte, las negociaciones se hacen a puertas cerradas.

En su nuevo Marco de Colaboración (*Partnership Framework*, en inglés) de

2016, la UE estableció la cooperación en los controles fronterizos como una condición para la ayuda. La UE ofrece “una combinación de incentivos positivos y negativos” para alentar a los países a que

colaboren con la UE y garantizar que haya consecuencias para quienes se nieguen. La ayuda para el desarrollo se convirtió en un modo de ejercer presión en algunos de los países más pobres del mundo.

Fuentes de los gráficos: EU Emergency Trust Fund for Africa, *State of Play and Financial Resources*, mayo 2019, <http://bit.ly/2Ih68jB>, European Court of Auditors, *Special Report N° 32/2018*, <http://bit.ly/2Kjvno6>, Encyclopaedia Britannica, *The Migration Morass in the Mediterranean*, <http://bit.ly/2Z2TVWp>., IOM data query, Frontex, *Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report 2017*, p.8, <http://bit.ly/2JWP3if>, Frontex, *Programming Document 2018–2020*, p.200, <http://bit.ly/2ESxoE2>.

¿Cómo lograr realmente la integración?

Asentarse no significa tener un hogar

por Mario Neumann

Muchas sociedades que reciben personas migrantes tienen como ideal que la integración sea plena. Sin embargo, aquellas que no se integran son percibidas como una amenaza. Pero enfocarse en la “integración” significa ignorar el problema verdadero: garantizarles derechos políticos y sociales.

El trabajo es la llave a la integración. Esto se viene escuchando desde el pico de llegadas de migrantes a Europa en 2015. En esto coinciden oficinas de empleo, partidos políticos y sindicatos. Pero la historia reciente de la migración demuestra que no hay correlación entre migrantes que consigan empleo y sus derechos políticos y sociales.

Tomemos como ejemplo a Alemania. Durante la década de 1950 y 1960, el gobierno de Alemania Occidental promovió la inmigración de “trabajadores huéspedes” del sur de Europa y de Turquía. En

1961, vivían y trabajaban 700.000 personas extranjeras en Alemania; para 1974, esta cifra había llegado a los cuatro millones. Muchas fábricas de Alemania Occidental no hubieran podido funcionar sin estas personas. Por entonces, la mayoría de los trabajadores tenían un pasaporte extranjero. Dos tercios vivían en residencias compartidas y eran tratados como ciudadanos de segunda. A medida que subía el desempleo, el gobierno impuso un congelamiento en el reclutamiento de trabajadores huéspedes e intentaron alentar el regreso a sus países de origen.

Pero muchas personas decidieron quedarse y trajeron a sus familias y seres queridos a Alemania.

En la actualidad, hay más de 10 millones de personas que viven en Alemania y no tienen pasaporte alemán. No se reconocen sus contribuciones al “milagro económico” de Alemania después de la Segunda Guerra Mundial y a la prosperidad actual. Muchas de estas personas no tienen derechos políticos y sociales, como la posibilidad de votar. En cambio, se les juzga según al nivel de integración dentro de la sociedad alemana. La idea de integración se utiliza con fines políticos: implica que los migrantes, de alguna manera, tienen un déficit, y deben compensarlo a través del cumplimiento de las normas de la cultura dominante, aceptando determinados valores, aprendiendo alemán, y mucho más.

Otras voces dicen que la integración es una tarea de ambos lados, y que las políticas de integración del gobierno pueden abrir nuevas oportunidades a las personas migrantes. Sin embargo, la idea central de la integración es justificar la discriminación al señalar sus diferencias aparentes y reinterpretar la “igualdad” como una cuestión de adaptación. Es claro quién tiene la culpa: las personas discriminadas son responsables por esta discriminación y tienen la tarea de reducirla.

