



Documento de Trabajo 05/2018

**Comprensión y gestión de los flujos migratorios en el área del Mediterráneo: desde emergencia hasta fenómeno estructural**

*Understanding and managing the migrants flows in the Mediterranean area: from emergency to structural phenomenon*

*Documento presentado por el Grupo de Trabajo nº 1 en la conferencia cuadrilateral (C4) celebrada en Roma del 22 al 25 de mayo 2017*

## Comprensión y gestión de los flujos migratorios en el área del Mediterráneo: desde emergencia hasta fenómeno estructural

*Understanding and managing the migrants flows in the Mediterranean area:  
from emergency to structural phenomenon*



Maquetado en julio de 2018 por el Instituto Español de Estudios Estratégicos  
(IEEE)

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional  
(CESEDEN)

---

**Nota: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad de los autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del CESEDEN o del IEEE.**

---

## *Índice*

Comprensión y gestión de los flujos migratorios en el área del Mediterráneo: desde emergencia hasta fenómeno estructural	5
Países de origen y causas de la migración	9
Países de origen, países de salida	9
Factores de presión y factores de atracción	10
Migración desde Oriente Medio y el Cuerno de África	12
Rutas de migración. Control de fronteras, búsqueda y rescate en el mar y ayuda de emergencia	15
Ruta del Mediterráneo Occidental	15
Ruta Occidental Africana (Atlántico)	16
Desde Libia y Egipto a Italia	16
Turquía-Grecia-Países Balcánicos-Europa Central	18
Retos de los flujos migratorios y cómo gestionarlos	18
Proceso de llegada ordenada e identificación objetiva en la frontera. Distinción de migrantes económicos y solicitantes de asilo	18
Principio de «No devolución». Impacto de este problema legal y humanitario y sus implicaciones en el manejo de los flujos migratorios en la realidad	19
Disuasión a los contrabandistas y traficantes de personas. Cómo persuadir de no tomar la ruta marina	20
Solidaridad de los países de la Unión Europea con los estados fronterizos de migración en la vigilancia y control de fronteras, búsqueda y rescate en el mar y primeros auxilios	21
Política Común de la UE de asilo e inmigración	22
Reubicación de migrantes entre los países de la Unión Europea	23
Mejorando la integración de los migrantes en sus destinos finales: respeto de la ley, adhesión a los valores cívicos de Europa, relaciones con las comunidades locales, empleo, aprendizaje del idioma, servicios sociales, formación profesional, educación, alojamiento...	24

Menores no acompañados. Equipos de emergencia para apoyarles, prevenir los abusos sexuales, desapariciones y personas sin hogar y luchar contra las mafias de explotación.	
Acciones de Integración individualizadas	25
Mujeres retenidas en países de paso. Abuso sexual y esclavitud	26
Soluciones integrales y completas para un futuro cercano	27
Cierre de la brecha de Libia a través de acuerdos de paz, erradicación del Daesh, reconstrucción de las infraestructuras estatales y respeto por los derechos humanos	27
Implicación de la Unión Africana y la Liga Árabe y su posible contribución para identificar soluciones conjuntas para los países de origen y tránsito de los flujos migratorios	28
Solicitar la cooperación de los países ricos árabes en la acogida, apoyo e integración de los migrantes y refugiados del área en crisis	29
Acercamiento de la Unión Europea a la crisis de migración. Puesta en práctica del plan de acción de la Cumbre de La Valletta	31
Promover la vuelta a salvo de los refugiados a sus países de origen. Casos especiales de los cristianos perseguidos y otros miembros de minorías religiosas	33
Tratado económico y social entre la Unión Europea y los estados de Magreb y Sahel para promover el libre comercio desde África a Europa, desarrollo sostenible, empleo local, construcción de infraestructuras, los derechos humanos y la estabilidad política para dar nuevas oportunidades en los países de origen y paso de los migrantes a/hacia Europa	34
Conclusiones	37
Composición del Grupo de Trabajo	41

## Comprensión y gestión de los flujos migratorios en el área del Mediterráneo: desde emergencia hasta fenómeno estructural

### Resumen

El artículo analiza las corrientes migratorias a través del Mediterráneo, así como los factores que impulsan a la emigración y los que la atraen. Es necesario mejorar el sistema de identificación, acogida y asilo. El Consejo de Seguridad debe autorizar a los barcos de la Unión Europea a operar en las aguas territoriales de Libia, cuya Guardia Costera debe ser reforzada.

Europa debe actuar de forma colectiva, solidaria y con una estrategia a largo plazo basada en acuerdos con los países de origen de los inmigrantes. Ningún país puede asumir la carga de la crisis de los refugiados por sí solo. Las propuestas de países que no quieren refugiados y ofrecen compensaciones económicas deberían ser consideradas.

Los refugiados pueden traer beneficios económicos y sociales a Europa con políticas de integración bien diseñadas, recibiendo lo antes posible formación lingüística, evaluación de las aptitudes, cursos de integración cívica y la posibilidad legal de trabajar. La sociedad civil debe participar en estas acciones de integración.

Los menores no acompañados corren el riesgo de convertirse en víctimas del tráfico de personas y de la prostitución y acabar en las calles, por lo que se debe actuar en las primeras setenta y dos horas tras su desembarco. Las mujeres sufren violaciones y explotación sexual en sus migraciones, especialmente aquellas que pasan por Libia. Las comunidades de origen deben llevar a cabo campañas para desarrollar una mayor comprensión sobre los riesgos asociados a viajar a través de Libia.

Urge cerrar la brecha de Libia a través de tratados de paz, la erradicación del Daesh, la consolidación estatal y el respeto de los derechos humanos.

La Unión Africana, la Liga de Estados Árabes y la UE deben cooperar en la asistencia humanitaria y la lucha efectiva contra traficantes. Los países árabes más ricos, cercanos en cultura, religión y lengua a la mayoría de los refugiados de Oriente Medio, no deben seguir dejando la carga del problema a la UE.

Se debe favorecer el retorno de los cristianos perseguidos a Siria e Irak, países de los que son los habitantes originales y donde constituyen un elemento de moderación y progreso.

Se propone un Tratado Económico y Social de la Unión Europea con los países del Magreb y Sahel, además de Egipto, para promover el libre comercio, el desarrollo sostenible, el empleo local, las infraestructuras, los derechos humanos y la estabilidad política, para crear nuevas

oportunidades en los países de origen y paso de los migrantes hacia Europa. El Tratado debería cubrir por lo menos un periodo de quince años (2020-2035), siendo financiado en dos periodos plurianuales de siete años en el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea.

### Palabras clave

Refugiados, África, Oriente Medio, Libia, asilo, integración de inmigrantes, control de fronteras, tráfico de personas, menores no acompañados, tratado económico y social.

## *Understanding and managing the migrants flows in the Mediterranean area: from emergency to structural phenomenon*

### Abstract

*This paper analyzes migration flows through the Mediterranean, as well as their push and pull factors. There is a need to improve the identification, welcome and asylum processes*

*UN Security Council should authorize EU ships to operate inside the territorial waters of Libya, whose Coast Guard should be reinforced.*

*Europe needs to act collectively, with solidarity and with a long-term strategy based on agreements with immigrants' countries of origin. No country can shoulder the burden of the refugee crisis alone. The proposals of compensation payments from countries that do not want refugees should be considered.*

*Refugee can bring benefits to Europe if integration policies are well designed. They should receive as soon as possible language training, skills assessments and civic integration courses and the legal possibility to find a job. Civil society must take part in these integration actions.*

*Unaccompanied minors risk becoming victims of human trafficking, prostitution and homelessness. It is extremely important to act in the first 72 hours after their disembarkation. Women migrants suffer rapes and sexual exploitation, especially those passing through Libya. Communities of origin should promote campaigns to develop a greater understanding of the risks associated with travelling through Libya.*

*It is urgent to close the Libyan gap through peace agreements, eradication of Daesh, state building and respect for hu League of Arab States man rights.*

*The African Union, the League of Arab States and the EU must cooperate in humanitarian assistance and in effective fight against traffickers. Rich Arab*

*countries, close in cultural, religious, and linguistic terms to the majority of refugees from the Middle East, should not leave the burden of the problem on the EU.*

*The return of persecuted Christians to Syria and Irak, where they were the original inhabitants and where they constitute an element of moderation and progress, should be promoted.*

*An Economic and Social Treaty between the European Union and the Maghreb and Sabel states is proposed to promote free commercial trade, sustainable development, local employment, infrastructure building, human rights and political stability, in order to create new opportunities in the countries of origin and passage of migrants to Europe. The proposed Treaty should cover at least a 15-year period (2020-2035), so to be financed by two 7-year European Union Multiannual Financial Frameworks.*

### **Keywords**

*Refugees, Africa, Middle East, Libya, asylum, immigrant integration, border control, human trafficking, unaccompanied minors, economic and social treaty.*





## Países de origen y causas de la migración

### *Países de origen, países de salida*

Los flujos de migración son extremadamente complejos y están impulsados por una complicada combinación de factores. Aunque los que llegan tienen necesidades de protección (aproximadamente tres cuartos pueden reclamar el estatuto de refugiado u otra protección), muchos parten hacia Europa, no desde su país de origen – donde se enfrentan a violencia y persecución – sino de países de «primer asilo», como Turquía y Jordania, que se han visto sobrepasados por las responsabilidades de protección. Globalmente, el 86% de los refugiados son acogidos por los países en desarrollo que ya tiene más que suficiente con sus propios desafíos económicos y políticos. El 90% de los cuatro millones de sirios desplazados fuera de las fronteras de su país, están asentados en tres países: Turquía, Jordania y Líbano. Tras el sexto año de guerra y el agotamiento de los recursos y oportunidades, muchos de los desplazados han empezado a buscar refugio en Europa.

Las cifras de ACNUR muestran un fuerte crecimiento del número de refugiados y migrantes que llegan a Europa cruzando el Mar Mediterráneo, de 60.000 migrantes en 2013 hasta 450.000 en 2015. El 90% de los migrantes que han llegado a Europa a través del mar, provienen exclusivamente de diez países: Siria (59%), Afganistán (14%), Eritrea (6%), Irak (4%), Nigeria (3%), Pakistán (3%), Somalia (2%), Sudan (1%), Gambia (1%) y Bangladesh (1%).

El 69% de los migrantes, según ACNUR, que han llegado a Europa por vía marítima, son hombres, mientras que la proporción de niños y mujeres fue respectivamente del 18% y el 13%. Los niños más vulnerables son aquellos que llegan sin familia o tutor. Este fue el caso de la mitad de menores que llegaron a Italia en 2014, más de 8.000, siendo un cuarto provenientes de Eritrea. Cruzar el Mediterráneo fue más letal en 2014 y 2015, con cerca de 7.000 muertes contabilizadas (fuente OIM) que cruzar el Río Grande desde México hasta Estados Unidos, el océano Índico desde Indonesia hasta Australia o el Golfo de Adén desde el Cuerno de África hasta la Península Arábiga.

