



Chalecos salvavidas en un vertedero de la isla de Lesbos, en Grecia. Autor: Pablo Tosco/Oxfam

AL OTRO LADO DE LA FORTALEZA EUROPA

Principios para establecer una política migratoria más humana en la Unión Europea

La Unión Europea anunció en 2015 su Agenda de Migración como modelo de gestión de la migración. Dos años después, resulta evidente que estas políticas han sacrificado la seguridad y el bienestar de las personas con el fin de detener la migración irregular a toda costa. El presente informe define la propuesta de Oxfam para que la Unión Europea y sus Estados miembros adopten un enfoque nuevo y equilibrado para gestionar la migración en el que se proteja a las personas y se promuevan los beneficios que aporta la migración para los países de acogida europeos, las personas desplazadas y sus países de origen.

RESUMEN EJECUTIVO

En 2015, la Comisión Europea publicó la Agenda Europea de Migración en respuesta al drástico aumento del número de personas que cruzaban el Mediterráneo en busca de seguridad y de una vida mejor. Esta política fue adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno europeos en la reunión del Consejo Europeo del 25 y 26 de junio de 2015, y desde entonces ha sentado las bases de las acciones relativas a la migración.

Más de dos años después de la adopción de esta agenda, es evidente que las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros no han establecido un enfoque equilibrado con respecto a la gestión de la migración. En lugar de ello, se han centrado en reducir la migración irregular y reforzar el control de sus fronteras, apenas esforzándose por ofrecer opciones para regularizar la migración y eliminar los riesgos que conlleva para las personas, y sin preocuparse lo suficiente por los derechos humanos y las condiciones de vida de las personas solicitantes de asilo.

Oxfam ha sido testigo de primera mano del devastador impacto que han tenido algunas de las medidas de la Agenda de Migración y otras políticas europeas recientes en las personas que se desplazan entre varios países. Por lo tanto, instamos a los decisores políticos europeos a adoptar una política de migración que sea justa, proteja los derechos humanos y promueva el desarrollo. La adopción de un enfoque más acertado es tanto urgente como factible. Entretanto, el enfoque europeo actual obliga a las personas a emprender rutas más largas y peligrosas, y aumenta las dificultades y los riesgos a los que se enfrentan, siendo las mujeres y los niños y niñas quienes corren un mayor riesgo de sufrir violencia y de ser víctimas de la trata de personas.

POLÍTICAS CORTOPLACISTAS QUE COMPROMETEN EL DESARROLLO

Uno de los objetivos centrales de la estrategia en materia de migración de la Unión Europea es impedir la llegada en barco o a pie de personas de manera irregular. Con este fin, la Unión Europea y los Estados miembros han adoptado recientemente varias políticas y acuerdos, como el Plan de Acción de la Valeta¹ y el Marco de Asociación en Materia de Migración.²

Sin embargo, estas iniciativas amenazan la eficacia de la ayuda y las buenas prácticas en materia de donaciones, y no ofrecen garantías de que se respeten los derechos humanos ni de que se apliquen los criterios que posibilitan el estado de derecho ni mecanismos de protección. La presión política por tratar con firmeza las cuestiones de migración ha producido cambios en la manera de medir la eficacia de la ayuda al desarrollo, vinculando el "éxito" con la reducción de la migración. En lugar de ello, los proyectos de desarrollo en África subsahariana y otros lugares deberían evaluarse únicamente en función de su contribución a la mejora de la vida de las personas y no según el número de personas que cruzan el Mediterráneo con destino a Europa.

Además, el enfoque de la Unión Europea de reforzar los controles fronterizos para evitar desplazamientos irregulares entre fronteras ignora la contribución vital que tiene la migración regional en el desarrollo económico de África, a pesar de que sea mucho mayor que la migración hacia Europa. La migración regional también ejerce una función importante en la capacidad de las personas para hacer frente a amenazas graves como conflictos, hambrunas y otros riesgos repentinos o de lenta aparición. La mayoría de las personas desplazadas permanece dentro de sus respectivos países, pero muchas no tienen más opción que cruzar la frontera. Las medidas para "abordar el desplazamiento forzado", que constituyen uno de los principales objetivos de las intervenciones europeas sobre migración en África, pueden menoscabar los esfuerzos de preparación ante desastres y de desarrollo de la resiliencia al dificultar y hacer más peligrosos los desplazamientos transfronterizos. Estas intervenciones, en lugar de forzar a las personas a permanecer en sus países, deberían permitirles huir del peligro y garantizar que las autoridades locales y las organizaciones humanitarias puedan proporcionar asistencia con una mayor facilidad.