Esta opinión se ve reflejada en el mercado laboral en Alemania. En 2015, un 36 por ciento de los trabajadores de tiempo completo que no tenían ciudadanía

alemana trabajaban en el sector de peor remuneración, y ganaban menos de 10 euros la hora. Para los ciudadanos alemanes, esta cifra se reducía a la mitad. Los alemanes ganaban en promedio un 21,5 por ciento más que quienes vienen del extranjero. Entre 150.000 y 300.000 mujeres de Europa Oriental y Medio Oriente tienen trabajos no registrados realizando tareas domésticas en hogares privados: se ocupan de la familia, cocinan, limpian y viven en los hogares de sus empleadores.

El rol económico de la migración

Una declaración de Horst Seehofer, el actual ministro del Interior de Alemania, muestra cuán racista sigue siendo la concepción dominante de la integración. En 2011, dijo que la Unión Social Cristiana “resistiría hasta la última bala” para que la inmigración no penetre en el sistema de seguridad social. Pero la inmigración siempre incluye al sistema social. Los economistas liberales lo saben: calculan que la economía alemana necesita un ingreso anual de 146.000 migrantes fuera de la UE, todos los años hasta 2060. Lo más probable es que todas esas personas paguen impuestos y seguridad social.

En 2017, la tasa de empleo de los ciudadanos alemanes estaba por encima del 70 por ciento; entre los inmigrantes de otros países de la UE este porcentaje era del 74 por ciento. Investigadores del mercado laboral pronostican que después de cinco años, la mitad de los actuales refugiados

en Alemania habrán encontrado empleo. Quince años después de su llegada, este número será del 75 por ciento.

Eso significa, sin embargo, que muchas de los cientos de miles de personas que llegaron a Alemania en 2015 tendrán que vivir de la seguridad social durante un buen tiempo, como gustan señalar quienes se oponen a los migrantes. Pero esto presenta un cuadro sesgado del rol económico de la migración.

Para los proveedores reglamentarios de seguros médicos, los migrantes alivian y estabilizan sus balances financieros. La mayoría de las personas migrantes son jóvenes. Incurren en menos costos de salud que los clientes promedio, y frenan el aumento en la edad promedio de las personas cubiertas. Los fondos de pensión dicen que los trabajadores extranjeros de países de la UE contribuyen el mismo monto que los ciudadanos alemanes, y que tienen una influencia positiva en los ingresos de los fondos de pensión estatales. Se estima que los extranjeros contribuyeron cerca de un décimo del 2,2 por ciento de crecimiento económico que hubo en 2017: sin su presencia, muchos puestos de trabajo hubieran permanecido vacantes.

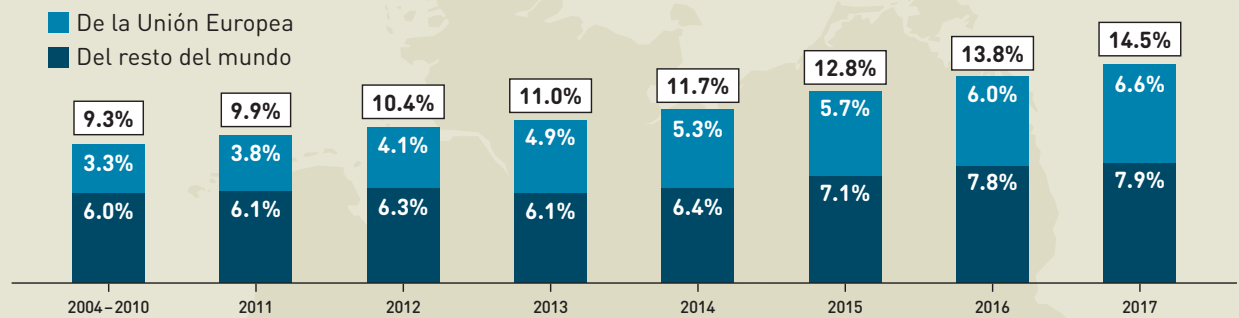
En otras palabras, los economistas dicen que los migrantes contribuyen tanto a los servicios públicos de salud como a la prosperidad general. No se puede negar su importancia para la economía alemana. Pero cuando se habla de “integración pobre” y de frases como “hasta la última bala”, se entiende lo siguiente: el racismo y la retórica política de derecha no están necesariamente dirigidos a reducir la inmigración. En cambio, buscan privar a los migrantes de sus derechos e invisibilizar su trabajo y sus logros: la explotación está bien, pero no el reconocimiento. La respuesta no es una política de integración, sino el otorgamiento de derechos políticos y sociales. Esas son las verdaderas llaves de la integración.