La mayoría de los migrantes que han llegado a Italia en los últimos 15 años no eran ciudadanos de ningún país del Mediterráneo. La costa del sur o este del Mediterráneo, era para ellos la última etapa de un largo viaje que comenzó en el Cuerno de África (Eritrea, Somalia, Etiopía y Sudán), en otros países del África subsahariana (Nigeria, Malí, Ghana y Gambia), Oriente Medio (Irak) e incluso más al este (Pakistán, Afganistán, Bangladesh...).

Los migrantes que llegan a Europa por vía marítima constituyen lo que ACNUR denomina «flujos migratorios mixtos»: refugiados y migrantes económicos que usan las mismas rutas y recurren a los mismos contrabandistas para alcanzar el mismo destino. El Centro de Política Migratoria del Instituto Universitario Europeo constata que solo el tráfico ilícito de migrantes provenientes de Túnez y en menores cantidades de Argelia y Marruecos parecen ser en gran medida migrantes que buscan trabajo. Los flujos desde Nigeria, Egipto, Bangladesh y Pakistán parecen ser los más mixtos. Los flujos desde Eritrea, Siria, Somalia, Afganistán, Malí, Gambia, Costa de Marfil, Sudán y Palestina, son principalmente de refugiados que escapan de situaciones de amenazas para sus vidas.

### Factores de presión y factores de atracción

La persecución en el país de origen por razones de raza, religión, nacionalidad u opciones políticas o sociales, es uno de los factores de presión para las actuales corrientes migratorias (ACNUR). Otros pueden decidir migrar en respuesta al hambre, negación de los derechos económicos y sociales, corrupción y mal gobierno, conflictos y otras formas de inseguridad. La necesidad de sostener a la familia en casa al mandarles dinero desde Europa puede representar otro factor de presión. Según la OIM, los niños no acompañados pueden migrar por una sumamente amplia variedad de razones: factores de presión económica, necesidades educativas, presiones culturales, experiencias traumáticas (incluida violencia sexual) o conflictos y desastres naturales.

Los factores de presión mencionados anteriormente, no son nuevos. En los últimos años, sin embargo, el resurgimiento de la violencia y represión en los países mencionados anteriormente ha causado un aumento del flujo de migración mundial. Los sirios, por ejemplo, quienes representan el 59% de las llegadas actuales en embarcaciones, huyen de ataques indiscriminados sobre áreas civiles, tanto por fuerzas del gobierno, como por grupos armados, desapariciones forzadas, tortura durante la detención y, violaciones sistemáticas y generalizadas cometidas por grupos extremistas Islámicos - Estado islámico y ramas locales de Al-Qaeda-. Desde el comienzo de la guerra civil en Siria en 2011, ACNUR ha registrado casi 4 millones de refugiados sirios en países vecinos.

En Afganistán, comenzó un nuevo periodo de inseguridad en 2014, relacionado con una inestabilidad política y una presión creciente por varios grupos insurgentes, incluyendo a los talibanes. Algunas de las razones por la que los refugiados afganos escapan de sus países de origen son los frecuentes ataques contra los civiles, secuestros, restricciones a la libertad de circulación (especialmente las mujeres) y tortura.

En Eritrea más de 357.000 ciudadanos (5% de la población) huyeron de su país a finales de 2014, debido al agravamiento de la represión. Las razones para salir del país

incluyen los alistamientos militares ampliables a partir de los dieciocho años, tortura, detenciones arbitrarias, restricciones en la libertad de expresión, de conciencia, de religión y de movimiento. Aproximadamente  $\frac{1}{4}$  de los menores no acompañados que llegaron a Italia en 2015, eran ciudadanos eritreos. El número de iraquíes que buscan refugio en la UE también se ha elevado bastante debido al incremento de los conflictos armados y el avance del Estado Islámico en la parte central de Irak. En Nigeria, el conflicto entre las fuerzas gubernamentales y los grupos armados insurgentes como Boko Haram en el noreste ha causado la huida del país de 192.000 personas en 2014. Los paquistaníes evitan las insurgencias en el noroeste de Pakistán, donde la seguridad es cada vez más frágil. Una guerra civil de dos décadas en Somalia ha restringido el acceso humanitario y ha causado crisis humanitarias. Además, el grupo islamista Al-Shabaab lleva a cabo ataques regulares contra civiles, estudiantes, profesores y colegios. Los niños se ven forzados a unirse a grupos armados. La crisis de la sequía y el hambre, en parte causada o agravada por el cambio climático, supone otro factor de presión en Somalia. En cualquier caso, el factor de presión más importante para los migrantes, parece ser la necesidad de huir de la inestabilidad.

Por otra parte, es cierto que las conexiones familiares, la disponibilidad de unos mejores sistemas de seguridad social, la esperanza de una educación más asequible, oportunidades de trabajo y más específicamente, la demanda de trabajadores estacionales y poco cualificados, pueden ser fuerzas de atracción. Las ilusiones ofrecidas por los contrabandistas de que Europa es fácilmente alcanzable pueden jugar un papel en los movimientos migratorios respecto a la UE, como sugiere el Comisario Europeo para los Derechos Humanos. Sin embargo, el hecho de que muchos migrantes intentasen instalarse primero en terceros países antes de emprender el peligroso viaje hacia Europa, cruzando el Mediterráneo, sugiere que los factores de presión son más decisivos que los de atracción.

Los factores de atracción tienen más peso en los países del Magreb. Los migrantes magrebíes son migrantes económicos que buscan una vida mejor. Los factores de empuje para los movimientos migratorios en la región del Magreb están conectados a las tendencias de crecimiento demográfico con tasas seis veces más altas que las de la UE y altas tasas de desempleo juvenil.

El reagrupamiento familiar y las mejores oportunidades educativas, en particular entre mujeres y jóvenes, han obrado también como incentivo para las corrientes migratorias. No obstante, la crisis económica registrada en la UE de 2008 en adelante (con impactos negativos más grandes y profundos en los países del sur de la UE) ha retrasado notablemente los flujos migratorios desde los países del Magreb hacia la UE.

## *Migración desde Oriente Medio y el Cuerno de África*

A pesar de la adopción de políticas restrictivas por algunos países, los traficantes de personas son imaginativos y flexibles para cambiar/readaptar las antiguas rutas cuando es necesario.

Según las estadísticas y en la situación actual, podemos tratar de analizar algunos países de origen de migrantes en busca de Europa, a través del mar Mediterráneo, tanto desde Oriente Medio, como desde el Cuerno de África.

### Siria

La guerra civil de Siria ha creado la peor crisis humanitaria de nuestro tiempo. La mitad de la población que había antes de la guerra – más de once millones de personas– fue asesinada o forzada a huir de su hogar.

Las familias están luchando por sobrevivir en Siria o buscan un nuevo hogar en los países vecinos. Otras están arriesgando sus vidas de camino a Europa, esperando encontrar aceptación y oportunidades.

La ONU estima que 6,3 millones de personas son desplazados internos, mientras que muchos refugiados sirios están viviendo en Jordania y Líbano. Un número cada vez mayor de refugiados sirios está huyendo, cruzando la frontera hacia Turquía y muchos de ellos también están decidiendo emprender el peligroso viaje a través del mar Mediterráneo desde Turquía hacia Grecia.

### Pakistán

La migración en Pakistán está interrelacionada con la historia del país, su desarrollo y la movilidad interna y externa de las personas, basada en una cultura migratoria que es a la vez particular y colectiva. Actualmente, cuatro millones de pakistaníes viven fuera del país, la mitad de ellos en Europa. Pakistán constituye un caso paradigmático del modelo de migración contemporáneo, el cual muestra dos fases distintas, una legal (al principio) y otra ilegal (más adelante).

Desde principios de 1950, el primer gran grupo de inmigrantes pakistaníes, sobre todo en las áreas de Azad Jammu, Cachemira y el norte de Punjab se ha desplazado para satisfacer la demanda de trabajo en el sector de la construcción en el Reino Unido. La inmigración legal continuó durante los 60, cuando miembros educados y cualificados de la clase media de Pakistán trabajaban en la industria y los servicios en centro y norte de Europa (Inglaterra, Alemania Occidental y Noruega). A principio de los años 90 aparecieron los primeros flujos de movimientos irregulares hacia los países de la Unión Europea, con una mayoría de hombres que pertenecían a los más pobres,

trasladándose hacia Europa a través de redes de contrabando. Algunos se las arreglaron para obtener el estatus legal mediante el sistema de asilo de los países de acogida.

## Afganistán

Siendo durante mucho tiempo el principal origen de refugiados, sólo recientemente eclipsado por Siria, Afganistán se encuentra en la actualidad sufriendo cada vez más la migración mixta, con migración de refugiados y de buscadores de asilo, con corrientes estacionales y permanentes de migrantes económicos, con movimientos internos y con el retorno de afganos quienes habían buscado previamente seguridad en el extranjero.

Mientras los talibanes intensifican sus ofensivas terrestres continua la migración provocada por el conflicto y muchos afganos se desplazan dentro del país o al extranjero en busca de mejores oportunidades económicas y de mejores condiciones de vida. Otros cruzan habitualmente las fronteras poco vigiladas con Irán y Pakistán, buscando allí trabajos estacionales y en el extranjero.

La diáspora afgana está estimada entre cuatro y seis millones de personas. La inmensa mayoría reside en Pakistán e Irán. Solo en 2015, aproximadamente 200.000 afganos llegaron a Europa.

La movilidad afgana es fluida y compleja. Las investigaciones han demostrado que, durante décadas, los afganos se han ido desplazando por una gran variedad de razones, incluyendo la seguridad, la búsqueda de medios de subsistencia y por eventos o desastres naturales.

Ha habido siete grandes periodos de movimientos de población y desplazamientos en Afganistán desde los años 70, todos directamente relacionados con conflictos armados e inestabilidad política: la invasión soviética y el conflicto posterior (1978-88); la retirada soviética y el conflicto armado interno posterior (1989-96); el régimen Talibán (1996-2001); la invasión encabezada por los Estados Unidos, tras el 11 de Septiembre (2001-02); la derrota de los talibanes y el establecimiento de un gobierno provisional (2002-04); la insurgencia de los neo-talibanes (2004-...); y la gran cantidad de retornos irregulares, el desplazamiento interno y las corrientes de asilo hacia Europa (2015-....).

## Somalia

Somalia se caracteriza por la presencia simultánea de múltiples factores de presión como la extrema degradación ambiental, las hambrunas permanentes y la miseria consiguiente en la que vive la población local, así como la situación constante de conflicto interno agravada por la presencia de grupos islámicos radicales (Al Shabaab). La mayoría de los ciudadanos somalíes que deciden emigrar, alcanzan Jartum cruzando Etiopía o viajan hacia Yemen por vía marítima para continuar hacia Sinaí. Después se van hacia Turquía y los Balcanes o, vía Egipto y Libia, van a Italia (sobre todo como

país de tránsito, ya que la mayor comunidad de somalíes en Europa está en Suecia y Noruega).

### Eritrea

Eritrea sufre una persistente crisis social y económica, al igual que un importante déficit de democracia, y se caracteriza por una muy alta tasa de emigración: según algunos datos no confirmados, aproximadamente 3000.000 refugiados eritreos están desplazados en países vecinos, 150.000 de los cuales estarían en Etiopía.