Acuerdos que afectan negativamente a la vida de las personas

En 2016 y 2017, la Unión Europea y sus Estados miembros establecieron una serie de acuerdos con terceros países para reducir el número de personas que llegaban de manera irregular a las fronteras europeas y garantizar la devolución de más personas a países no europeos. La eficacia del modelo que se utilizó para ello, el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía del 18 de marzo de 2016, ha sido cuestionada por el mundo académico.³ Sin embargo, al replicar este modelo en acuerdos con otros países, la Unión Europea traslada a países más pobres su obligación de acoger a refugiados, lo que supone un gran coste para la dignidad y el bienestar de las personas y para su capacidad de buscar asilo de manera segura.

Las consecuencias de prohibir el desplazamiento de personas a través de Europa

Otro de los objetivos de la estrategia de la Unión Europea en materia de migración es establecer barreras físicas y jurídicas para impedir que las personas que llegan a las fronteras europeas puedan atravesarlas. Los desacuerdos políticos han estancado los intentos de reemplazar la capacidad de los solicitantes de asilo de desplazarse en Europa por el reparto de la responsabilidad de cubrir sus necesidades. Mientras los Estados miembros se culpan unos a otros, miles de personas se ven forzadas a vivir en unas condiciones inaceptables.

Un gran número de personas refugiadas son incapaces de reunirse con sus familiares que ya se encuentran en Europa. Como consecuencia, muchas de ellas renuncian al proceso de solicitud de asilo y emprenden peligrosos viajes entre Estados miembros, ya sea solas o a través de mafias, lo que les expone a la violencia y al abuso, especialmente a mujeres y niñas.⁴ Las fuerzas de seguridad de los países que se encuentran en la ruta de llegada a Europa utilizan tácticas brutales para forzar a estas personas a emprender el camino de regreso.⁵

La estrategia europea deja a algunas personas en el limbo, sin que comprendan claramente sus derechos ni el proceso de solicitud de asilo, y con muy poco apoyo. El mecanismo de reubicación de solicitantes de asilo desde Italia y Grecia a otros Estados europeos tampoco ha logrado cumplir las expectativas: los Estados miembros solo han cumplido con el 28% de los compromisos asumidos en materia de reubicación,⁶ y la Comisión Europea espera que el porcentaje total alcance el 38%.⁷ Miles de personas han sido rechazadas por los Estados miembros, no se han registrado para el reasentamiento o simplemente han encontrado otras maneras de salir del país al que llegaron.

ES NECESARIO ADOPTAR UN NUEVO ENFOQUE

Los líderes europeos han tomado decisiones erradas en su respuesta a la necesidad de establecer políticas migratorias proactivas. Al presentar la migración como una amenaza en lugar de reconocer los beneficios que aporta, están alimentando la política populista del miedo, que afirma equivocadamente que Europa es incapaz de afrontar la llegada de más personas.

Dos años después de la implementación de la Agenda de Migración, es evidente que los Estados miembros y las instituciones europeas deben adoptar un enfoque nuevo y equilibrado para gestionar la migración, en el que se proteja a las personas y se promuevan los beneficios que aporta la migración tanto para los países europeos de acogida como para las personas migrantes y sus países de origen.

Las políticas que abordan las cuestiones relacionadas con la migración en los países de origen o de tránsito deben respetar los siguientes principios: (a) lograr que el desarrollo beneficie a las personas; (b) no ignorar los riesgos sino abordarlos; (c) socorrer a las personas en situación de peligro; y (d) mejorar y ampliar las opciones para lograr una movilidad segura y regular.

Las políticas europeas de gestión de la migración tanto en las fronteras de los países como dentro de los mismos deben respetar los siguientes principios: (a) garantizar que las personas puedan vivir su vida de manera digna; (b) garantizar que los procedimientos de solicitud de asilo sean accesibles, justos y eficaces; (c) no detener a las personas simplemente por su situación de residencia; y (d) facilitar la reunificación familiar.

Recomendaciones

Los Gobiernos tienen el deber de respetar y proteger los derechos humanos de las personas refugiadas y migrantes además de la responsabilidad de promover los aspectos positivos de la migración. Por lo tanto, la Unión Europea y sus Estados miembros deben:

1. Garantizar que el Derecho europeo y la legislación nacional respeten, como mínimo, las normas internacionales y europeas en materia de derechos humanos y que protejan los derechos de las personas refugiadas y migrantes. Las políticas nacionales y europeas también deben diseñarse con el objetivo de incrementar los beneficios que la migración puede aportar para aquellas

personas que se desplazan entre fronteras internacionales además de para las comunidades y países de origen, tránsito y destino.