Fuentes de los gráficos: DIW-Wochenbericht 44/2018, p.958, <http://bit.ly/2WaXWq3>, Johann Fuchs u. a., Zuwanderung und Digitalisierung, Bertelsmann-Stiftung, 2019, p.83, <http://bit.ly/2MphDuF>, DIW-Wochenbericht 4/2019, p.65, <http://bit.ly/2WPHAYt>.

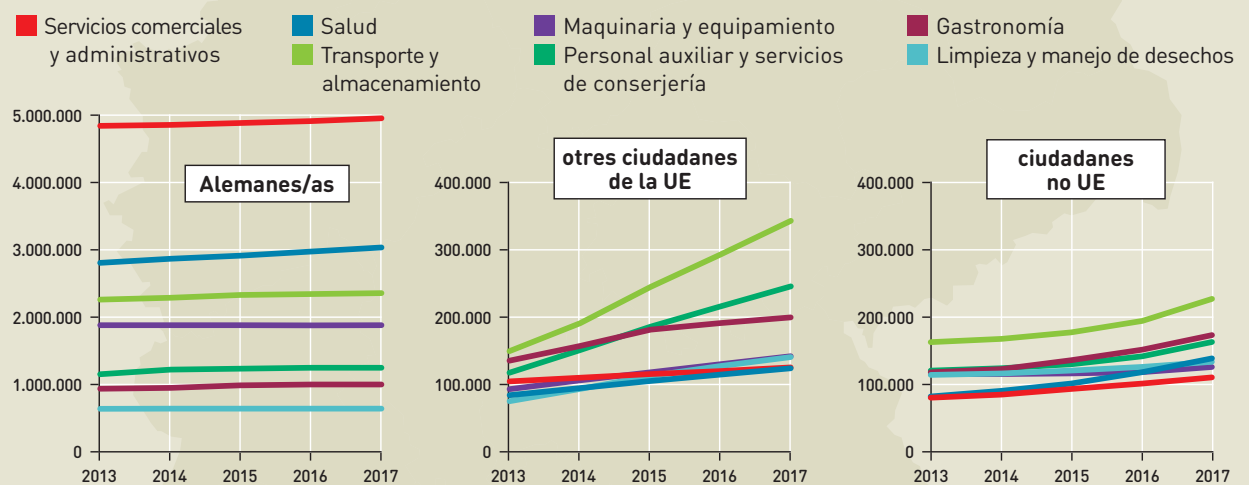
UNA NUEVA FUENTE DE TRABAJO BARATO

Personas extranjeras en el mercado laboral alemán y el peligro de una degradación del empleo

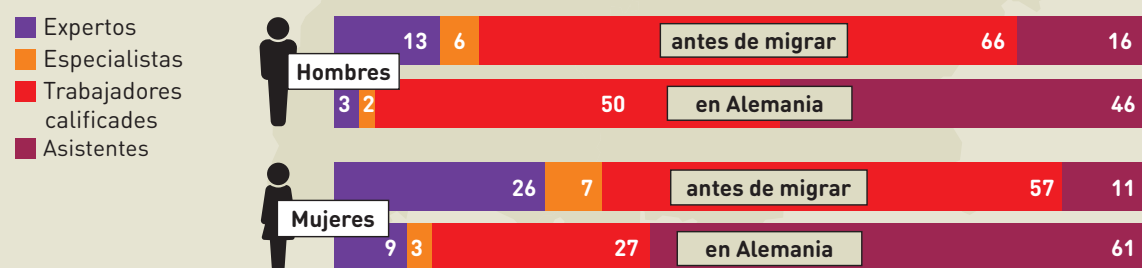
Proporción de personas extranjeras en la población de 15 a 75 años, por nacionalidad, en porcentajes