El gobierno de Asmara, quien condena oficialmente y lucha contra este fenómeno, en realidad parece estar a favor del movimiento de gente como herramienta para presionar a los países europeos, para reducir el impacto de las sanciones internacionales y del aislamiento del país y para obtener ayudas internacionales. Asimismo, las remesas de los ciudadanos eritreos en el extranjero representan un ingreso económico garantizado para el propio país.

En 2015, los eritreos representaban el principal grupo étnico llegado a Italia (alrededor de 36.000) y el cuarto en Europa. El 31 de diciembre de 2016, las cifras cayeron hasta 20.585, aunque sigue siendo una cantidad significativa de personas. Esta reducción es debida probablemente a la oportunidad, en los primeros tres meses de 2016, ofrecida por la ruta anatólica-balcánica, antes de su cierre tras los acuerdos entre la UE y Turquía.

### Etiopía

La emigración etíope sigue siendo significativa. Es estimado que alrededor de 50.000 personas abandonan el país cada año, para alcanzar principalmente Oriente Medio y Europa. Las autoridades de los países de destino han expulsado a un número muy importante de migrantes ilegales. El 14 de junio de 2016, fue firmado el Compromiso Estratégico de la UE y Etiopía para una amplia cooperación destinada a hacer frente a las causas fundamentales de este fenómeno.

### Sudán

Sudán es el principal país de tránsito para los migrantes del Cuerno de África que se dirigen hacia Libia o Egipto. Los traficantes de personas han conseguido un nivel de organización muy alto, probablemente favorecido por la corrupción de cargos clave en el aparato institucional y han establecido una extensa red de apoyo recíproco que va más allá de la tendencia natural a la competencia por el control. Umm Durman, un barrio de Jartum donde los migrantes se reúnen antes de cruzar el Sahara, está floreciendo y su expansión ha hecho que este barrio sea del mismo tamaño que la propia capital.



## Sudán del Sur

Sudán del Sur consiguió la independencia de Sudán en 2011, tras un prolongado conflicto, seguido de un intento de golpe de Estado en 2013, cuyos efectos todavía son visibles. La población del país está casi en una indigencia total, con una emergencia humanitaria que alcanza a cuatro millones de personas. 200.000 sudaneses del sur están establecidos en campos de refugiados y alrededor de dos millones están desplazados. La llegada a Italia de 80 ciudadanos de Sudán del Sur por vía marítima en 2016 es un pequeño signo del posible comienzo de un flujo que puede afectar a un gran número de personas.

## Rutas de migración. Control de fronteras, búsqueda y rescate en el mar y ayuda de emergencia

### *Ruta del Mediterráneo Occidental*

La ruta de Marruecos a España ha sido un significativo punto de presión desde 2005, cuando miles de migrantes subsaharianos salieron en los titulares del mundo al tratar de escalar la valla de la ciudad española de Melilla. Desde entonces la cooperación entre España y Marruecos ha mantenido en esta ruta un número de migrantes relativamente bajo. Los migrantes se inclinan más por salir de Libia ya que las probabilidades de ser devueltos por las autoridades de la UE son mucho más bajas. Hace una década los migrantes de Marruecos hacia España eran sobre todo económicos que, provenientes de Argelia y Marruecos, buscaban trabajo en España, Francia e Italia. Sin embargo, desde entonces, han estado cada vez más asociados a los africanos subsaharianos que se veían empujados hacia el norte por los conflictos en Malí, Sudán, Sudán del Sur, Camerún, Nigeria, Chad y la República Centroafricana. En 2015, los sirios representaron la mayor parte de entradas en esta ruta. Los africanos occidentales alcanzan Marruecos o Argelia a través de dos vías terrestres. Una sigue la Costa Oeste Africana; la más corta cruza el Sahara. La ruta costera es la que prefieren los migrantes que abandonan Senegal y Mauritania, pero también, con frecuencia, es elegida por los ciudadanos de países más lejanos – como Nigeria, Costa de Marfil o Benín- ya que cruzar el Sahara se considera muy peligroso.

Hay múltiples razones para la fluctuación en los números totales de migrantes por esta ruta. España ha intensificado sus patrullas costeras, ha instalado el SIVE, el sistema marítimo de vigilancia a lo largo de su frontera sur, y ha firmado acuerdos bilaterales con Mauritania y Senegal. También se han reforzado los controles fronterizos en los

puertos principales, un importante factor disuasorio para los potenciales migrantes que se esconden ellos mismos a bordo de camiones y contenedores en ferries con dirección a Almería y Algeciras. En 2016 más de 10.000 ilegales utilizaron esta ruta, cruzando las fronteras ( por vía marítima o terrestre).

### *Ruta Occidental Africana (Atlántico)*

La ruta entre Senegal, Mauritania, Marruecos y las islas españolas de Canarias fue, en su momento, el punto de entrada ilegal más concurrido de toda Europa, con un máximo de 32.000 migrantes que llegaron a las islas en 2006. Los números se redujeron un 60% en 2007 tras los acuerdos bilaterales entre España, Senegal y Mauritania, incluyendo los acuerdos de repatriación. El fortalecimiento de los controles fronterizos incluída la instalación del sistema de vigilancia marítima SIVE, también contribuyó a ello junto con la Operación HERA, coordinada por FRONTEX. Los migrantes en esta ruta procedían principalmente de Marruecos y Senegal junto con otros de Níger, Nigeria y Malí. Por lo general, viajaban en unos largos barcos pesqueros de madera, conocidos como «cayucos»; los migrantes de Marruecos usan barcos pesqueros de madera más pequeños, llamados «*pateras*». Los números siguieron cayendo desde 2007 y en 2012 solo hubo 170 llegadas a las Islas Canarias.

### *Desde Libia y Egipto a Italia*

La ruta de Libia/Egipto a Italia, también conocida como la ruta del Mediterráneo central sigue siendo una ruta activa y sin fisuras a través de la cual los habitantes del centro y oeste del África subsahariana y los del Cuerno de África llegan a Europa vía Italia.

En 2016, 181.500 migrantes llegaron a Italia a través de esta ruta, 162.272 desde Libia, mediante 1.303 travesías, y 12.766 desde Egipto, en 46 travesías.

En comparación con los 3 años anteriores, es fácil entender que los contrabandistas y traficantes todavía tengan un refugio seguro en Libia y las organizaciones criminales que operan en el país aprovechan esta circunstancia, dado el bloqueo casi total de las rutas occidentales y orientales a Europa.

De hecho, en 2013 tuvimos un total de 42.925 personas que llegaron por vía marítima, mientras que en los 3 años siguientes fuimos testigos de una media de 170.000/180.000 migrantes por año, casi la mitad del total de migrantes que llegaron a Europa (350.000) en 2016.



Italia ha planteado con determinación este hecho y ha llamado la atención de la comunidad internacional, en particular la de la UE.

Pese a que esto no es un nuevo fenómeno en el Mediterráneo Central (Italia gestiona el problema desde los primeros años del este siglo), la tragedia de Lampedusa cuando en la noche del 3 al 4 de octubre de 2013, 366 migrantes murieron a pocos kilómetros de la costa, fue un punto de inflexión para la percepción de la magnitud del fenómeno por parte de la opinión pública, directamente relacionada con la situación de «cuasi» Estado fallido que hay en Libia. La operación «Mare Nostrum», la primera operación humanitaria a gran escala gestionada plenamente por Italia y la Armada italiana, comenzó inmediatamente. Se hizo un gran esfuerzo con una media de 6 barcos y 1.000 personas en el mar cada día, con el doble objetivo de salvaguardar la vida en el mar y prestar asistencia humanitaria y de combatir las acciones ilegales, como el contrabando y el tráfico humano.

Dependiendo de la ruta elegida, los contrabandistas usan diversos medios para transportar a los migrantes: botes, lanchas motoras, barcos pesqueros usados a menudo como «naves nodriza» (embarcaciones más grandes, que al acercarse a la costa, liberan pequeños barcos) e incluso buques mercantes en muy malas condiciones. Estos medios estaban en unas condiciones tan malas que la inclusión en la operación de un equipo de Búsqueda y Salvamento (SAR) era casi inevitable en todos los casos. No obstante, se hizo un gran esfuerzo para identificar a los posibles contrabandistas escondidos entre los migrantes, y alrededor de 399 de ellos fueron arrestados.

Un año después, en octubre de 2014, la operación «Mare Nostrum» terminó al iniciarse una primera respuesta europea con la operación «Tritón», una operación de control de fronteras puesta en marcha por FRONTEX, antigua Agencia Europea de Control de Fronteras, recientemente transformada en la «Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas».

En poco tiempo, fue evidente de nuevo que el aumento de las cifras registradas durante la operación «Mare Nostrum», no estaban relacionadas con un supuesto «factor de atracción» asociado con la operación italiana, sino que era más bien una tendencia, la cual sigue en aumento.

La situación en el mar aún sigue complicada: a pesar de la presencia en el mar de las operaciones dirigidas por la UE: «Tritón» y «EUNAVFORMED Sophia», la operación de seguridad marítima italiana «Mare Sicuro», barcos y botes de múltiples ONG's y el apoyo asociado proporcionado por la OTAN a través de la operación «Sea Guardian», el problema no se está reduciendo y, en último término, la mayor parte de las actividades son de salvamento y rescate, con una disuasión limitada para las organizaciones criminales que explotan a los migrantes.

### *Turquía-Grecia-Países Balcánicos-Europa Central*

La ruta proveniente de Anatolia y de los Balcanes determina, por lo general, el largo itinerario que se origina desde el subcontinente asiático o el Cuerno de África y termina en Europa, pasando por Turquía, Grecia (por vía marítima o a través del río Evros) y finalmente llega al centro y norte de Europa a través de los Balcanes. Esta ruta, en 2015, ha traído 911.471 migrantes a la UE, la mayoría de ellos son sirios (57.1%), seguidos por los afganos (23.4%), iraquíes (8%) y paquistaníes (3%).

En 2015 Turquía parecía facilitar el tránsito de sirios a Grecia, quien, en la considerable imposibilidad de frenar la ola migratoria, no puso en marcha ninguna medida para gestionar a los migrantes y les dejó atravesar el país, permitiendo que una migración del tamaño de un tsunami tuviera lugar a lo largo de los Balcanes y que penetrara en el corazón de Europa. Como consecuencia, las naciones europeas afectadas se preocuparon y decidieron cerrar sus fronteras, dando lugar a una especie de «encarcelamiento» - de norte a sur - de un creciente número de migrantes. Esta situación empujó a la UE a establecer un acuerdo con Turquía, vigente desde el 20 de marzo de 2016, destinado a frenar el éxodo de migrantes. No obstante, el flujo no paró completamente, aunque las cifras de hoy en día son marginales en comparación con las de la ruta del Mediterráneo central.