2. Garantizar que todos los proyectos que se aprueben mediante el Fondo Fiduciario de la Unión Europea (EUTF) para infraestructuras en África promuevan los objetivos y la eficacia de la ayuda al desarrollo, y que se tengan en cuenta las contribuciones de todas las partes interesadas pertinentes, sobre todo las de las poblaciones a las que conciernen los proyectos, antes de su aprobación.
3. Garantizar que los acuerdos con países socios no incluyan disposiciones que reduzcan la responsabilidad de la Unión Europea y de los Estados miembros de acoger y proteger a las personas refugiadas y solicitantes de asilo. Europa debe continuar tramitando las solicitudes de asilo a título individual, proporcionando acceso a un proceso completo, justo y eficaz.
4. Aplicar procedimientos de asilo justos y eficaces y asegurar que las personas tengan acceso a unas condiciones de vida mínimas y al derecho procesal. Para garantizarlo, la Unión Europea y sus Estados miembros deben:
 - a. Asegurarse de que las personas tengan acceso a información sobre sus derechos y el proceso de solicitud de asilo en un idioma que entiendan, además de ampliar la asistencia jurídica.
 - b. Mejorar las condiciones en zonas geográficas críticas y los centros de recepción de los Estados fronterizos con el fin de que las personas tengan acceso a un alojamiento adecuado, atención médica, alimentación de calidad, agua y saneamiento.
 - c. Solo utilizar la detención como último recurso y aplicarla únicamente después de haber sopesado el resto de alternativas no privativas de la libertad. En ningún caso deberá detenerse a menores por la situación migratoria de sus padres.
 - d. Proporcionar acceso a las organizaciones y organismos independientes que proporcionan asistencia, incluido el apoyo psicosocial y la asistencia jurídica, y que supervisan el respeto de los derechos humanos.
5. Comprometerse a proteger y promover los derechos de las personas migrantes en las negociaciones del Pacto Mundial de las Naciones Unidas para una migración segura, ordenada y regular; comprometerse en las negociaciones del Pacto Mundial de las Naciones Unidas sobre los refugiados a compartir la responsabilidad de recibir, acoger y apoyar a las personas refugiadas tanto a nivel nacional como internacional; y alentar a otros países a que hagan lo mismo.
6. Comprometerse, tanto a nivel de la Unión Europea como de sus Estados miembros, a examinar y adoptar mecanismos para mejorar y ampliar las vías seguras y regulares para las personas refugiadas y migrantes. Esto debe incluir mecanismos eficaces para la reubicación que respeten las opciones y necesidades legítimas de los solicitantes de asilo, prioricen a las personas más vulnerables sin discriminarlas, y garanticen el reparto de la responsabilidad entre los Estados miembros.
7. Ampliar la definición de "familia" en las solicitudes de reunificación familiar y el Reglamento de Dublín, para incluir a jóvenes adultos que dependían de la unidad familiar antes de desplazarse, a padres, hermanos/as y suegros/as, y garantizar que el concepto de dependencia se aborde de una manera adecuada.

NOTAS

- 1 Cumbre de la Valeta sobre Migración (11-12 de noviembre de 2015). *Plan de Acción*.
- 2 Comisión Europea (7 de junio de 2016). *Establishing a new partnership framework with third countries under the European Agenda on Migration*. (COM(2016) 385 final).
- 3 Véase por ejemplo la publicación de Thomas Spijkerboer (2016). *Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?* Consultado el 21 de septiembre de 2017 en *Border Criminologies*, el blog de la facultad de Derecho de la Universidad de Oxford. <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu>
- 4 Oxfam (septiembre de 2016). *Closed Borders: Programme Report on the impact of the borders closures on people on the move, with a focus on Women and Children in Serbia and Macedonia*. Consultado el 21 de septiembre de 2017 en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/closed_borders_eng_low.pdf
- 5 Oxfam (abril de 2017). *A Dangerous 'Game': The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders*. Consultado el 21 de septiembre de 2017 en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-dangerous-game-pushback-migrants-refugees-060417-en_0.pdf
- 6 Comisión Europea (6 de septiembre de 2017). *Annex 3 to the Fifth report on relocation and resettlement*.
- 7 Comisión Europea (27 de septiembre de 2017). Comunicación sobre el cumplimiento de la Agenda Europea de Migración

© Oxfam Internacional, octubre de 2017

Este documento ha sido escrito por Raphael Shilhav. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con advocacy@oxfaminternational.org

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con: policyandpractice@oxfam.org.uk

El presente documento ha sido traducido del inglés por Sandra Sánchez-Migallón de la Flor y revisado por Alberto Sanz Martins.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-78748-081-0 en octubre de 2017.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford OX4 2JY, Reino Unido.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org.

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam en Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam IBIS (Dinamarca) (www.ibis-global.org)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam México (www.oxfammexico.org)
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)