Personas empleadas que pagan contribuciones de seguridad social en las siete categorías laborales principales, por nacionalidad



Nivel laboral de los refugiados antes y después de migrar, personas de 18 a 65 años, por género, en porcentaje, 2017



© ATLAS OF MIGRATION/DIW, BERTELSMANN-STIFTUNG

El Acuerdo de Schengen y el Convenio de Dublín Europa: sin preparación y sin coordinación

por Bernd Kasperek y Matthias Schmidt-Sembdner

Europa tiene un enfoque caótico hacia la cuestión de las personas refugiadas. Cada país tiene sus propios intereses y se niega a comprometerse o a mostrar solidaridad. Sin embargo, todos los países coinciden en algo: implementar políticas para dificultar el pedido de asilo de los refugiados en la Unión Europea.

Las políticas migratorias y fronterizas de Europa se remontan a la década de 1980. En su núcleo hay dos tratados, ambos firmados en 1990. El primero es el Acuerdo de Schengen, que abolió los controles en las fronteras inter-

nas de la Unión Europea (UE). El segundo, el Convenio de Dublín, entró en vigor en 1997 y determina qué país es responsable de procesar los pedidos de asilo. “Dublín” se convirtió en el corazón del Sistema Común de Asilo Europeo, establecido en

2003, que tenía el objetivo de armonizar las leyes de asilo dentro de la UE.

La idea detrás del Convenio de Dublín es evitar múltiples pedidos de asilo en varios Estados miembro de la UE. Se establecieron diferentes criterios para determinar qué miembro es responsable de una aplicación particular, como el primer país al que llegó la persona que pidió el asilo, o los vínculos familiares en un Estado miembro. En ese momento se toma una decisión. Los refugiados no pueden simplemente decidir en qué país prefieren pedir asilo.

En poco tiempo se hizo claro que, en la gran mayoría de los casos, se aplicaba el criterio del primer país de llegada, especialmente después de 2005, cuando las huellas digitales de todas las personas aprehendidas durante un cruce de fronteras irregular o de quienes habían pedido asilo eran registradas en la base de datos EURODAC. Esto hacía posible identificar de manera rápida qué país era responsable de procesar a las personas, que podían ser deportadas a dicho país.

Como resultado, ya que las principales rutas de escape a Europa (a través del Egeo y el Mediterráneo Central) llevaban a Grecia e Italia, estos dos países se hicieron

responsables de la gran mayoría de los procedimientos de asilo en la primera década del milenio. En vez de un sistema armónico de asilo europeo que pudiera ofrecer a las personas condiciones similares, los estándares en la UE empezaron a discrepar. Los países del Sur estaban saturados, y quienes habían solicitado asilo allí a menudo tenían que sobrevivir en las calles, mientras que la cifra de procedimientos de asilo en los países del Norte disminuyó de forma drástica. En Alemania, la cantidad de pedidos de asilo cayó de un poco menos de 140.000 en 1999 (95.000 iniciales y 43.000 subsiguientes) a menos de 20.000 en 2007. El sistema de Dublín, muy burocrático, no funcionaba bien ni siquiera en ese momento, a pesar de que relativamente pocas personas llegaban con pedido de asilo.

Colapso del sistema

Todo cambió en 2011. Las autoridades fronterizas europeas dependían cada vez más de la cooperación con los gobiernos de África del Norte. Las revoluciones de la Primavera Árabe hicieron que esta cooperación cesara casi por completo y los controles fronterizos en el Mediterráneo colapsaron temporalmente. Al mismo