### **Retos de los flujos migratorios y cómo gestionarlos**

#### *Proceso de llegada ordenada e identificación objetiva en la frontera. Distinción de migrantes económicos y solicitantes de asilo*

Es obvia la necesidad de un sistema de procesamiento sólido y eficaz que sea capaz de garantizar la identificación eficaz de los migrantes en el punto de entrada al territorio de la UE. Los estados que sufren las consecuencias de los de estos flujos migratorios (principalmente Italia y Grecia) pueden necesitar ayuda en caso de que las corrientes migratorias crezcan tanto que saturen la capacidad de la policía y las autoridades de inmigración en el punto de desembarque. La UE ha elaborado el concepto «*hotspot*», para apoyar a los Estados individuales afectados, a determinar e instalar un número de «*hotspots*», donde los migrantes deberían, preferentemente, ser desembarcados para garantizar un proceso de identificación eficaz, incluso cuando haya que tratar con miles de personas durante algunos días. Las autoridades locales en los «*hotspots*» suelen estar ampliadas por equipos de FRONTEX, para la identificación y la primera toma de

datos de los migrantes. Las huellas dactilares y fotos de los individuos son registradas en el sistema de bases de datos europeo «EURODAC», el cual es accesible para todos los estados miembros. Esto es un factor clave para asegurar que el lugar de primera entrada de cada persona en la UE, es registrado. Según la regulación de Dublín, el Estado de primera entrada es el responsable de examinar una solicitud para protección internacional para los demandantes de asilo bajo la Convención de Génova. Hay tres cuestiones principales relacionadas con esta situación:

- La rápida tramitación de las solicitudes, para evitar que miles de personas permanezcan en una especie de «limbo», que a veces dura varios años, mientras su situación se analiza en los tribunales;
- Reubicación. El sistema de Dublín pone una enorme carga sobre los estados de primera entrada (Italia, Grecia y en menor medida España) mientras un mecanismo de distribución de la carga para reubicar a los migrantes en todos los países de la Unión ha encontrado una obstrucción política, especialmente por parte de algunos países de Europa oriental;
- Repatriación. En el momento en el que a una persona no se le ha sido reconocido el derecho al estatuto de refugiado, debería elaborarse un efectivo sistema de repatriación al país de origen, otra área donde la UE debería apoyar a los Estados de primera línea con medios financieros, jurídicos y operativos.

### *Principio de «No devolución». Impacto de este problema legal y humanitario y sus implicaciones en el manejo de los flujos migratorios en la realidad*

El principio de no devolución constituye la piedra angular de la protección internacional de refugiados. Según el Artículo 33 (1) de la Convención de 1951: «Ningún Estado contratante expulsará o devolverá («refouler») a un refugiado, en modo alguno, a las fronteras de territorios donde su vida o libertad puedan verse amenazadas por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social en particular u opinión política».

La protección contra la devolución bajo el Artículo 33 (1) se aplica a cualquier persona que sea un refugiado bajo los términos de la Convención de 1951, que es cualquiera que cumpla los requisitos de la definición de refugiado contenida en el Artículo 1A (2) de la Convención de 1951 (el criterio de «inclusión») y no se encuentre bajo ninguno de los presupuestos recogidos en las cláusulas de exclusión. Una persona no se convierte en refugiado por reconocimiento, pero es reconocida por ser un refugiado. Se deduce que el principio de no devolución se aplica no solo a las personas reconocidas como refugiados, sino también a aquellos que no han tenido su estatus declarado formalmente.

El principio de no devolución es de particular relevancia para los buscadores de asilo. Aunque estas personas pueden ser refugiados, un principio de derecho internacional de los refugiados establece que no deberían ser devueltos o expulsados hasta que haya una determinación final sobre su estatus.

Según el principio de no devolución, en la frontera meridional donde las corrientes de migración son por vía marítima, los barcos de rescate actualmente no pueden devolver a los migrantes rescatados al país de salida, a no ser que ese país esté declarado como «Estado seguro». Esta situación se aplica a Libia y la ruta Mediterránea Central, y está impidiendo la aplicación de medidas más eficaces para disuadir a las organizaciones contrabandistas de continuar con sus negocios lucrativos. Por el contrario, en la ruta del este, el acuerdo entre la UE y Turquía ofrece que todos los nuevos migrantes en situación irregular o buscadores de asilo cuyas solicitudes hayan sido declaradas inadmisibles, cruzando desde Turquía hacia las islas de Grecia, serán devueltos a Turquía. Esta medida tiene un gran efecto disuasorio en las corrientes de migrantes en la ruta este y ha reducido mucho los flujos y por lo tanto, las muertes durante los peligrosos pasajes marinos.

### *Disuasión a los contrabandistas y traficantes de personas. Cómo persuadir de no tomar la ruta marina*

La situación en la ruta del Mediterráneo Central es crítica. En 2016, alrededor de 4.000 migrantes han perecido, convirtiendo la ruta marítima de Libia en la ruta más peligrosa en las fronteras de la Unión Europea. Para prevenir que aumenten las cifras de muertos en 2017 y en los próximos años, se debería actuar para disuadir a las organizaciones criminales de continuar con su cruel explotación de los migrantes.

Ejercer acciones disuasorias contra los traficantes significa hacer sus actividades más arriesgadas. Actualmente, las operaciones Sophia (EU PSDC) y Tritón (FRONTEX) se limitan a operar en aguas internacionales, y, en consecuencia, los traficantes han obtenido una especie de santuario para operar dentro de las aguas territoriales de Libia sin ser perturbados. Para contrarrestar esta situación, el gobierno de Libia, reconocido por la Comunidad Internacional, el Consejo Presidencial en Trípoli encabezado por Al Sarraj, debería ser presionado para que pida a la UE que mande sus barcos para operar dentro de las aguas territoriales de Libia. Esto permitirá que la ONU adopte la resolución del Consejo de Seguridad, otorgando a las operaciones de la UE la autoridad para llevar a cabo actividades dentro de las aguas territoriales de Libia. Al mismo tiempo, es urgente construir y reforzar la capacidad de la Guardia de Costas Libia para patrullar en sus aguas territoriales y arrestar a los traficantes. Las dos cosas han de ser hechas simultáneamente.

En las circunstancias actuales, aplicando la ley internacional, si una unidad europea detiene a individuos sospechosos en aguas territoriales de Libia, han de ser liberados. Por consiguiente, la existencia de un aliado fiable que permita llevar a cabo arrestos dentro del área de soberanía de Libia es primordial.

Con respecto a los migrantes en situación irregular, el verdadero reto es convencerles para que sean conscientes de que coger un barco desde Libia, no es una solución viable para entrar en Europa. Es necesario que aumente la cooperación por parte de los libios, consiguiendo una vigilancia mejor, en las zonas costeras y en la frontera sur, para poder detectar a los migrantes en situación irregular y devolverles a sus países de origen antes de adentrarse en el mar. Esto debería ir acompañado de la asistencia de los países de origen y tránsito alrededor de Libia, sobretodo Níger, Chad, Malí, Argelia y Túnez, pero también Nigeria, Senegal y Etiopía. Deberían cooperar adoptando las medidas necesarias para controlar las corrientes de migrantes en situación irregular y adoptar acciones judiciales para perturbar el funcionamiento de las organizaciones criminales especializadas en el tráfico de seres humanos. Al mismo tiempo, agilizar la vuelta de migrantes ilegales a su país de origen sería una medida de disuasión efectiva para desalentar a otros de tomar esta ruta.

### *Solidaridad de los países de la Unión Europea con los estados fronterizos de migración en la vigilancia y control de fronteras, búsqueda y rescate en el mar y primeros auxilios*

La migración es una cuestión determinante para la Unión Europea y permanecerá siéndolo durante un largo periodo de tiempo. Ha creado unas divisiones muy profundas entre los miembros de la UE y ha mostrado los límites de las medidas colectivas. También se ha impuesto en la política interna de Europa, a través de movimientos populistas que se aprovechan de los miedos y tensiones despertados por este fenómeno.

La Unión Europea no comprendió los primeros síntomas de lo que se convirtió en una crisis de alta intensidad y no estaba preparada para manejarla, habiendo estado activa en el pasado por evitar cualquier respuesta colectiva al reto de la migración. Además, las soluciones que ha encontrado la UE hasta ahora han sido inspiradas por la urgencia de tener de nuevo esta situación bajo control principalmente la ruta migratoria a través de los Balcanes occidentales, los cuales se han convertido en el camino principal para los refugiados y migrantes que vienen de Oriente Medio a Europa.

El Consejo Europeo en febrero y marzo de 2016 consiguió preparar un acuerdo global. En éste, los líderes políticos acordaron cerrar la ruta de los Balcanes occidentales, mejorar los controles fronterizos externos de la UE, lanzaron una nueva operación dentro de la PSDC y se llegó a un acuerdo con Turquía, que fue y sigue siendo

el principal país de tránsito de los migrantes que salen de Oriente Medio. Como resultado, Europa aparentemente recuperó el control de la situación, a medida que la corriente de migrantes descendió dramáticamente.

Sin embargo, la cuestión principal relacionada con la migración persiste: la inestabilidad política en Oriente Medio sigue ahí, mientras otras fuentes de migración económica, en particular de África, no han desaparecido. Las divisiones entre las naciones europeas han sido reforzadas por el crecimiento de las tensiones en la política interna y la preocupación en las poblaciones locales, que se sienten amenazadas en sus vidas diarias por el impacto de la migración en seguridad y cohesión social. Más que confrontar esta falta de consenso, los líderes europeos han evitado toda decisión significativa con respecto a los verdaderos retos a los que se enfrenta la política de migración europea y han favorecido los acuerdos y decisiones a corto plazo.

Para superar estas contradicciones, Europa necesita actuar más colectivamente, lo que significa que necesita solidaridad. Cumbre tras cumbre, la UE prometió más de lo que los países miembros podían entregar. El mecanismo de reubicación propuesto por la Comisión Europea se ha convertido en un papel mojado. Los fondos comprometidos por los países miembros no han sido transferidos. De los múltiples «hotspots» prometidos en Grecia e Italia, solo algunos están funcionando. Y, además del polémico acuerdo con Turquía, miles de refugiados y migrantes siguen entrando en la UE, principalmente, pero no exclusivamente, a través de la ruta del Mediterráneo Central.

Los compromisos actuales deben ser ejecutados sin demora. El mecanismo de redistribución debería ser reactivado. La Comisión debería explorar las posibilidades de mecanismos correctivos para países que se niegan a participar en un enfoque común. Europa tiene que reconocer que las decisiones de política unilateral tomadas por un país tienen importantes repercusiones en los países vecinos y que ningún país puede soportar la carga de la crisis de los refugiados por sí solo.

### *Política Común de la UE de asilo e inmigración*<sup>1</sup>

Por cuestiones legales y políticas se dejó la gestión de la crisis de refugiados de 2015-2016 en manos de los gobiernos nacionales. Esto es incompatible con un espacio económico integrado, el cual ha abolido en gran parte las fronteras internas y con la política común europea sobre la movilidad de las personas.

.....

<sup>1</sup> Los contenidos de este apartado y de los dos siguientes proceden de “The case for a common European refugee policy”, Massimo Bordignon y Simone Moriconi, Policy Contribution n° 8, Bruegel, 2017.



Es necesario un mayor papel para las instituciones y políticas europeas en la vigilancia de las fronteras compartidas y para imponer las normas comunes de política de acogida para los refugiados, basadas en mejores prácticas. Las medidas de la UE también requieren enfrentarse a los problemas a largo plazo relacionados con la inmigración, ya que es muy probable que las diferencias económicas y demográficas entre la UE y los países vecinos puedan dar lugar a nuevas crisis en el futuro. La planificación de esto requiere recursos amplios y concretos, y una estrategia a largo plazo basada en acuerdos con los países de origen de inmigrantes, un objetivo que ningún país de la UE puede conseguir por sí solo.

Se ha hecho algún progreso con la adopción de la Directiva sobre procedimientos de asilo, y el establecimiento de la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX). No obstante, hay grandes diferencias en las políticas de acogida e integración de los refugiados en los países de la UE, como lo demuestran las diferencias en los resultados de petición de asilo en distintos países y los diferentes procesos de integración. También hay una seria falta de información sobre las habilidades y competencias de los refugiados en distintos países. Esta información es un primer paso necesario para una política de acogida integrada que pueda transformar un desafío en una oportunidad para las economías europeas que están envejecidas.

Tales diferencias entre los países de la UE no sólo no son equitativas sino también son ineficientes. Conducen a distorsiones masivas en el funcionamiento en el mercado de trabajo europeo y crean incentivos para que los refugiados busquen asilo en unos países en concreto. Además, la promesa hecha por las instituciones de la UE de un programa de recolocación de refugiados no se está cumpliendo, dejando que los países de primera entrada soporten cargas desproporcionadas. Los procedimientos legales son parte del problema porque la Regulación de Dublín, aprobada bajo diferentes circunstancias, obliga a los países de primera entrada a examinar las peticiones de asilo. Los países de la UE son muy diferentes en términos de sus actitudes culturales con respecto a la inmigración y es muy complicado imponer una solución común para ellos. Las soluciones prácticas basadas en que los países que no quieran acoger a refugiados efectúen compensaciones económicas, son probablemente las alternativas más realistas que seguir.

### *Reubicación de migrantes entre los países de la Unión Europea*

En la actual crisis de refugiados, Alemania es el principal receptor de peticiones de asilo (61% del total de solicitudes que se hacen a los países de la UE), seguido por Italia (8%), Francia (6%), Austria (5%) y Reino Unido (4%). Uno de los aspectos principales para abordar de manera más homogénea los crecientes flujos migratorios es que la UE está formada de países estructuralmente diversos, que se enfrentan a incentivos políticos y sociales opuestos y que mantienen plena soberanía y plena responsabilidad sobre sus políticas migratorias.

Un segundo factor crítico es el coste de las actuaciones de respuesta en caso de emergencia y su impacto en las finanzas públicas de los países de la UE. La carga del proceso de acogida pesa más en los países expuestos a la llegada de buscadores de asilo. La Comisión ya ha aumentado los medios para los refugiados de doscientos millones de euros en 2015 a trescientos millones de euros en 2016. Esto solo sirve para cubrir las emergencias y no la futura política de integración.

*Mejorando la integración de los migrantes en sus destinos finales: respeto de la ley, adhesión a los valores cívicos de Europa, relaciones con las comunidades locales, empleo, aprendizaje del idioma, servicios sociales, formación profesional, educación, alojamiento...*

La afluencia de refugiados puede traer beneficios a la economía y a la sociedad de los países desarrollados si las políticas de integración están bien diseñadas y se aplican eficazmente.

Han de ser evitados los largos periodos de espera, particularmente para aquellos buscadores de asilo con mayor probabilidad de quedarse. El tiempo que los refugiados gastan esperando reduce sus posibilidades de integración. A los refugiados se les debería facilitar cuanto antes una formación en el idioma y una asistencia para la integración, por ejemplo evaluación de aptitudes y cursos de integración cívica; y el derecho legal de poder encontrar un trabajo poco después de su llegada al país de destino. El hecho de no trabajar puede tener efectos perjudiciales en la capacidad de integrarse de los refugiados, al igual que sus habilidades pueden deteriorarse a medio camino.

La segregación de refugiados puede evitarse a través de un reparto bien diseñado por todo el país, incluyendo una evaluación de los tipos de trabajos disponibles en una región particular que coincida con las habilidades de los migrantes. La asignación de regiones/áreas con buena disponibilidad de vivienda ayuda a reducir el riesgo de segregación social. Es importante fomentar en todo el país la igualdad de acceso a los servicios de integración para los buscadores de asilo y compensar en todo lo posible las diferencias regionales en la recepción de ayudas. También es importante asegurarse de que los títulos extranjeros y la experiencia laboral cuenten en el país de destino. A menudo los empresarios locales descartan y rechazan los títulos extranjeros y la experiencia laboral. El resultado es que los refugiados cualificados, tras haber huido de sus países de origen sin prueba alguna de sus títulos, a menudo luchan por conseguir un trabajo adecuado a sus niveles de experiencia. Las autoridades nacionales pueden ayudar aquí evaluando y documentando la educación, habilidades y experiencia de los recién llegados.

La integración puede tomar mucho tiempo, particularmente para la gente con un nivel bajo de educación. Si bien el apoyo a largo plazo es caro, da sus frutos a



lo largo del tiempo, incluso beneficiando a los hijos de los refugiados que pueden tener sus propios problemas de integración. Es importante que las actividades de apoyo de supervisión e integración no las realicen solo los gobiernos. La sociedad civil (por ejemplo empresarios, organizaciones benéficas, asociaciones de inmigrantes, organizaciones comunitarias y sindicatos), deben trabajar junto al gobierno para integrar a los refugiados.

Tales organizaciones deberían cooperar en la implementación de las políticas gubernamentales, desarrollar programas efectivos de mentores, ayudar en la evaluación de las habilidades de los refugiados y en dar una acogida favorable en la comunidad a los recién llegados.

La Directiva sobre procedimientos de asilo (2013/32/EU), que trata de abordar muchas de estas cuestiones, sólo se ha aplicado a partir de julio de 2015. Evaluar si se ha conseguido unificar los procedimientos de asilo es uno de los mayores desafíos para la UE en los próximos años.

El último desafío es prestar atención temprana a los refugiados vulnerables. Estos incluyen, por ejemplo, a los menores no acompañados.

### ***Menores no acompañados. Equipos de emergencia para apoyarles, prevenir los abusos sexuales, desapariciones y personas sin hogar y luchar contra las mafias de explotación. Acciones de Integración individualizadas***

En 2015, aproximadamente el 30% de 1,2 millones de personas que solicitaron asilo en la UE eran niños. De éstos, 88.300 eran menores no acompañados, según EUROSTAT. Más del 90% eran chicos, cerca del 90% entre 14 y 17 años y más de la mitad provenientes de Afganistán.

EUROCHILD destaca durante el mismo periodo «la situación tan precaria en la que los niños refugiados, sobre todo de los menores no acompañados, se encuentran una vez solicitan asilo en los Estados miembros de la UE más afectados por la llegada masiva de migrantes». La Comisión Europea informa de que el acceso al sistema de acogida para menores no acompañados es inexistente o muy limitado en algunos Estados miembros de la UE. Los niños pueden ser colocados en las grandes instituciones o campos de acogida e incluso en compañía de adultos. Esto les expone a riesgos de ser puestos en contacto con contrabandistas y otros criminales. Si los niños dejan las instituciones, debido a una falta de confianza o a un deseo de continuar su viaje para unirse a sus familias, pueden convertirse víctimas del tráfico de personas y de otras actividades de redes criminales. Una vez cumplen los 17 años y medio, los menores deben dejar los centros de alojamiento italianos y muchos terminan viviendo en las calles o en la prostitución.

Es extremadamente importante actuar en las primeras 72 horas tras la desembarco de los menores no acompañados.

En algunos colegios de los Estados miembros de la UE no están preparados para acoger grandes grupos de inmigrantes. La barrera del lenguaje y la distancia entre los colegios y los centros de alojamiento puede hacer que para los niños refugiados sea un verdadero desafío el seguir las clases.

La Comisión Europea adoptó en 2011 el plan de acción para menores no acompañados (2011-2014). Más recientemente, presentó la implementación de las medidas prioritarias bajo la Agenda Europea de Migración en 2015. La Comisión Europea presta apoyo financiero a UNICEF, la OIM y *Save the Children* con el propósito de fomentar los sistemas de protección infantil para los niños migrantes. Además, la Comisión Europea apoya a la EUROPOL y a las fuerzas del orden, al igual que a otras agencias de la UE, para terminar con el tráfico de menores. La financiación para este propósito también proviene del Fondo de Asilo, Migración e Integración (AMIF). La Oficina Europea de Apoyo al Asilo planea seguir desarrollando las mejores prácticas existentes sobre la evaluación de los mejores intereses para el niño, incluyendo medios para determinar la edad, la localización de las familias, la identificación de personas con necesidades especiales y la lucha contra el tráfico de menores. También, FRONTEX trabajará para asegurarse de que los guardias fronterizos están correctamente entrenados en los procedimientos relativos a los niños en las fronteras. Al mismo tiempo, debe haber un compromiso colectivo con la EUROPOL y EUROJUST para ayudar a dismantelar redes involucradas con el contrabando, tráfico y explotación sexual de menores. Y por último, se deberá hacer todo lo posible con el fin de apoyar la educación de los niños en emergencias, incluyendo situaciones de conflicto.

### *Mujeres retenidas en países de paso. Abuso sexual y esclavitud*

Muchos migrantes sufren violaciones y abusos de los derechos humanos durante sus viajes. Son objeto de detenciones arbitrarias, tortura, maltrato, ejecuciones ilegales, explotación sexual y una serie de otros abusos contra los derechos humanos. Los migrantes también son explotados con trabajos forzados y sufren extorsión por parte de los contrabandistas, traficantes, al igual que miembros de las instituciones del Estado. Las mujeres migrantes son las que están más expuestas. Hay numerosas y acreditadas denuncias de violaciones y violencias sexuales.

Esta terrible situación se da en particular en las mujeres migrantes que pasan por Libia. El 80% de los migrantes que llegan a Europa por la ruta del Mediterráneo central son hombres. Las mujeres o mueren como consecuencia de las repetidas violaciones o permanecen en Libia como esclavas sexuales o llegan a Italia, muchas de ellas embarazadas. Los supervivientes y los testigos han descrito como mujeres y

niñas han sido violadas y han sufrido otro tipo de abusos sexuales durante su paso por Libia, amenazadas con pistolas y cuchillos, y han sido golpeadas cuando se resistían. Han descrito a sus violadores como extremadamente violentos. Los abusos también incluyen explotación sexual. Las migrantes que viajan sin hombres en Libia son particularmente muy vulnerables a estos abusos, incluyendo ser forzadas a trabajar como trabajadoras sexuales.