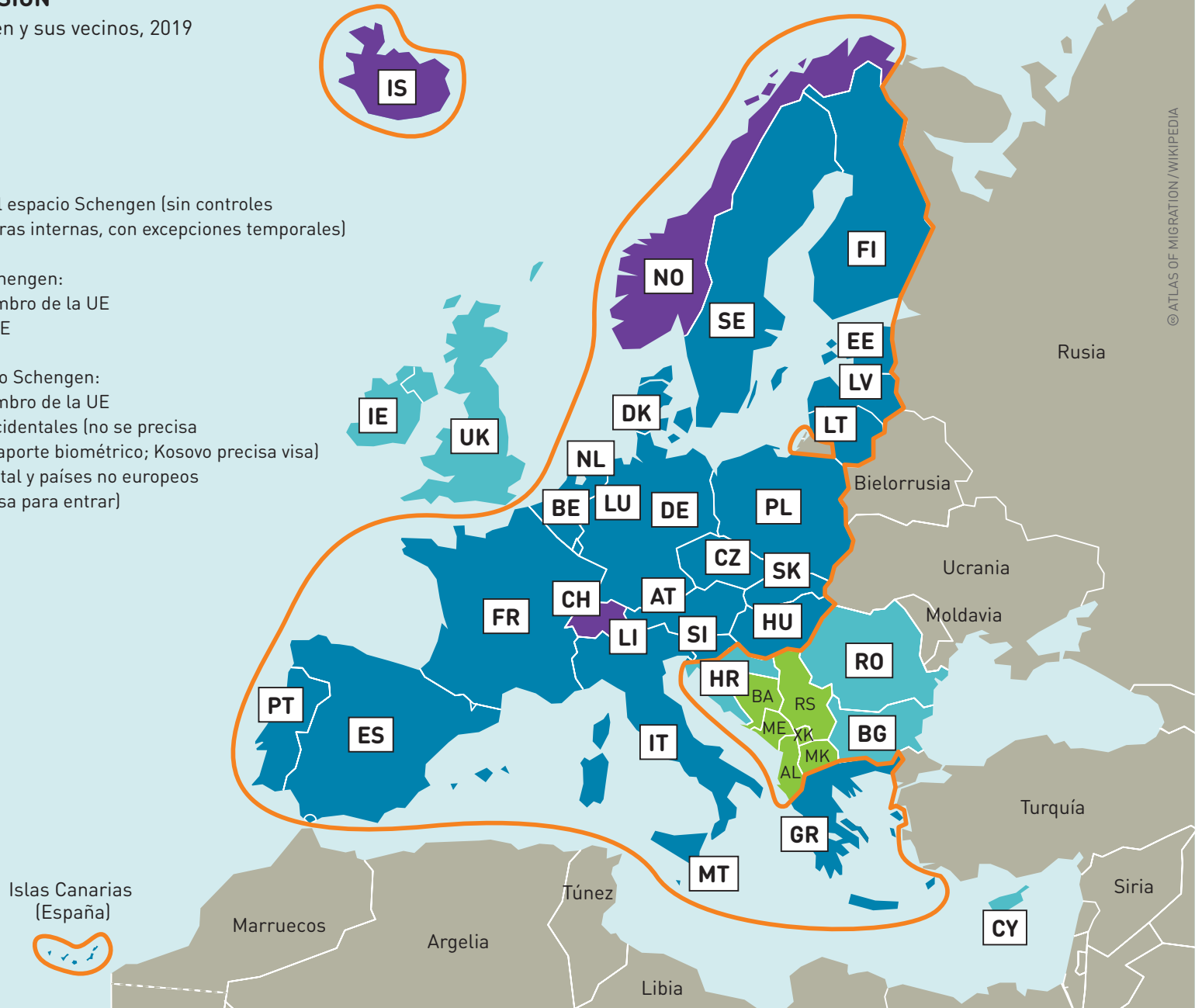
LA GRAN EXCLUSIÓN

El espacio Schengen y sus vecinos, 2019

□ Fronteras del espacio Schengen (sin controles en las fronteras internas, con excepciones temporales)

En el espacio Schengen:
 ■ Estados miembro de la UE
 ■ Estados no UE

Fuera del espacio Schengen:
 ■ Estados miembro de la UE
 ■ Balcanes Occidentales (no se precisa visa con pasaporte biométrico; Kosovo precisa visa)
 ■ Europa Oriental y países no europeos (se precisa visa para entrar)