Una de las máximas prioridades es actuar contra estas violaciones y abusos al investigar y perseguir el tráfico de personas, delitos de contrabando, así como los abusos y explotación sexual, mientras se asegura el respeto por los derechos humanos de las personas detenidas en los centros dirigidos por las autoridades libias. La comunidad internacional necesita colaborar con las comunidades de origen y así poder llevar a cabo campañas educativas comunitarias, para desarrollar una mayor comprensión de los riesgos que conlleva cruzar Libia, incluido el apoyo a la IOM y ACNUR en sus campañas con respecto a este tema.<sup>2</sup>

## Soluciones integrales y completas para un futuro cercano

### *Cierre de la brecha de Libia a través de acuerdos de paz, erradicación del Daesh, reconstrucción de las infraestructuras estatales y respeto por los derechos humanos*

Hay un gran esfuerzo en curso por parte de la comunidad internacional, en particular por parte de la UE, para encontrar una solución para la situación en Libia, un país que hoy en día es incapaz de controlar su territorio y aguas jurisdiccionales. Hay muchas iniciativas políticas para apoyar al, internacionalmente reconocido, Gobierno de Unidad Nacional (GNA) para resolver la situación con las distintas facciones libias. Al mismo tiempo, se ha proporcionado directa e indirectamente una ayuda concreta en la lucha contra el Daesh, a través de medios médicos e instrucción a las milicias que apoyan al GNA y luchan contra el ISIS en el país.

El fortalecimiento institucional es otra alta prioridad en la agenda y, entre otras iniciativas, el desarrollo de capacidades y la formación del personal de la Armada y Guardia Costera libia – proporcionada por Italia, ya sea dentro de la operación SOPHIA

.....

2 Fuente: “Detained and dehumanized”. Report on human rights abuses against migrants in Libya. 13 December 2016, by United Nations Support Mission in Libya and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

o basada en la cooperación bilateral - arrastrará a las autoridades libias a ejercer un papel decisivo en la gestión de sus aguas territoriales. Un proyecto, patrocinado por la Comisión de la UE, para establecer un Centro de Coordinación de Rescate Marítimo en Trípoli, está también en una fase avanzada y representa otra muestra tangible de una actividad de consolidación del Estado además de los esfuerzos políticos.

### *Implicación de la Unión Africana y la Liga Árabe y su posible contribución para identificar soluciones conjuntas para los países de origen y tránsito de los flujos migratorios*

Hoy en día, la migración internacional es un fenómeno global que afecta a alrededor de 150 millones de personas. Las corrientes, las consecuencias y la complejidad aumentan día a día. La inmigración ilegal repercute en la economía, bienestar social, educación, salud y derechos humanos de los países de recepción y tránsito.

Para evitar que la gente cometa actos desesperados para cruzar el Mediterráneo, la comunidad internacional debe actuar ayudando al desarrollo de soluciones en los países donde se originan las corrientes de migrantes.

En los encuentros y diálogos entre la Unión Africana (UA) y Europa hay una falta de determinación de las causas del desequilibrio estructural y de un plan de acción coherente a largo plazo. El desastre del Mediterráneo requiere un análisis global y una decisión muy urgente, porque la decisión política debería incluir diversos agentes: La Unión Africana y la Unión Europea, cada uno de los estados africanos, de Oriente Medio y de Europa, la ONU, Estados Unidos, Turquía, etc.

Es extraño que las «migraciones» no sean todavía una prioridad principal de las organizaciones internacionales, ni tampoco de la llamada Estrategia Conjunta África-UE (JAES), ni tan siquiera del Acuerdo de Cotonou (África, Caribe y Pacífico (ACP-UE)).

Tanto la UA como la UE tendrán que aceptar que una solución definitiva entrañará economía y ética. Del lado económico, hay que tener en cuenta que la fuerza laboral siempre busca capital y viceversa de manera equilibrada. Por otro lado, la corrupción, violencia, persecución, y miseria son el resultado de una falta de democracias nacionales en los países originarios de los flujos migratorios.

La ayuda humanitaria, la lucha eficaz contra los traficantes y la revisión de la estrategia de cooperación entre África y Europa requieren un cambio de actitud y compromiso por parte de la UA y sus miembros.

El 20 de diciembre de 2016, en la cuarta reunión ministerial entre la Liga de los Estados Árabes y la Unión Europea, se adoptó una declaración para hacer frente a los

desafíos y los efectos sociales y humanitarios de la migración irregular y respaldar un enfoque integral, incluyendo a los países de origen, tránsito y destino que se basa en las cinco áreas de acción identificadas por la Cumbre de La Valletta (véase más abajo). Los ministros dieron la bienvenida al establecimiento de un fondo fiduciario europeo de 2,3 billones de euros para ayudar a África en la lucha contra las causas principales de la migración y señalaron la posibilidad de una cooperación más estrecha en la gestión de fronteras.

La cuota legal de inmigración propuesta es un objetivo por el que vale la pena luchar, incluso ofreciendo contrapartidas razonables para los miembros de la UE más reticentes. No obstante, una política de cuotas no es suficiente. Toda la relación asimétrica entre las dos regiones tendrá que ser revisada, reduciendo causas de escape y con mejores formas de proteger a los refugiados, desarrollando una política de desarrollo a favor de los migrantes y previniendo los abusos.

Para lograr este fin, es importante:

1. Mejorar la seguridad y asistencia de la gente en sus países de origen y crear localmente trabajos y oportunidades de generar ingresos.
2. Combatir el tráfico de seres humanos y fortalecer la protección de los derechos humanos y refugiados a través de la integración económica de los refugiados en los países con un tránsito importante.
3. Fortalecer, dentro de la UE, el enfoque integral de la migración y movilidad como un futuro método de cooperación en la política de migración entre la UE y África.
4. A través de asociaciones para la movilidad e instrumentos semejantes, apoyar a los asociados en África y Oriente Medio, quienes están abiertos a cooperar en la gestión de la migración y protección de los refugiados dentro del marco del estado de derecho.

Por otra parte, es crucial que los asociados cooperen en medidas conjuntas contra la migración irregular y que readmitan y reintegren a los migrantes. Las cuestiones relacionadas con la migración deberían estar firme y concretamente arraigadas en la cooperación para el desarrollo con los Estados africanos y de Medio Oriente.

### *Solicitar la cooperación de los países ricos árabes en la acogida, apoyo e integración de los migrantes y refugiados del área en crisis*

La crisis actual de refugiados que huyen de la guerra en Siria y otros conflictos en Oriente Medio y en el sur del Mediterráneo (Irak, Afganistán, Libia, etc.) ha dado lugar a debates interminables y divisiones profundas entre los europeos. Dado que, en

la crisis actual, la fuente principal de los refugiados es Siria – y estos son mayormente suníes – se plantea una cuestión: ¿Por qué no son los países ricos de Oriente Medio el destino principal de los refugiados?

A los musulmanes se les recuerda continuamente que tienen que tratar a otros musulmanes como parte del *Ummah* (la comunidad de creyentes), un elemento central en el desarrollo del Islam. Pero cuando se trata de promover medidas sostenibles a largo plazo para recibir refugiados musulmanes en países musulmanes, el comportamiento de los Estados Árabes ricos es un motivo de gran decepción. Si Turquía, Líbano y Jordania - Estados con fronteras directas con Siria - ya han recibido un gran número de refugiados del conflicto sirio, no se puede decir lo mismo de Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Kuwait, Omán y Bahreín. Todos estos estados están entre los más ricos del mundo y seguramente mucho más cercanos en términos de cultura, religión y lengua. Estos son factores objetivos que tienden a facilitar la integración en las sociedades de acogida.

Un vistazo a las estadísticas del *World Bank* muestra seis países árabes entre los veinticinco primeros del ranking de PIB *per cápita*: Qatar, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Omán y Bahreín. Se podría argumentar que son estados pequeños, por lo que tendrían dificultad acogiendo refugiados. Tal vez, pero claramente este no es el caso de Arabia Saudí. Con un territorio de más de dos millones de km<sup>2</sup> y unos veintiocho millones de habitantes, el país es conocido por sus enormes recursos petrolíferos. Por sus ambiciones de poder regional en el Medio Oriente y de liderar el Islam, uno esperaría al menos una actitud de solidaridad hacia sus hermanos musulmanes, como es el caso de la mayoría de refugiados de Siria, Irak o Afganistán quienes, teóricamente, se sentirían a gusto en un país rico con una proximidad similar religiosa y cultural. Nada de esto ocurre. El país no es si quiera signatario de las convenciones internacionales de refugiados.

Lo mismo ocurre con los Emiratos Árabes Unidos, que tienen un poco más de ocho millones de habitantes. Con algunas de las mayores reservas petrolíferas, siendo la trigésima potencia económica mundial y uno de los estados más ricos del mundo, debería ser un destino natural para muchos refugiados. Pero no lo son. Las razones son similares a las de Arabia Saudí. Ambos países crean unas dificultades enormes para acceder a su territorio, a través de un gran número de restricciones en la concesión de visados de entrada, o en el reconocimiento del estatus de refugiado, según lo establecido en convenciones internacionales. Los Emiratos Árabes Unidos no son parte ni de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 ni del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Una situación parecida ocurre con el resto de estados más ricos árabes y musulmanes del Golfo: Qatar, Kuwait, Omán y Bahreín. Adicionalmente, no hay normalmente legislación nacional sobre los refugiados, dejándoles completamente a merced de la imprevisibilidad. Irónicamente, existe una convención de 1994 de la Liga de los Estados Árabes sobre el estado de los refugiados en los países árabes. Pero no está en funcionamiento porque no ha sido ratificada por sus signatarios.



La estrategia de los países árabes ricos parece dejar la carga del problema a la UE, donde los ciudadanos normalmente son más sensibles con las trágicas imágenes que ven en los medios y se sienten culpables.

Estos hechos deben conocerse y ser usados en la esfera diplomática para cambiar la actitud de los países ricos árabes con respecto a la acogida de refugiados y las ayudas financieras.

### *Acercamiento de la Unión Europea a la crisis de migración. Puesta en práctica del plan de acción de la Cumbre de La Valletta*

En la Cumbre de La Valletta sobre migración (11-12 de noviembre de 2015), los Jefes de Estado o Gobierno europeos y africanos reconocieron que la migración era una responsabilidad compartida de los países de origen, tránsito y destino. Los líderes de la cumbre adoptaron una declaración política y un plan de acción destinados a:

1. Beneficios para el desarrollo de la migración y abordar las causas fundamentales de la migración irregular y de los desplazamientos forzados.
2. Reforzar la cooperación en la migración y movilidad legal.
3. Reforzar la protección de los migrantes y los solicitantes de asilo.
4. Prevención y lucha contra la migración irregular, el tráfico ilícito de migrantes y el tráfico de seres humanos.
5. Colaborar más estrechamente para mejorar la cooperación en materia de retorno, readmisión y reintegración.

En la Cumbre de La Valletta, el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para estabilidad y lucha contra las causas de origen de la migración irregular y las personas desplazadas en África fue inaugurado oficialmente. El fondo proporcionará financiación adicional para apoyar la implementación del plan de acción.

La Cumbre de La Valletta en migración y el Plan de Acción Conjunto de La Valletta (JVAP) han tenido un impacto positivo en cooperación y migración, y en abordar conjuntamente la migración entre la UE y África, así como sobre la visibilidad, el ámbito y el alcance de los diálogos regionales (Procesos de Jartum y Rabat) los cuales son fundamentales para la supervisión y la implementación de las iniciativas incluidas por el JVAP. Los asociados del proceso de Rabat y el proceso de Jartum han desarrollado informes analíticos para la reunión de altos funcionarios de 2017 (8-9 de febrero de 2017).