AL: Albania, AT: Austria, BA: Bosnia y Herzegovina, BE: Bélgica, BG: Bulgaria, CH: Suiza, CY: Chipre, CZ: República Checa, DE: Alemania, DK: Dinamarca, EE: Estonia, ES: España, FI: Finlandia, FR: Francia, GR: Grecia, HR: Croacia, HU: Hungría, IE: Irlanda, IT: Italia, LI: Liechtenstein, LT: Lituania, LU: Luxemburgo, LV: Letonia, ME: Montenegro, MK: Macedonia del Norte, MT: Malta, NL: Países Bajos, NO: Noruega, PL: Polonia, PT: Portugal, RO: Rumania, RS: Serbia, SE: Suecia, SI: Eslovenia, SK: Eslovaquia, UK: Reino Unido, XK: Kosovo.

tiempo, aumentó la cantidad de conflictos violentos en todo el mundo, empujando cada vez más refugiados hacia Europa. Y los tribunales empezaron a defender los derechos humanos de las personas refugiadas. Se prohibieron las deportaciones inmediatas sin debido proceso de vuelta por el Mediterráneo, así como las deportaciones basadas en el sistema de Dublín hacia Grecia, en donde las personas eran maltratadas.

La efectividad del sistema de Dublín empeoró. Los Estados miembro del Sur evitaron tomar las huellas digitales de las personas recién llegadas. Sabían que la mayoría de quienes pedían asilo iban hacia el Norte de todas formas. Cada vez más refugiados resistían con éxito la deportación o empezaban procesos judiciales.

En 2015, en el “verano de la migración”, el sistema colapsó. Cientos de miles de personas, en su mayoría procedentes de Siria, buscaron una ruta de Turquía hacia Grecia. Desde allí entraron a través de la llamada “ruta balcánica” hacia el corazón de la UE. La Unión Europea no estaba preparada y reaccionó sin coordinación. Quedaron al descubierto las viejas contradicciones entre sus Estados miembro e instituciones. En septiembre de 2015, cada vez más miembros de la UE reestablecieron controles fronterizos. En febrero de 2016, Austria ordenó cerrar la ruta balcánica en todas sus fronteras de la UE. Los controles seguían en pie en 2019. La libertad de movimiento Schengen, que elimina los controles de identidad sistemáticos en las fronteras, ha estado pausada desde entonces en muchos lugares.

El denominador común más bajo de la UE ha sido, a partir de ese momento, trasladar los controles migratorios de vuelta a Turquía y a África (ver artículo “En nombre del desarrollo”). En los “puntos calientes” en las costas griegas e italianas, Frontex (la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas) y la European Asylum Support Office son quienes ordenan las llegadas, les niegan a muchas personas acceso al sistema de asilo y las mandan de vuelta.

Dentro de las discusiones sobre las reformas necesarias en la legislación europea sobre el asilo, solo hay unidad en torno a un asunto: dificultar las condiciones para quienes buscan asilo. El principal punto de disputa es cómo distribuir a las personas que piden asilo de forma más equitativa en toda la UE. Algunos Estados, incluyendo a Hungría y Polonia, se niegan por principios a aceptar a estas personas, mientras que Italia solicita más solidaridad de otros Estados miembro de la UE, y al mismo tiempo sabotea los intentos de rescatar personas en el Mediterráneo. Los puntos en pugna dan la impresión de que hay una lucha entre los diferentes enfoques para lidiar con el flujo internacional de refugiados. Pero la única diferencia entre todos los actores radica en la intensidad de la represión de las políticas migratorias.

Traducción de todos los artículos: Ignacio Barbeito

Fuentes de los gráficos: CE, Infographic, Asylum applications in the EU, 1990–2018, <http://bit.ly/2MnyxcV>, Eurostat, Code tps00191, <http://bit.ly/2Xj1hER>. p.31: Wikipedia, Schengener Abkommen article, <http://bit.ly/317B66b>.

EN MOMENTOS DE NECESIDAD

Solicitudes de asilo en la Unión Europea, Estados miembro, por miles