La ejecución de las iniciativas y acciones prioritarias del JVAP continuará. Los miembros de La Valletta han acordado la necesidad de garantizar que se atenderá a

determinadas áreas dentro de los cinco ámbitos prioritarios para el próximo año. En este contexto, los miembros de La Valletta desean destacar las propuestas siguientes:

1. La formación profesional, la creación de puestos de trabajo y las inversiones económicas son cruciales para hacer frente a las causas principales de la migración irregular y los desplazamientos forzados, al igual que la creación de oportunidades económicas, especialmente para mujeres y jóvenes, en países de origen y tránsito. También el apoyo a micro proyectos, pequeñas y medias empresas en los sectores formales e informales e incrementar el acceso a la financiación, acompañado del desarrollo del empleo y los programas y políticas de la formación profesional.
2. Promover la migración legal y consolidar los programas de movilidad. La movilidad de los estudiantes e investigadores es uno de los objetivos del JVAP.
3. Reforzar la protección internacional y la asistencia, incluyendo sus dimensiones humanitarias. Se requiere apoyo continuo para reforzar las instituciones públicas, las políticas y las estrategias de migración. Estas iniciativas deberían lograr una mejora en la gestión de los flujos migratorios mixtos, en las posibilidades de desarrollo de los refugiados y otros desplazados, y en la protección de estas personas – incluyendo a los menores – conforme a los estándares nacionales y las convenciones internacionales.
4. Luchar contra el tráfico de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes, al igual que la ejecución de la gestión integrada de fronteras y la cooperación transfronteriza. Los programas en curso para el fomento de la capacidad institucional, incluyendo los programas de entrenamiento y, cuando sea necesario, dotación de equipo, debería continuar como cuestión prioritaria y ampliarse según sea conveniente. Asimismo, la lucha contra las redes de los traficantes de seres humanos y los traficantes de migrantes en los países y regiones de origen y tránsito debe intensificarse.
5. La lucha contra la migración irregular debería continuar y ser reforzada, de acuerdo con los acuerdos en vigor y las obligaciones internacionales en materia de retorno y readmisión, al igual que las disposiciones adoptadas de común acuerdo. Se debería dar preferencia al regreso voluntario y hay que asegurarse de que todos los regresos sean llevados a cabo respetando los derechos y la dignidad humana. La cooperación eficaz en regreso y reintegración sostenible es una parte esencial de una política de migración y movilidad, y la hace más efectiva y amplia.



### *Promover la vuelta a salvo de los refugiados a sus países de origen. Casos especiales de los cristianos perseguidos y otros miembros de minorías religiosas*

La libertad de conciencia, creencia, culto y organización religiosa constituyen la libertad religiosa, un derecho humano fundamental bajo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, el cual también protege la libertad de aquellos que se declaran ateos, agnósticos y quienes no tienen religión, con el objetivo de asegurarse de que no haya discriminación, persecución o intolerancia hacia la exteriorización de la elección religiosa de cada persona.

Para poder conseguir este derecho, se han elaborado varios tratados internacionales al respecto. Entre las garantías y recomendaciones proporcionadas por estos tratados, está que cada Estado debería crear los medios necesarios para consolidar el derecho humano a la libertad religiosa en su constitución o leyes constitucionales.

Como ejemplo, tenemos dos documentos internacionales que tratan específicamente lo mismo: la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a grupos nacionales o étnicos, religiosos y minorías lingüísticas. Creada el 18 de diciembre de 1992, y aprobada por la Resolución de la Asamblea General 47/132, aporta una serie de garantías a estas minorías que sufren constantemente restricciones y/o violaciones de sus derechos. Otro ejemplo es la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación basadas en la religión o en las creencias, proclamada por la Asamblea General el 25 de noviembre de 1981, por la Resolución 35/55.

Sin embargo, dichos documentos internacionales y nacionales no han sido suficientes como para combatir la intolerancia religiosa. Todavía hay mucha gente que, debido a la persecución en sus países, se ven forzados a dejar su lugar de nacimiento en busca de refugio en otros estados.

A nivel internacional, la crisis actual de refugiados pone a prueba los límites del sistema internacional de protección de los derechos humanos y de la libertad religiosa. De hecho, tal y como está concebido, el sistema internacional de la protección de los derechos humanos no dispensa la intermediación del Estado Nacional para aplicar los mecanismos legales o de defensa y promover los derechos humanos. En casos de implosión estatal, como es el caso de Siria, Irak o Somalia, la comunidad internacional no puede pedir responsabilidad y castigar a los gobiernos legítimos de esos países. Por consiguiente, sus poblaciones están indefensas contra el abuso de ciertos poderes existentes dentro de países caóticos.

La repatriación voluntaria – la solución ideal y deseada para la mayoría de refugiados por parte de ACNUR y de gran cantidad de estados - solo ocurrirá si el país de origen ofrece garantías de seguridad y dignidad para el retorno y la reconstrucción de sus vidas, garantizando las estructuras materiales, políticas y sociales que salvaguardan

su reintegración. En este contexto, la repatriación voluntaria también necesita apoyo continuo por parte de la comunidad internacional, especialmente en la fase posterior al conflicto, y se precisa un enfoque más amplio de la situación de estas personas.

Debería prestarse especial atención a la vuelta de los cristianos perseguidos a Siria e Irak, países en los que eran los habitantes originales y donde constituyen un elemento de moderación y progreso.

Otro caso especial es el de las mujeres y niñas que pertenecen a minorías religiosas (cristianas, yazidíes, ...) quienes han sufrido esclavitud sexual y terribles abusos por parte de los miembros del Daesh.

Cuando volver no es una opción, el reasentamiento en terceros países y la integración local parece ser la solución más viable pero la menos deseada, bien porque los refugiados suelen preferir volver a sus países de origen, o porque representan un reto y una complejidad para los países de acogida.

### *Tratado económico y social entre la Unión Europea y los estados de Magreb y Sabel para promover el libre comercio desde África a Europa, desarrollo sostenible, empleo local, construcción de infraestructuras, los derechos humanos y la estabilidad política para dar nuevas oportunidades en los países de origen y paso de los migrantes alhacia Europa*

La Unión Europea debería estudiar, sin demoras innecesarias, la posibilidad de un tratado económico y social con los países del Magreb y del Sahel, además de Egipto, con el objetivo de crear nuevas oportunidades de crecimiento económico y de empleo en los países de origen y tránsito de los migrantes hacia Europa.

Debería considerarse la posibilidad de evaluar experiencias previas como el Diálogo 5+5 (el cual comenzó en 1990), el Convenio de Lomé (1975-2000) entre la UE y los países ACP (Africanos, del Caribe y Pacíficos), el Acuerdo de Cotonou (2000), la iniciativa de la UE «Todo menos armas» (EBA) sobre la importación libre y sin impuestos de los países menos desarrollados (2001) y la Unión para el Mediterráneo (2008). Aunque esas iniciativas incluyen entre sus objetivos el desarrollo económico y social de los países incluidos en cada tratado, ha llegado el momento de enfocar a largo plazo, de forma amplia y sostenible las causas estructurales de la migración de África hacia Europa.

Un buen caso de estudio podría ser NAFTA, el Tratado Libre de Comercio de América del Norte firmado en 1994 por los EE. UU., Canadá y México. Pese a que NAFTA no sea una unión económica, si no un acuerdo de libre comercio cuyos objetivos incluyen la liberalización de las restricciones a la inversión extranjera, sus resultados han sido muy positivos. En los veinticinco años desde 1990 hasta 2015, el

Producto Interior Bruto (PIB) ha crecido en México un 335%, un 202% en los EE. UU. y un 161% en Canadá. Mientras que la Renta Nacional Bruto (RNB) per cápita aumentó, en el mismo periodo, un 253% en México, un 132% en EE. UU. y un 126% en Canadá.<sup>3</sup>

México, el país menos desarrollado de NAFTA, experimentó, durante esos veinticinco años, mejoras extraordinarias en su desarrollo humano:

	<b>1990</b>	<b>2015</b>
% de la población que dispone por persona de 1,90\$ al día (paridad de poder adquisitivo en 2011)	7,1%	3,0%
Proporción de la renta nacional correspondiente al 20% más bajo	3,6%	5,1%
Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por cada 1.000 nacimientos)	47	13
Prevalencia de bajo peso (% de menores de 5 años)	13,9%	2,8%
Escolarización en secundaria	53%	91%
Acceso a servicios de saneamiento mejorados (% de población)	66%	85%

Aunque los entornos económicos y sociales de los estados de Magreb y Sahel no son los mismos que los de México, la brecha actual per cápita en la renta nacional Bruta (RNB) per cápita entre ellos y los países del sur de Europa no es tan distinta como la brecha que había entre México y Estados Unidos en 1990. En ese año, la RNB *per cápita* en México era del 11,4% de la de Estados Unidos (ahora ha alcanzado el 17,3%). En 2015, la RNB per cápita de Argelia representa el 11,9% de la de Francia, mientras la RNB *per cápita* en Marruecos equivale al 10,7% de la de España y la de Egipto es un 10,2% de la de Italia.

Por lo que es muy razonable creer que tales brechas en los ingresos personales tal vez no impidan las mejoras en las condiciones económicas y sociales, como las que experimentó México a través del tratado de NAFTA, con los países del Sahel beneficiándose de la expansión económica de los estados del Magreb y de Egipto. Desafortunadamente, Libia debe ser considerada como una excepción ante estos beneficios hasta que pueda estabilizarse mediante los tratados de paz, la consolidación estatal y la erradicación del Daesh.

La propuesta del Tratado Económico y Social debería abordar con un enfoque a largo plazo, amplio y sostenible las siguientes cuestiones:

<sup>3</sup> La fuente de todos los datos de este apartado es: Banco Mundial (World Development Indicators database, 2016).

1. Reducción de las barreras comerciales.
2. Promoción de las inversiones con una mejora en las garantías legales.
3. Mejora de las condiciones de la deuda externa para los países del Magreb y Sahel, además de Egipto, en el marco del Club de París.
4. Desarrollo de los pequeños negocios locales al igual que de las cooperativas.
5. Construcción de infraestructuras.
6. Desarrollo de los derechos humanos, incluyendo los de los migrantes de otros países africanos y la protección de mujeres y menores.
7. Educación, con especial énfasis en la formación profesional, el acceso igualitario para las mujeres y la mejora de la formación de los profesores y de sus salarios.
8. Salud, saneamiento y protección ambiental.
9. Acceso a agua potable y energía sostenible.
10. Buena gestión pública y estabilidad política, con un aumento constante del número de mujeres con responsabilidades políticas.

El Tratado propuesto debería cubrir por lo menos un periodo de 15 años (2020-2035), para poder ser financiado en dos periodos plurianuales de siete años cada uno en el Marco Financiero plurianual (MFF) de la Unión Europea.

Este acuerdo multilateral, a través de un tratado de la UE con más de diez países africanos, tiene múltiples ventajas:

1. Garantías de un enfoque a largo plazo que llegará más lejos que las soluciones a corto plazo, para contener las corrientes migratorias, adoptadas recientemente en las cumbres europeas.
2. Se ocupa de los problemas estructurales que forman los factores de empuje de la migración desde África.
3. Fija un sistema de cooperación más flexible entre los miembros de la UE para superar la falta actual de consenso e insuficiencia de solidaridad, al igual que sus promesas incumplidas de financiación y la recolocación de migrantes.
4. Establece una financiación adecuada para la cooperación entre la UE y los países africanos involucrados a largo plazo, más eficiente de aplicar que los planes acordados en las recientes cumbres europeas.
5. Implica a los países de origen y tránsito de migrantes en el desarrollo económico y social, así como la protección de los derechos humanos.

## Conclusiones

1. Las corrientes migratorias son extremadamente complejas y son impulsadas por una mezcla de factores muy complicados. Tres cuartos de los migrantes que llegan pueden reclamar el estatus de refugiado u otra protección. A nivel mundial, el 86% de los refugiados son acogidos en los países en desarrollo.
2. Factores que empujan a migrar: la persecución, el hambre, el crecimiento de la población, el desempleo juvenil, la corrupción y el mal gobierno, los conflictos, al igual que la necesidad de apoyar a las familias desde casa, mandando dinero desde Europa.
3. Los factores que atraen para migrar: las conexiones familiares, mejores sistemas de seguridad social, educación más asequible, oportunidades de empleo y la ilusión, creada por los contrabandistas, de que llegar a Europa es fácilmente asequible.
4. El 69% de los migrantes que llegan a Europa por vías marítimas fueron hombres, mientras la proporción de niños y mujeres fue respectivamente de un 18% y 13%.
5. Es necesario un sistema de tramitación más rápido y efectivo para asegurar la adecuada identificación de los migrantes en los puntos de entrada de la UE, al igual que el establecimiento de todos los «hotspots» planificados donde los migrantes deberían ser preferentemente desembarcados.
6. El principio de no devolución impide a los países devolver a los refugiados a territorios donde vean amenazadas su vida o libertad. Los solicitantes de asilo, que pueden ser refugiados, no deberían ser devueltos en espera de una determinación de su estatus.
7. El gobierno de Libia en Trípoli, reconocido por la comunidad internacional, debería ser presionado para que solicite a la UE que mande sus naves poder operar dentro de las aguas territoriales de Libia, con la autorización Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Es urgente construir y fortalecer la capacidad de la Guardia Costera de Libia de patrullar en sus aguas territoriales y arrestar a los traficantes.
8. El verdadero desafío es convencer a los migrantes irregulares de que subirse a un barco que salga de Libia no es una solución viable para entrar en Europa, con la cooperación de los libios y de otros países de origen y tránsito fronterizos con Libia.
9. La migración es una cuestión determinante para la Unión Europea y permanecerá así durante un largo tiempo. Europa necesita actuar de forma colectiva, lo que significa que necesita solidaridad. Los compromisos vigentes

deben ser ejecutados inmediatamente. El mecanismo de redistribución debería ser reactivado. Ningún país puede asumir la carga de la crisis de los refugiados por sí solo.

10. Se necesita un mayor protagonismo de la Unión Europea en las actividades de vigilancia de las fronteras comunes, imponiendo unas normas de política de acogida para los refugiados y enfrentándose a los problemas principales relacionados con la inmigración, con suficientes medios y una estrategia a largo plazo basada en acuerdos con los países de origen de los inmigrantes.
11. Existen grandes diferencias en la acogida de los refugiados y en las políticas de integración en los países de la UE, como lo demuestran las diferencias en los resultados de las solicitudes de asilo en distintos países. Las soluciones prácticas, basadas en los países que no quieren refugiados y ofrecen compensaciones económicas, deberían ser consideradas.
12. La afluencia de refugiados puede traer beneficios económicos y sociales a los países desarrollados si las políticas de integración están bien diseñadas y se llevan a cabo correctamente. Los refugiados deberían recibir lo antes posible formación lingüística, evaluación de las aptitudes y cursos de integración cívica. Deberían tener el derecho legal de encontrar un trabajo tras su llegada en el país de destino.
13. El apoyo a largo plazo a la integración es caro, pero finalmente termina resultando rentable. La sociedad civil debería trabajar con el gobierno para integrar a los refugiados, cooperar en la implementación de las políticas gubernamentales, desarrollar mejores programas de tutoría, ayudar con la apreciación de las aptitudes de los refugiados y en la acogida de los recién llegados a la comunidad.
14. En 2015, 88.300 menores sin acompañar pidieron asilo en la UE. Más del 90% eran chicos. Cuando son colocados en grandes instituciones o campos, e incluso acompañados de adultos, corren el riesgo de ser contactados por traficantes y otros criminales. Si los niños abandonan las instituciones pueden convertirse en víctimas del tráfico humano, la prostitución y acabar viviendo en la calle. Es extremadamente importante actuar en las primeras setenta y dos horas tras el desembarco de menores sin acompañar.
15. Las mujeres migrantes sufren violaciones y abusos de los derechos humanos en sus migraciones, especialmente aquellas que pasan por Libia. El 80% de migrantes que llegan a Europa desde Libia son hombres. Las mujeres o mueren como consecuencia de repetidas violaciones o permanecen en Libia como esclavas sexuales o llegan a Italia, muchas de ellas embarazadas. Las migrantes que viajan sin familiares varones a Libia, son particularmente vulnerables a estos abusos, incluyendo ser forzadas para ser trabajadoras sexuales.



16. Es de máxima prioridad investigar y perseguir el tráfico y contrabando de seres humanos, al igual que los abusos y la explotación sexual. También hay que asegurarse de que haya el máximo respeto de los derechos humanos de las personas detenidas en centros operados por las autoridades libias. La comunidad internacional necesita también que las comunidades de origen se comprometan a llevar a cabo campañas de educación comunitaria para desarrollar una mayor comprensión sobre los riesgos asociados a viajar a través de Libia.
17. Cerrar la brecha de Libia a través de tratados de paz, la erradicación del Daesh, la consolidación estatal y el respeto de los derechos humanos. El desarrollo institucional es otra gran prioridad, incluyendo el desarrollo de capacidades y la formación del personal de la Armada y la Guardia Costera para que permita a las autoridades libias controlar sus aguas territoriales, al igual que el proyecto para establecer un centro de coordinación de salvamento marítimo en Trípoli.
18. La Unión Africana y la UE tendrán que aceptar que una solución duradera requiere economía y ética. La asistencia humanitaria, la lucha efectiva contra traficantes y la revisión de la estrategia de cooperación entre África y Europa requieren un cambio de actitud y compromiso por parte de la Unión Africana y sus miembros.
19. La Liga de los Estados Árabes y la UE adoptaron una declaración para enfrentarse a los problemas y a los efectos sociales y humanitarios de la migración irregular y promover un enfoque más amplio, incluyendo a los países de origen, tránsito y destino. Los problemas relacionados con la migración deberían ser más sólidamente anclados en el desarrollo de la cooperación con los Estados africanos y de Oriente Medio.
20. Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Kuwait, Omán y Bahrein están entre los países más ricos del mundo y entre los más cercanos en términos de cultura, religión y lengua con respecto a la mayoría de los refugiados de Oriente Medio. La estrategia de los países ricos árabes parece consistir en dejar la carga del problema a la UE, donde los ciudadanos son normalmente más sensibles al impacto de las trágicas imágenes que han visto en los medios y se culpan a ellos mismos. Estos hechos deben ser conocidos y usados en la esfera diplomática para cambiar la actitud de los países ricos árabes en relación a la recepción de refugiados y ayuda financiera.
21. En la Cumbre de La Valletta sobre migración (11-12 de noviembre de 2015), los Jefes de Estado o Gobierno europeos y africanos reconocieron que la migración era una responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino. Se adoptó un plan de acción para desarrollar los beneficios de la migración y hacer frente a las causas principales de la migración irregular y el desplazamiento forzoso, intensificar la cooperación en la migración legal y en la movilidad y protección de los migrantes y solicitantes de asilo, prevenir

y luchar contra la migración irregular, el tráfico ilícito de migrantes y de seres humanos y mejorar la cooperación a su regreso, readmisión y reintegración. La formación profesional, la creación de empleo y la inversión económica son cruciales para hacer frente a las causas principales de la migración irregular y el desplazamiento forzoso. Al igual que la creación de oportunidades económicas, especialmente para mujeres y jóvenes, en países de origen y tránsito, el apoyo a empresas micro, pequeñas y medianas en los sectores formales e informales y un mayor acceso a la financiación.

22. La actual crisis de los refugiados pone a prueba los límites del sistema internacional para la protección de la libertad religiosa. La repatriación voluntaria- la solución ideal y deseada por la mayoría de los refugiados- solo ocurriría si el país de origen ofrece garantías de seguridad y dignidad para el retorno y la reconstrucción de las vidas y necesita el apoyo continuo de la comunidad internacional. Se debería dar especial consideración al retorno de los cristianos perseguidos a Siria e Irak, donde ellos fueron los habitantes originales y donde constituyen un elemento de moderación y progreso.
23. La Unión Europea debería estudiar la posibilidad de un Tratado Económico y Social con los países del Magreb y Sahel, además de Egipto. El Tratado propuesto debería abordar con un enfoque, a largo plazo, amplio y sostenible, los siguientes temas:
  1. La reducción de barreras comerciales;
  2. La promoción de inversiones con incremento de las garantías legales;
  3. La mejora de las condiciones de la deuda externa para los países del Magreb y Sahel, además de Egipto, en el marco del Club de París;
  4. Desarrollo de las pequeñas empresas locales al igual que de las cooperativas;
  5. Creación de infraestructuras;
  6. Desarrollo de los derechos humanos, incluyendo los de los migrantes de otros países de África y la protección de mujeres y menores;
  7. Educación, con especial énfasis en la formación profesional, acceso igualitario para las estudiantes femeninas y mejora de la formación de los profesores y de sus salarios;
  8. Salud, saneamiento y protección ambiental;
  9. Acceso a agua potable y energía sostenible; y
  10. Un buen gobierno y estabilidad política, con un crecimiento continuo del número de mujeres con responsabilidades políticas.



El Tratado propuesto debería cubrir hasta por lo menos un periodo de quince años (2020-2035), siendo financiado en dos periodos plurianuales de siete años cada uno en el Marco Financiero plurianual (MFF) de la Unión Europea.

.../...



## Composición del grupo de trabajo

### *Presidente*

*D. Luis PERAL (SP) – CESEDEN*

### *Componentes*

*D. Eduardo ORTEU (SP). CESEDEN*

*Contralmirante Gianfranco ANNUNZIATA (IT). CASD*

*Coronel Corrado Maria DURANTE (IT). CASD*

*Capitán de Navío Fabio GREGORI (IT). CHEM*

*Coronel (Gendarmería) Frédéric BOUDIER (FR). CHEM*

*Comisario Jefe de 1ª Clase Bruno LESCURE (FR). CHEM*

*Coronel Rui Manuel da Silva FERREIRA (PT). IDN*

*Conferencia celebrada en Roma del 22 al 25 de mayo 2017*



**ieee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos