



Máster Universitario en Política de Defensa y Seguridad Internacional

Trabajo Fin de Máster

INMIGRACIÓN: NUEVO DESAFÍO Y POTENCIADOR DE RIESGO EN LA UNIÓN EUROPEA

**Gestionando la crisis migratoria del Mediterráneo para convertirla en una
oportunidad**

Fernando Javier Galiana Marina

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Tutora UCM: Dra. Paloma González del Miño

Tutor ESFAS: Dr. José Carlos Presa Díaz

Convocatoria junio 2018

PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

ÍNDICE.

ÍNDICE.	i
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.	1
1. Motivación y objeto del trabajo.	1
2. Delimitación de la investigación.	1
2.1. Pregunta de investigación.	1
2.2. Objetivos de la investigación.	2
2.3. Definición de variables.	2
2.3.1. Variable independiente.	2
2.3.2. Variables dependientes.	2
2.4. Hipótesis.	3
2.5. Delimitación del marco espacio-temporal.	4
2.5.1. Delimitación espacial.	4
2.5.2. Delimitación temporal.	4
3. Marco teórico y metodología.	5
3.1. Marco teórico.	5
3.2. Metodología.	6
CAPÍTULO 2. MIGRACIÓN: MOTOR DE CAMBIO VS. CAUSA DE CONFLICTO.	7
1. Homines viatores. En busca de una definición.	7
2. La migración y el miedo.	10
2.1. Miedo a la inmigración.	10
2.1.1. Miedo: motor de migraciones.	13
2.2. Uso coercitivo de la migración.	14
3. Las estadísticas del miedo.	17
3.1. Percepción de las medidas de seguridad.	20
CAPÍTULO 3. SECURITIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN.	23
1. Incremento de la securitización.	23
1.1. La securitización como concepto que cambia la realidad.	24
1.2. Causas y factores que promueven la securitización de la migración.	26
2. Midiendo el nivel de securitización de la migración.	28
2.1. Indicadores para medir la securización de la migración.	28
2.1.1. Indicadores institucionales.	28
2.1.2. Indicadores relacionados con las prácticas migratorias.	30
2.2. Securitización con una vertiente humanitaria.	31
3. La securitización y la crisis migratoria de 2015.	32
3.1. La crisis en cifras (2014-2017).	32
3.2. Medidas para abordar la crisis.	36

CAPÍTULO 4. TRANSFORMANDO RIESGOS EN OPORTUNIDADES.	41
1. Unión Europea: espacio de paz y solidaridad.	41
1.1. Interdependencia y cooperación para construir una Europa unida y en paz.	41
2. La migración como una oportunidad.	43
2.1. La migración y la teoría de Juegos.	44
2.2. Reescribiendo la narrativa de la migración.	47
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES.	51
1. Percepción de riesgo y seguridad.	51
2. Desafío u oportunidad.	53
CAPÍTULO 6. BIBLIOGRAFÍA.	55
1. Libros y artículos.	55
2. Documentos oficiales.	58
3. Artículos de prensa.	61
4. Páginas web.	64
5. Otros documentos.	65
ANEXO A. RESUMEN DE LOS ASPECTOS MÁS DESTACADOS DE LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA DE LA UE CITADA EN ESTA INVESTIGACIÓN.	A-1
ANEXO B. ESTADÍSTICAS DE LA CRISIS MIGRATORIA 2015.	B-1
ANEXO C. LA CRISIS MIGRATORIA DEL MEDITERRÁNEO VISTA DESDE LA TEORÍA DEL JUEGO.	C-1

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.

1. MOTIVACIÓN Y OBJETO DEL TRABAJO.

La vigencia de la crisis migratoria en la Unión Europea (UE) durante los últimos años otorga importancia a su estudio, de ahí el interés en analizar esta situación para entender y gestionar su posible evolución. Desde el comienzo de la crisis, el incremento migratorio se ha asociado con la percepción de inseguridad, en parte como consecuencia de los atentados terroristas sufridos por diversas ciudades europeas desde 2015. Esta situación ha llevado a cuestionar el sistema de libre circulación comunitario, haciendo que se reactiven temporalmente algunos controles de pasaportes y que se construyan barreras físicas con el fin de evitar el acceso de migrantes a los territorios de la UE.

El objeto del trabajo es analizar la relación entre la percepción de inseguridad y el incremento de las medidas restrictivas en la gestión de fronteras, que ha abierto un debate cuestionando su legalidad, al tiempo que las redes migratorias exploran rutas alternativas para esquivarlas. Durante la investigación se estudiará cómo el aumento de medidas restrictivas en el acceso a la Unión lleva a la búsqueda de nuevas vías para atravesar sus fronteras, lo que incluye la explotación de los principios humanitarios de la UE como herramienta coercitiva.

Además, se revisará la llegada de flujos migratorios a la luz del envejecimiento de la población europea. Esta última supone un problema cuya solución podría estar ligada a una gestión adecuada de la crisis migratoria, lo que permitiría dejar de percibirla como riesgo potencial y comenzar a considerarla como oportunidad.

2. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

2.1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.

La investigación toma como punto de partida las siguientes preguntas:

- ¿Hasta qué punto supone la inmigración un nuevo desafío y un potenciador de riesgo en la UE?
- ¿Es posible cambiar la narrativa migratoria para fomentar un cambio legislativo que sea consciente de los beneficios que la migración puede representar para la UE?

2.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

Con el fin de contestar a las preguntas de investigación, el objetivo principal es determinar si la inmigración supone un nuevo desafío y un potenciador de riesgo en la UE o si, por el contrario, puede interpretarse como una oportunidad.

Dicho objetivo se acompaña de una serie de sub-objetivos cuya consecución conduce, de forma ordenada, al cumplimiento del objetivo principal. Estos sub-objetivos son:

1. Examinar las circunstancias en que la migración puede causar un conflicto.
2. Analizar cómo percibe la población de la UE el fenómeno migratorio.
3. Analizar el uso del discurso migratorio en los partidos políticos de corte nacionalista.
4. Explicar el efecto de elementos exógenos (como atentados terroristas y crisis migratorias) sobre la política migratoria y la securitización de la UE.
5. Analizar la presencia de los indicadores de securitización en la UE.
6. Examinar las medidas de la UE para abordar la actual crisis migratoria, cuyo momento de mayor intensidad se experimentó en 2015.
7. Revisar la legislación migratoria de la UE.
8. Analizar la migración desde la teoría de juegos.

2.3. DEFINICIÓN DE VARIABLES.

En este apartado se detallan las variables de la investigación, es decir, los conceptos más importantes en los que se asienta el proceso científico a través del que se ha buscado responder las preguntas enunciadas en el punto 2.1.

2.3.1. Variable independiente

La cantidad de población migrante que llega a la UE constituirá la variable independiente principal, ya que mide el fenómeno migratorio del que parte la investigación. Se trata de una variable cuantitativa discreta, representada por el conjunto de valores que reflejan el número de migrantes llegados a Europa durante el periodo al que se refiere la investigación.

2.3.2. Variables dependientes

Durante el estudio, se considerarán variables dependientes aquellas cuyos valores cambiarán a tenor de los adquiridos por la variable independiente. Estas son:

- La percepción de riesgo por parte de la población, según los datos proporcionados por el Eurobarómetro.
- Los indicadores institucionales:
 - legislación relacionada con la migración;
 - presencia de las cuestiones migratorias en el catálogo de problemas y preocupaciones que presentan un riesgo para la seguridad;
 - vinculación entre migración y seguridad en la política de la UE.
- Indicadores sobre prácticas migratorias:
 - existencia o ausencia de medidas de interdicción;
 - práctica de detenciones y su cuantía.
- El carácter del discurso político (reactivo o proactivo) según se recoge en la documentación pública reflejada en varios diarios de la prensa nacional (*El País, El Mundo, ABC, La Vanguardia*).

2.4. HIPÓTESIS.

A partir de las variables establecidas en el punto 2.3, se enuncian aquí las hipótesis que han constituido el punto de partida para alcanzar los objetivos propuestos en esta investigación.

Como principal, se plantea una hipótesis correlacional, según la cual el aumento de los flujos migratorios (variable independiente) está relacionado con las siguientes variables dependientes:

- el incremento de la percepción de riesgo por parte de la población;
- el fomento de la deriva securitizadora de la legislación; y
- la orientación del discurso político hacia retóricas reactivas.

De acuerdo con esta hipótesis, la mayor presencia de flujos migratorios en la UE ha potenciado su percepción como un riesgo, al incidir de forma significativa tanto en el conjunto de la población (percepción sobre los migrantes), como en las instituciones (legislación) y en los representantes de estas últimas (políticos).

Esta hipótesis se completa con otra causal, que propone que una gestión migratoria cooperativa por parte de la UE incrementa el bienestar social y convierte la migración en una oportunidad.

A fin de profundizar en su estudio, ambas hipótesis se apoyarán en otras secundarias, que permitirán prestar atención a aspectos más concretos del fenómeno migratorio:

1. El miedo, generado por situaciones de incertidumbre, crisis y escasez de recursos, fomenta el resentimiento hacia quienes vienen “de fuera”, lo que puede derivar en conflictos de diferente magnitud.
2. La llegada masiva de migrantes en un momento de crisis económica y recursos limitados ha provocado que la población europea les perciba de forma negativa, llegando, en algunos casos, a reclamar la creación de una regulación específica que limite su marco de acción.
3. El uso político interno/externo de los ataques terroristas ha llevado a que determinados partidos de corte nacionalista lleven a cabo una presentación maniquea y agresiva de la migración, frente a la que consideran necesario reforzar las medidas de seguridad.
4. La masificación de las oleadas migratorias y las dificultades para acoger a los migrantes han generado una política migratoria de securitización por parte de los gobiernos europeos que está cambiando el marco negociador con los países vecinos (ej. Turquía y Libia).

2.5. DELIMITACIÓN DEL MARCO ESPACIO-TEMPORAL.

2.5.1. Delimitación espacial.

Ante la magnitud del fenómeno migratorio actual, en el que la “Europa comunitaria se identifica como una de las regiones de mayor acogida del mundo” (González del Miño, 2017, p.144), el presente trabajo ceñirá su marco geográfico al ofrecido por el Mediterráneo, donde se explorarán las principales rutas de llegada de migrantes a través de este mar y se observará la evolución de los indicadores y variables citados anteriormente.

Teniendo en cuenta cómo la política europea en torno a las migraciones afecta a su Política Europea de Vecindad (PEV), se mencionarán los países de la dimensión sur acogidos a este programa. Además, se prestará especial atención al papel de Turquía en la gestión de la crisis migratoria.

2.5.2. Delimitación temporal.

El presente estudio trata de dilucidar si el fenómeno migratorio es un potenciador de riesgo o puede considerarse una oportunidad. Por ello, se centrará en la gestión de la última crisis migratoria, cuyo momento álgido se vivió en 2015. No obstante, los indicadores también harán referencia a los años anteriores, especialmente al 2014 (cuando se inició la crisis actual), para establecer las comparaciones oportunas entre ellos.

Puesto que la crisis continúa hasta la actualidad y sería imposible realizar un análisis de rigor en tiempo real, se ha escogido el primer trimestre de 2018 como punto de corte. Así, en el trabajo se tomarán en consideración los datos relativos a la crisis migratoria publicados hasta finales de marzo de 2018.

3. MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

3.1. MARCO TEÓRICO

La teoría sobre la que se sustenta el estudio es que existe una correlación entre, por un lado, el grado de desafío y riesgo/oportunidad que supone la inmigración para la UE y, por otro, el número de migrantes que llega a la Unión. Esta teoría se enmarca dentro del paradigma postpositivista (Corbetta 2010, pp.13-20), ya que:

- ontológicamente, se apoya en el realismo crítico, al considerar que existe una realidad externa que puede conocerse, aunque de forma imperfecta y con carácter probabilístico;
- epistemológicamente, se reconoce el valor del proceso deductivo en el proceso cognitivo y la capacidad de formular generalizaciones en forma de leyes, cuyo alcance limitado les proporciona una duración limitada en el tiempo; y
- metodológicamente, el estudio emplea una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos que buscan distanciar al investigador del objeto de estudio y que permiten hacer uso del lenguaje de las variables¹, a través de las que el análisis social logra alejarse de la subjetividad.

Dentro de este marco se construyen también las hipótesis expuestas en el punto 2.4. Además, el marco teórico sobre el que se basa esta investigación parte de la acotación de los conceptos ‘migración’, ‘refugiado’ y ‘solicitante de asilo’, con el fin de descartar aquellos usos y asociaciones idiosincráticas que se distancian de sus atributos definitorios (Gerring 2014, p.151). Igualmente, en este marco teórico se establecerá qué factores entran en juego al considerar la percepción de seguridad y se definirán los indicadores que se emplearán para contrastar la diferencia existente entre las percepciones y la realidad.

¹ Este lenguaje de las variables, denominado así por el sociólogo Paul F. Lazarsfeld, permite que el análisis social adquiera “sus características de neutralidad, objetividad y operatividad matemática” (Corbetta 2010, p.16).

3.2. METODOLOGÍA

En cuanto a los procedimientos metodológicos empleados en este trabajo, se ha recurrido principalmente a los métodos descriptivo y analítico. A través del primero se busca “obtener y presentar, con el máximo rigor o exactitud posible, la información sobre una realidad de acuerdo con los criterios previamente establecidos por cada ciencia” (Calduch 2013, p.24). Con el segundo, se quieren “conocer y explicar cada una de [las] partes [de la realidad] y de las relaciones que existen entre ellas” (op. cit., p.25).

Además, se ha empleado una combinación de herramientas descriptivas, comparativas, y sintéticas, con el fin de alcanzar un mayor conocimiento sobre la realidad migratoria objeto de estudio, es decir, del impacto en la UE de la llegada de migrantes a través de las rutas del Mediterráneo durante la crisis de 2015.

Partiendo de información documental y estadística, se ha analizado la complejidad de la realidad migratoria actual en la UE, así como las reacciones que el flujo de personas que llega a la Unión genera entre la población. Se ha prestado especial atención a los indicadores relacionados con la percepción de seguridad en la UE. Posteriormente, se ha estudiado la presencia de diversos indicadores de securitización en las instituciones y en las prácticas migratorias de la UE, analizando el proceso de los movimientos securitizadores y cómo, a medida que avanza la crisis, éstos están introduciendo más elementos humanitarios en su gestión.

A continuación, a la luz de los principios de paz y solidaridad que caracterizan el acta fundacional de la UE, se ha estudiado su legislación en materia migratoria, así como sus actuaciones internacionales orientadas a gestionar esta crisis.

Partiendo de este análisis, se ha examinado el fenómeno migratorio desde la teoría de juegos, de especial utilidad en situaciones conflictivas, como la que nos ocupa, en la que los actores involucrados parten de intereses contrapuestos y han de tomar decisiones que les afectan mutuamente. Esta teoría ha permitido establecer una serie de modelos a través de los que representar el status lógico de una teoría empírica “para explicar lo que pasa, aun sabiendo que este instrumento no tiene en cuenta absolutamente todo lo que pasa” (Callejo Gallego 2009, p.304).

Finalmente, se han presentado los argumentos que favorecen la reescritura de la narrativa migratoria como una oportunidad para la perdurabilidad del estado de bienestar de la UE.

CAPÍTULO 2. MIGRACIÓN: MOTOR DE CAMBIO VS. CAUSA DE CONFLICTO.

1. HOMINES VIATORES. EN BUSCA DE UNA DEFINICIÓN.

San Francisco decía que somos, en buena medida, hombres viatores, viajeros sempiternos que peregrinamos por el mundo en busca de nuevas experiencias y con “la imaginación de un eventual encuentro con lo «otro»” (Carrillo 2002, p.120)². Fairchild (1914, pp.3-4), por su parte, afirma que la naturaleza del hombre es sedentaria, ya que tiende a forjar fuertes lazos con su entorno, lo que hace que únicamente se traslade cuando alguna fuerza racional le impele al movimiento. Ambas afirmaciones se reconcilian al considerar que los grupos humanos asentados están “en descanso” (Petersen 1958, p.258), aparentemente echando raíces en el territorio hasta que diversas causas o fuerzas hacen que sigan buscando otros lugares en los que continuar con el peregrinaje que mueve la existencia humana. De hecho, este movimiento es fundamental para que todas las culturas cambien, se transformen y puedan progresar.

Parafraseando una afirmación kantiana, la historia de la humanidad comenzó con el movimiento y la búsqueda de nuevos recursos. Así, tales periodos de migración son el germen de las culturas que se han ido sucediendo a lo largo de la humanidad (Pagden 2003) y, probablemente, formarán parte de las que seguirán evolucionando. Efectivamente, “[t]odos los pueblos del mundo hemos sido inmigrantes en algún sitio y en algún momento de la historia; no hay que olvidarlo, porque ese viaje nos concierne a todos” (Margarit 2001, p.23)³. No obstante, la multiplicación exponencial del fenómeno migratorio en los últimos años está dando lugar a nuevas definiciones y políticas que afectan directamente tanto al modo en que se producen estos flujos, como a la forma en que se perciben. Esto ha hecho que “[l]as categorías «local o migrante», igual que las categorías «nacional o extranjero», [vayan] llenándose de matices y dejando de ser excluyentes” (Terrón Cusí 2017, p.10).

Pese a la multiplicidad de causas que pueden provocar el fenómeno migratorio (cuya complejidad excede el propósito de este trabajo, centrado en los efectos de

² Esta incesante búsqueda de nuevas experiencias hace que hoy en día los habitantes de los países ricos acudan de vacaciones o en busca de negocios a tierras más pobres, mientras los habitantes de los países más pobres se afanan por buscar trabajo y labrar un nuevo porvenir en los países más ricos (Todorov 2010, pp.2-3).

³ Todas las citas tomadas de textos en inglés que aparecen en este trabajo, han sido traducidas por el autor para facilitar su integración al cuerpo del texto.

la crisis migratoria que nos ocupa), todas pueden clasificarse bien como migraciones innovadoras, bien como migraciones conservadoras (Petersen 1958, p.258). Las primeras son aquellas en las que los migrantes buscan cambiar de vida, generalmente para mejorar sus oportunidades (por ejemplo, salir de una situación de pobreza o inestabilidad). Las segundas, están motivadas por el deseo de mantener el estilo de vida que, por alguna razón (el estallido de un conflicto, crisis económica, etc.), puede peligrar si se permanece en la misma posición geográfica⁴.

En cierto modo, la distinción entre migraciones innovadoras y conservadoras es paralela a la existente entre migrante y refugiado. Las diferencias fundamentales entre ambas realidades son que mientras que el migrante⁵ decide trasladarse a otra población en busca de nuevas oportunidades, tales como mejores condiciones laborales, educativas o familiares, el refugiado lo hace porque busca un lugar o santuario en el que protegerse del conflicto o la persecución de la que es víctima en su país de origen (Amnesty International 2012, p.2). Otra diferencia fundamental es que el migrante puede regresar a su punto de partida. En cambio, esa posibilidad entraña serios peligros para el refugiado, que decide traspasar sus fronteras nacionales para escapar de una situación en la que se están produciendo serias violaciones a los derechos humanos (op. cit.).

Antes de proseguir, cabe recordar que las migraciones internacionales, en cualquiera de sus variantes, adquieren significado únicamente como consecuencia de la existencia de fronteras, así como de las acciones que los Estados decidan ejercer en ellas (Zolberg 1989, p.405). Así, desde su origen, el fenómeno migratorio depende de la pertenencia, o no, a determinado grupo dentro de una clasificación. Ésta se torna más compleja al llegar a la frontera del país de destino, donde se pueden recibir etiquetas con efectos tan dispares como 'migrante altamente cualificado', 'solicitante de asilo' o 'refugiado' (Geddes & Scholten 2016, p.20). Para la obtención de esta última condición, la de refugiado, es preciso conseguir la validación de una solicitud de asilo en el país de destino, en el que se llevará a cabo un proceso para determinar si el solicitante es un migrante económico que busca mejorar sus condiciones de vida (en cuyo caso se denegará dicha solicitud), o si se

⁴ Partiendo de una óptica ligeramente diferente y citando al profesor Otis T. Mason, Henry P. Fairchild (1914, pp.4-5) se refiere al primero de estos tipos como migraciones "positivas", argumentando que se trata de aquellas a través de las que se busca conseguir algún tipo de ventaja o satisfacción. Recurriendo al término opuesto, denomina migraciones "negativas" a las del segundo tipo, afirmando que están promovidas por situaciones incómodas e, incluso, de movimiento forzoso. No obstante, señala que al hablar de ambas es necesario recordar que las dos cuentan con cierto sentimiento de incomodidad que propicia el cambio, así como con cierto proceso de idealización que facilita pensar que el nuevo destino ofrecerá ventajas superiores a la región que se abandona.

⁵ Aunque conscientes de que el uso del término «migrante» frente a «migrado» "reafirma el carácter temporal, provisional, transitorio de su presencia" (Valero Escandell 2005, p.118), se empleará aquí esta terminología con el fin de resaltar la libertad de movimiento de los migrantes, quienes pueden escoger volver a su lugar de origen (posibilidad vedada a los refugiados).

encuentra realmente en una situación de riesgo humanitario en su país de origen, en cuyo supuesto la tramitación de asilo seguirá su curso (Neumayer 2005, p.391).

Respecto a la distinción entre migrante y refugiado, es preciso tener en cuenta que los factores económicos y de situación amenazante aparecen inextricablemente unidos en la raíz de la mayoría de los movimientos de personas, lo que dificulta la clasificación de los solicitantes de asilo (Wellman & Landau 2015). Por otro lado, otras experiencias de gestión migratoria atestiguan que la concesión del estatus de refugiado no garantiza la existencia de un entorno físico y económicamente seguro para los migrantes, a menos que se incentive a las comunidades locales a acogerlos⁶. Esta reacción puede provocarse a través del establecimiento de estrategias a largo plazo que permitan tanto la integración de los migrantes, como el aprovechamiento de la contribución económica que su trabajo aporta a la sociedad (op. cit.). De ahí, la necesidad de re-enmarcar el fenómeno migratorio bajo un marco conceptual de oportunidad que destierre actitudes amenazantes y xenófobas.

Para finalizar este breve repaso terminológico, es importante señalar que, pese a la popularidad del término en algunos medios, es incorrecto emplear el calificativo 'ilegal' referido a migrantes, ya que no son las personas, sino sus acciones, las que pueden ser ilegales. Igualmente, las situaciones, y no las personas, son irregulares. Al aplicar los conceptos de ilegalidad e irregularidad sobre los migrantes se está empleando una definición persuasiva, llena de connotaciones sociales y políticas negativas, a través de la que se trata de relacionarlos con conductas criminales (Paspalanova 2008, pp.80-81). Así, el uso del lenguaje de lo clandestino, ilegal, irregular o sin papeles crea un marco conceptual que influye sobre la población, predisponiéndola a percibir a los migrantes como una amenaza potencial, percepción reforzada "a través de imágenes [como el uso] de la *patera* como un ejemplo de la invasión de la pobreza" (Valero Escandell 2005, p.118).

⁶ La experiencia sudafricana en la gestión de la crisis migratoria que llegó a sus fronteras entre 2006 y 2012, como consecuencia de la crisis económica en Zimbabue, sirve para ilustrar cómo el tratamiento de la migración como una crisis inmediata hace que se tomen medidas a corto plazo que, además de insuficientes, son impopulares con la población ya asentada en el territorio. La distinción legal entre refugiados y migrantes que se realizó en Sudáfrica, ofreciendo a los primeros la posibilidad de trabajar y de llegar a acceder a la ciudadanía, al tiempo que se rechazaba la entrada de los migrantes económicos, hizo que el sistema de solicitud de asilos sudafricano se colapsase, siendo presa de la corrupción. Al convertir las solicitudes de asilo en la única forma legal de entrada al país, se incrementó el mercado negro de documentos y el sistema se volvió incapaz de gestionar de forma eficaz las solicitudes de aquellos que se encontraban en una situación de protección más desesperada. Así, Europa ha de entender la lección que ofrece la experiencia sudafricana, cuya combinación de una política de asilo liberal con un régimen migratorio altamente restrictivo generó unas consecuencias no deseadas (Wellman & Landau 2015).

Atendiendo a la capacidad del lenguaje para crear marcos de conceptualización que permean en la sociedad, el primer paso para considerar la migración como un reto lleno de oportunidades (y no como un riesgo del que protegerse), así como para dar comienzo al proceso integrador de los migrantes en la sociedad y en la economía comunitaria, exige la modificación del discurso y la narrativa transmitida por los medios de comunicación. Es fundamental suprimir la terminología tóxica con la que se designan las actuaciones migratorias que han de llevarse a cabo en la UE⁷ y difundir la narrativa que recuerda que, al hacer frente a la crisis migratoria, la UE no está asumiendo cargas, sino que está realizando un ejercicio de compartir responsabilidades, como queda establecido en el marco de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UE 2000)⁸.

2. LA MIGRACIÓN Y EL MIEDO.

2.1. MIEDO A LA INMIGRACIÓN.

El miedo a lo diferente “hunde sus raíces en un imaginario colectivo hecho de estereotipos, generalizaciones, lugares comunes, prevenciones y rumores que nace en la vida cotidiana de nuestras ciudades” (Valero Escandell 2005, p.116), donde lo “bárbaro” y la “barbarie” se emplean para “distinguir entre los propios y extraños a la *ciudad*” (Santamaría 2002, p.60). Así, se evoca, casi siempre, una idea peyorativa de la extranjería y de su función⁹. Con no poca frecuencia, la alteridad de los migrantes se presenta como una amenaza al Estado y a la seguridad económica y social de la mayoría (Lazaridis & Wadia 2015, p.11).

⁷ Bourbeau (2011, p.18) argumenta que cuando la retórica oficial enfatiza los aspectos negativos de la migración, hay mayor predisposición a percibirla como un fenómeno asociado con el crimen, lo que no sucede cuando la migración se observa desde un prisma de positividad, a través del que las dificultades se consideran retos y no amenazas. Para apoyar estas afirmaciones, compara los datos de percepción de la criminalidad asociada con migrantes en Francia y Canadá. En el primero de estos países, donde predomina una visión negativa de la migración, el porcentaje asciende hasta el 44%, mientras que en Canadá, donde la migración se ha visto tradicionalmente como un fenómeno positivo, el porcentaje que relaciona ambos conceptos es de un 27%. Así, estas cifras confirman la importancia de modificar la narrativa sobre la migración para impulsar un cambio en la actitud hacia los migrantes.

⁸ En su título II, dedicado a las libertades, “garantiza el derecho de asilo dentro del respeto a las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967” (art. 18) y, además de prohibir las expulsiones colectivas (art. 19.1), expresa que “[n]adie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes” (art. 19.2).

⁹ Respecto al tratamiento que había que dar a los bárbaros, Alejandro Magno fue capaz de entender la necesidad de acoger las aportaciones realizadas por cada uno de los pueblos con los que entraba en contacto, con la esperanza de crear un todo mayor que la suma de sus partes. Sin embargo, su filosofía no consiguió superar la visión aristotélica (y griega) del otro como bárbaro y como amenaza, siendo esta última la que ha pervivido a lo largo de la historia (Pagden 2003, p.16).

A esta predisposición temerosa hacia lo nuevo y diferente, se añaden los sentimientos de incertidumbre y vulnerabilidad despertados cuando los recursos vitales, como el agua y la energía, se convierten en bienes cada vez más escasos, lo que incrementa la competición por los mismos y da lugar a conflictos y a una defensa agresiva de los bienes de cada territorio (Todorov 2010, p.2). Ambas emociones se conjugan hoy en día en la sociedad actual que se angustia al comprobar cómo la población mundial continua aumentando¹⁰, mientras que el territorio sigue la tendencia contraria, ya que el desgaste causado por la desertificación, las inundaciones y otros efectos del cambio climático y la acción del hombre están limitando los espacios habitables (op. cit.).

Ante esta situación, la migración, que de por sí tiene repercusiones en el ámbito cultural, político, familiar, laboral y lingüístico (Santibáñez Gruber & Maiztegui Oñate 2006, p.9), tiñe de incertidumbre los patrones de identidad cultural, pertenencia y seguridad (Bourbeau 2011, p.1). Esto hace que se observe con cierto recelo a los migrantes que buscan su porvenir en un nuevo territorio, compitiendo con la población autóctona por esos recursos que parecen ser cada vez más escasos. Así, “el coro de las maravillas de la globalización pierde su alegría cuando se habla de circulación de personas” (Ramoneda 2001) ante el temor de occidente de ser contemplado como un rico que está obligado a compartir sus bienes con quienes viven en la miseria. De ahí que, al tiempo que se aboga por la apertura de un mercado universal, se reconstruyen y fortifican las fronteras (op. cit.).

Este tipo de sentimientos prolifera con mayor facilidad entre aquellos sectores sociales que viven en condiciones de precariedad laboral, con elevadas tasas de desempleo y con industrias en declive (Valero Escandell 2005, p.120). En este clima, a la política nacional-populista le resulta fácil proclamar un discurso discordante a través del que responsabilizar a la migración, masiva e incontrolada, de la crisis en la que están sumidas las naciones y la civilización europeas (Santamaría 2002, p.64). Este tipo de discurso reactivo se caracteriza por hacer uso de las retóricas del ciudadanía y del tradicionalismo¹¹, así como por “la prevaricación (señalada hace muchos años por el lingüista Ch. Hockett) [...] que en el lenguaje de los políticos [tiene] la finalidad [de] conseguir votos, es decir, vender un producto como si de publicidad se tratara” (Rebollo Torío 2002, p.28). Para ello,

¹⁰ De los 7'6 billones de personas que poblaban el planeta en 2017, según datos proporcionados por las Perspectivas de la Población Mundial de la ONU (UN DESA 2017, p.1) se prevé que se pasará a una población de 11.200 billones para 2100 (UN 2015).

¹¹ La primera, el ciudadanía, prioriza el interés del ciudadano asentado frente al del inmigrante (populismo) y construye su discurso basándose en los intereses y necesidades de la ciudadanía, que se perciben como inmutables (esencialismo). La segunda, el tradicionalismo, emplea el argumento de que la migración altera los valores de la tradición sobre los que se sustenta la identidad nacional y recurre al concepto de autoridad para advertir de su cuestionamiento en los procesos de multiculturalidad (Prieto-Andrés 2017, p.697)

recurren a conceptos como el de ‘transgresor fantasma’ que utiliza la inmigración irregular para alimentar la política del miedo y la ansiedad (Walters 2010, p.74).

Así, la visión simplista y maniquea de algunos grupos políticos transmite un mensaje de miedo al electorado con el que logra introducir los problemas del país (la recesión económica, la crisis del sistema de partidos, etc.) en la misma ecuación que la migración, convirtiendo a esta última en una herramienta política a la que se responsabiliza de la situación social (Valero Escandell 2005, p.116). Con este discurso se consigue incrementar el voto de ultra-derecha apelando a la preocupación por los cambios sociales, definidos como externalidades negativas que surgen como consecuencia del fenómeno migratorio (Halla et al. 2016, p.4)¹².

La mutación retórica referida anteriormente está relacionada con los modelos de política migratoria que, en los últimos años, han sufrido un retroceso respecto a las tesis pluralistas defendidas en el siglo XX, redirigiéndose hacia otros en los que se han intensificado “las demandas de integración, cohesión y, en algunos casos, de asimilación, dirigidas a la población inmigrante” (Godenau et al. 2014, p.22)¹³. A estos discursos se añaden las voces de resentimiento que llegaron a lanzar campañas difundiendo mensajes que establecían una equivalencia entre migración, islamismo y terrorismo¹⁴. Con este tipo de campañas, que han exacerbado el miedo al ataque indiscriminado, se ha legitimado la securitización de

¹² El cambio en la percepción y las reacciones registradas durante los últimos años ante los discursos reactivos que siguen la ya señalada retórica del ciudadanía y tradicionalismo (Prieto-Andrés 2017, p.697) se advierte claramente al observar la evolución de este fenómeno en Austria. La coalición entre el Partido de la Libertad Austriaca (FPÖ), de extrema derecha, y el Partido del Pueblo Austríaco (ÖVP) en el año 2000 produjo serias reacciones de rechazo en Europa, que advirtió a Austria que no toleraría ninguna ruptura del Tratado de la UE (Ámsterdam, 1997). Reacciones similares se produjeron en el resto del mundo, como queda ejemplificado al citar la decisión del embajador israelí de retirarse de Austria (Black 2000). Las presiones contra este tipo de política llevaron al fin de la coalición en 2005. Desde entonces, el giro de su discurso neonazi hacia otro centrado en los ataques a la migración y con una actitud de último baluarte defensivo para la cristiandad frente al islam (recordando el sitio de Viena a manos de los turcos en 1683), hizo que volviesen a ganar la confianza del electorado en 2017 (The Guardian 2017; Ellyatt 2017). A diferencia de lo ocurrido con su victoria anterior, en esta ocasión no se escucharon voces alarmistas indignadas ante el giro xenófobo y populista de la política austríaca, sino que, más bien al contrario, se escucharon ecos similares en otros puntos de Europa, con la entrada del partido anti-inmigración “Alternativa para Alemania” (AfD) en el Bundestag alemán o el fortalecimiento del Frente Nacional, de extrema derecha, liderado por Marine Le Pen en Francia (Ellyatt 2017).

¹³ Las políticas migratorias del siglo XX ponían el énfasis en la multiculturalidad (Reino Unido y Países Bajos) y en la interculturalidad (mayoría de los países de Europa occidental), haciendo referencia “a la interrelación entre las culturas y la búsqueda de la convivencia desde la igualdad, la no discriminación y el respeto a la diversidad” (Godenau et al. 2014, p.22). Sin embargo, el siglo XXI ha significado “la expansión en buena parte de Europa de un clima político y un discurso público en el que se reprocha a las personas inmigradas no haber cumplido con su «responsabilidad de integrarse»” (op. cit.).

¹⁴ Estas campañas han proliferado especialmente tras los ataques contra las Torres Gemelas del 11S (2001) y tras el sufrido en Madrid durante el 11-M (2004). Tras estos ataques se difundió una campaña afirmando que “todos son sospechosos, todos son Bin Laden” (Valero Escandell 2005, p.116).

la migración, argumentando que es un movimiento necesario para proteger a la población de posibles infiltraciones terroristas a través de las redes migratorias.

No obstante, si bien el uso de una defensa proporcionada es efectivo y deseable para mantener y defender las bases sobre las que se asientan los estados de derecho y libertad democrática, una reacción excesiva o un uso de fuerza desproporcionado puede causar el efecto opuesto (Todorov 2010, p.6). Por ello, el miedo no puede ser la pasión dominante que se inculque en la población, ya que tiende a conducir hacia comportamientos inhumanos en los que se adopta una filosofía basada en la máxima de que el fin justifica el uso de cualquier medio. Así, el propio miedo a la barbarie puede convertirnos en bárbaros y difuminar la distinción entre los actos terroristas y anti-terroristas (Todorov 2010, pp.6-7).

Conviene no olvidar que las estrategias de represión y agresión ejecutadas desde el miedo destruyen los propios valores democráticos que afirman querer defender y, como consecuencia, debilitan el mensaje que transmiten sus actos, al tiempo que fortalecen el discurso al que se oponen. Evitar entrar en una espiral de violencia incontrolada requiere un cambio de actitud y de praxis que supone abandonar la construcción de alambradas y murallas para detener los flujos migratorios al más puro estilo de “los tiempos postreros del imperio romano” (Martín Seco 2001).

2.1.1. Miedo: motor de migraciones.

En el punto anterior se analizaba el miedo como el resultado producido en los países receptores ante la llegada masiva de inmigrantes, pero éste también juega un papel muy importante como impulsor de movimientos migratorios. De hecho, se habla incluso de un “efecto huida” (Haro Tecglen 2005) a través del que se busca salir de la miseria. Los cuadros de desesperación de los que huyen los migrantes abarcan un espectro tan enmarañado y desalentador que no se detiene ante la rigidez de las leyes migratorias.

Por otro lado, no puede olvidarse que en países en los que las tasas de paro y analfabetismo alcanzan a buena parte de la población (como Argelia, Egipto, Marruecos, Sudán o Túnez¹⁵), “cualquier reflejo que llega de Europa, deslumbra”

¹⁵ El informe sobre juventud y desempleo en el norte de África presentado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2017 muestra elevadas cifras de desempleo tanto para jóvenes con educación superior, como para quienes carecen de estudios. Los datos más completos proporcionados por el estudio corresponden a 2011, año en el que se encuentran porcentajes de desempleo en torno al 50% entre: los argelinos y marroquíes que han cursado estudios primarios; los egipcios y tunecinos con educación secundaria; y los sudaneses con educación superior (Barsoum et al. 2017, p.14).

(De Vega 2003), por lo que las visitas veraniegas de quienes ya han decidido dar el salto a Europa se convierten en lo que se ha venido a denominar “efecto llamada” (Goytisoló 2001)¹⁶.

Cuando ambos factores (efecto huida y efecto llamada) están presentes, la decisión migratoria se ve impulsada, en no pocas ocasiones, por un cóctel de miedo mezclado con el deseo de emulación del vecino (que regresa de vacaciones dando muestras de haber alcanzado el éxito y la riqueza). La voluntad de emular el triunfo les ofrece el suficiente coraje para arriesgar lo que les queda, su propia vida, en una travesía que bien puede abrirles las puertas de la esperanza hacia un futuro mejor, bien convertirse en un viaje sin retorno¹⁷. Esta amalgama de sentimientos y razones que motivan la partida dificulta la distinción entre refugiados y migrantes, puesto que incluso en los casos en los que los recién llegados proceden de tierras sin conflicto, está presente el miedo a un regreso forzado que se traduciría en una muerte más que probable (o en una muerte en vida) fruto de la carencia de oportunidades, trabajo, sanidad, educación y nutrición apropiada.

2.2. USO COERCITIVO DE LA MIGRACIÓN.

Además del miedo que impulsa a los propios migrantes a abandonar sus lugares de origen y del miedo a la migración experimentado por las poblaciones de los países receptores, éste se presenta en forma de amenaza, más o menos velada, cuando algunos Estados deciden explotar los movimientos migratorios como arma humana o moneda de cambio a través de la que conseguir beneficios políticos. No se trata de un fenómeno nuevo, sino que el éxito del uso de las negociaciones coercitivas, entre cuyas herramientas se listan los movimientos migratorios, ha ido creciendo de un 19% en 1978 a un 37'5% en 2007 (Greenhill 2010, p.2).

El uso coercitivo de la migración, que incluye el empleo propagandístico de los flujos humanos, sirve como herramienta de política exterior a través de la que bien

¹⁶ Esta situación recuerda a la vivida en España en los años 60, cuando los migrantes que se habían marchado a Francia o Alemania volvían de visita durante las vacaciones. Al hacer esta referencia no podemos olvidar cómo aquellos movimientos migratorios supusieron el comienzo de la apertura española a la realidad europea, lo que conllevó la propagación de nuevas ideas y ayudó a gestar el cambio que desembocaría en la actual sociedad democrática. Este recuerdo ha de animar a ver los actuales movimientos migratorios que parten desde regímenes no democráticos como un signo de esperanza que contribuirá a sembrar el cambio político necesario en dichos países. Así, a largo plazo, estas migraciones se convierten en herramienta para la propagación del desarrollo y el respeto a los derechos humanos en los respectivos países de origen de los migrantes.

¹⁷ El miedo y la voluntad de mejora son dos causas que parecen subyacer, en mayor o menor medida, a toda migración. Entre ellas se establece una especie de relación inversa, de tal forma que cuanto mayor es el miedo, menor necesidad hay del incentivo de conseguir una vida mejor, puesto que el propio miedo impele al movimiento con el pensamiento de que el futuro en otro país será mejor que quedarse y enfrentarse a la causa del miedo (que, en no pocos casos, es mortal).

se consiguen (o previenen) cambios de comportamiento, bien se obtienen pagos de los países a los que se trata de manipular (Greenhill 2008, p.8). Su éxito, aunque no está garantizado, suele multiplicarse cuando entran en juego los “costes de hipocresía”. A través de ellos se hace referencia a la contradicción moral y la distancia entre los principios proclamados por un Estado democrático respecto a la migración (basado en el respeto a los derechos humanos sobre el que se cimienta la UE) y el trato dispensado a las masas migratorias (Greenhill 2010, pp.4-5)¹⁸.

Las crisis migratorias producidas en los últimos años han dejado ejemplos, como los casos de Libia y Turquía, en los que la llegada masiva de migrantes ha permitido a sus gobiernos llegar a unos acuerdos con la UE que no se hubieran alcanzado (al menos tan rápidamente) de no cernirse la amenaza migratoria sobre las costas de la Unión. No obstante, como se verá al analizar el resultado de los acuerdos, emplear los desplazamientos de población como un arma para conseguir rédito político a través de la firma de acuerdos puede conseguir que éstos se rubriquen, pero no garantiza que tengan éxito.

En el caso de Libia, pese a que su situación geográfica hubiera podido invitar a establecer relaciones de cooperación con la UE, la orientación política que siguió durante los años ochenta y noventa impidió “el desarrollo de una cooperación bilateral en unas condiciones equivalentes a las del resto de los países del entorno” (Uruburu Colsa 2008, p.420). Los intentos de acercamiento no parecían posibles mientras el régimen de Gadafi no atendiese las peticiones que la UE establecía como requisito para construir una cooperación entre ambos: es decir, la demostración de un serio compromiso con los derechos humanos, así como la implementación de cambios en su política de refugiados (Fruehauf 2011, p.245)¹⁹.

Sin embargo, la necesidad de la UE de contar con Libia como un aliado estratégico para combatir los flujos migratorios irregulares hizo que gestos como las compensaciones a las víctimas de Lockerbie se aceptasen como muestras de un incipiente cambio político (Vandewalle 2012, p.181)²⁰. El giro derivado de estos

¹⁸ Las redes de tráfico de personas también explotan los costes de hipocresía de la UE, abandonando barcos llenos de migrantes a la deriva para que sean rescatados (Carbajosa 2015).

¹⁹ Sus cambios en política migratoria a lo largo de los años han estado ligados tanto a la política nacional como a la internacional, jugando esta última un papel decisivo en numerosas ocasiones. Así, la política de apertura de los ochenta diseñada para nutrir las necesidades en los sectores de la educación y la agricultura contrasta con el resentimiento mostrado hacia los migrantes en épocas posteriores, especialmente tras el embargo de armas apoyado por la ONU (Fruehauf 2011, p.244).

²⁰ Los sucesos relacionados con las víctimas de Lockerbie se remontan al 21 de diciembre de 1988 cuando la carga explosiva colocada por dos ciudadanos libios en el vuelo Pam Am 103, que sobrevolaba el sur de Escocia, estalló dejando un total de 270 víctimas. El juicio se prolongó durante 14 años (Brown 2001), por lo que la voluntad del régimen libio a compensar a las víctimas fue aceptada como un gesto de acercamiento a occidente, si bien, a cambio, Libia obtuvo la retirada de las sanciones estadounidenses contra el régimen y su eliminación del listado de naciones patrocinadoras del terrorismo (Vandewalle 2012, p.180). Además, su citada predisposición a

acontecimientos propició que en junio de 2005 el Consejo Europeo se sintiese obligado a iniciar un diálogo de cooperación con Libia (CE 2006). Un año después, la Comisión Europea declaraba el éxito de la identificación de prioridades para la cooperación y adoptaba una ambiciosa declaración de acción conjunta dentro del marco de la PEV en “la lucha contra la migración ilegal, la facilitación de los desplazamientos regulares de las personas y la acción para abordar las causas profundas de la migración” (EC 2006a, p.5). No obstante, aquel optimismo no ha sido capaz de evitar que, según los datos proporcionados por ACNUR (UNHCR 2017b), las condiciones de los refugiados y migrantes en Libia no hayan cumplido con los requisitos mínimos que exige el trato humanitario.

En cuanto a Turquía, su condición de país de tránsito de flujos migratorios, junto a la necesidad de la UE de controlar la migración irregular y los procesos de solicitud de asilo (Yildiz 2016, p.140), permitió añadir un nuevo ejemplo a las situaciones en las que los flujos migratorios dan lugar a unas negociaciones internacionales en las que éstos se convierten en un elemento a través del que conseguir otros intereses. Dicha situación quedó reflejada en el Acuerdo entre la UE y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales del 18 de marzo de 2016 (CE 2016b).

Las medidas favorables a la Península de Anatolia incluidas en dicho acuerdo, recogían, entre otras, un plan de liberalización de los requisitos para los visados, con el fin de que los ciudadanos turcos pudieran acceder a la UE²¹, así como una serie de medidas de ayuda económica y de aceleración de los acuerdos preparatorios para la posible adhesión de Turquía a la Unión. A cambio, Turquía se comprometió a aceptar la inmigración irregular procedente de las islas griegas desde el 20 de marzo de 2016. Por su parte, la UE aseguró que realojaría en su territorio al mismo número de ciudadanos sirios que los retornados a Turquía.

El acuerdo se ha aplaudido con éxito porque ha conseguido reducir el flujo migratorio, que era su propósito principal, e incluso se ha estudiado como un posible modelo que podría adoptarse en otros países del Mediterráneo (Seeberg 2016, p.3). No obstante, también han surgido críticas que lo consideran únicamente una instancia de la expansión del control de fronteras por parte de la UE (Heck & Hess 2017, p.37). Pese a las críticas, el representante de la Media Luna Roja en Turquía, Bülent Öztürk, califica el acuerdo de exitoso²², puesto que los fondos que

cooperar con la UE en cuestiones migratorias también le permitió explotar la existencia de flujos migratorios para reanudar las conversaciones con la Unión.

²¹ La liberalización de los visados se mantiene en compás de espera dada la evolución de los acontecimientos en Turquía tras el golpe de Estado de 2016, si bien la paciencia turca ha dado muestras de estar a punto de extinguirse (Pérez de la Cruz 2016), aunque la necesidad mutua de ambos firmantes hace que “ninguna de las partes esté dispuesta a romper definitivamente [las negociaciones]” (Sanhermenaldo 2017).

²² En el comunicado sobre los avances de la Agenda Europea de Migración de marzo de 2018, se informaba de que “[l]a Declaración UE-Turquía sigue surtiendo efecto, ya que las llegadas

llegan desde la UE se invierten para garantizar unas condiciones de vida dignas para los migrantes, a fin de evitar su salida (Peiró 2018)²³.

Sin embargo, pese a las declaraciones de éxito, el transcurso del tiempo ha hecho que se ponga en tela de juicio la efectividad del acuerdo, ya que hay acusaciones por ambas partes respecto al incumplimiento de los compromisos adquiridos, lo que ha generado nuevas tensiones entre los dos países firmantes (Sanhermenaldo 2017), y ha dado lugar, una vez más, a que los migrantes se conviertan en un arma política esgrimida, esta vez, con fines electoralistas nacionales (Rocha Cutiller 2018).

Estos factores, sumados a los citados en los apartados anteriores, ayudan a explicar el miedo y la suspicacia de la población de los países receptores hacia los migrantes, como se aprecia en las estadísticas analizadas en el siguiente punto.

3. LAS ESTADÍSTICAS DEL MIEDO²⁴

Los datos recogidos en los últimos Eurobarómetros muestran un claro aumento de la preocupación de la población europea hacia el fenómeno migratorio derivado de los efectos del incremento de los flujos migratorios durante la crisis migratoria de 2015. La inmigración era el problema que más asustaba a un 39% de los encuestados en la Unión, un punto por encima del porcentaje obtenido en la encuesta realizada durante la primavera del mismo año (EC 2017e, p.4). Este leve incremento es significativo porque revierte la tendencia experimentada entre otoño de 2015 y la primavera de 2017, cuando se había acumulado una caída en la preocupación sobre cuestiones migratorias de 20 puntos. Además, hay que señalar su contraste con la intranquilidad respecto a las cuestiones terroristas: pese a los atentados producidos en suelo europeo entre las encuestas de primavera y otoño de 2017²⁵, la preocupación por este asunto disminuyó en 6 puntos porcentuales,

irregulares y peligrosas se mantienen un 97 % por debajo de los niveles registrados durante el periodo anterior a su puesta en práctica. La Comisión [activó el 14 de marzo de 2018] el segundo tramo de 3.000 millones de euros del Mecanismo para los refugiados en Turquía, tras haberse adjudicado plenamente la primera parte del mismo a finales de 2017" (EC 2018a, p.2).

²³ La Agencia Europea de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO) ha puesto en marcha el protocolo Red de Emergencia Social (ESSN por sus siglas en inglés) destinado a aquellos que deciden residir en apartamentos en vez de en los campos de refugiados. A través de este protocolo reciben un salario mínimo que pueden emplear en la manutención de la unidad familiar (Peiró 2018).

²⁴ Véase Anexo B para consultar las estadísticas más destacadas que se mencionan en el trabajo.

²⁵ El 3 de junio de 2017 se produjo un atentado en el 'Puente de Londres' y en el 'Mercado Borough', causando ocho víctimas mortales y 48 heridos; el 28 de julio, un ataque en Hamburgo (Alemania) se saldó con una víctima mortal y 6 heridos; los atentados de Cambrils y Barcelona producidos entre la tarde del 17 de agosto y la madrugada del 18 dejaron 14 víctimas mortales y cientos de heridos. En esta última fecha un atentado en Tuku (Finlandia) causó la muerte de dos personas y dejó 6 heridos. El 1 de octubre de 2017, un hombre atentó contra la vida de dos personas en la estación de Saint-Charles en Marsella (EC 2017e).

situándose así en segundo lugar, un punto por debajo de la inquietud despertada por la migración (op. cit.).



Cuando la pregunta se refiere a los problemas más acuciantes a los que han de enfrentarse cada uno de los países miembros de la Unión, la prioridad de las preocupaciones cambia. El desempleo seguía siendo el problema que más inquietaba al 25% de los encuestados en otoño de 2017, un 4% menos del porcentaje expresado durante la primavera de ese mismo año, fruto de los signos de recuperación económica (EC 2017e, p.8). La migración, con un 22%, se mantenía en segundo lugar con el mismo porcentaje que en la encuesta anterior. El terrorismo, en cambio, descendía hasta el quinto lugar, con un porcentaje del 16%, que refleja una disminución de tres puntos respecto a los datos del Eurobarómetro previo (op. cit.).

Examinando los resultados de estas mismas cuestiones entre los encuestados españoles (íb.), los datos difieren bastante de la media europea, reflejando una percepción muy diferente sobre la migración. Así, al analizar los problemas a los que ha de enfrentarse la UE, el 48% de los españoles considera que el terrorismo es el más importante. La inmigración ocupa el segundo lugar en su lista, pero con un porcentaje (26%) significativamente inferior al de la media europea (39%)²⁷. En cuanto a los desvelos de los españoles a nivel nacional, las cuestiones migratorias se distancian del segundo lugar de la media europea situándose, con un 7%, en la octava posición (íb. pp.10-11)²⁸.

²⁶ El gráfico (elaboración propia) muestra cómo la población europea considera que la migración es un problema mayor a nivel europeo mientras los encuestados españoles otorgan mayor importancia al terrorismo (EC 2017e, p.8). Véase Anexo B para los resultados a nivel nacional.

²⁷ Este porcentaje expresado por la población española es el menor de los recogidos en todos los países de la Unión respecto a la cuestión migratoria, a excepción del 20% de Portugal (íb. pp.6-7).

²⁸ Al igual que en la media europea, el desempleo se sitúa como la preocupación más acuciante para los encuestados españoles, aunque con un porcentaje que supera el doble de la media europea, con un 58% en España frente al 25% de media en la UE (SE88 2017, pp.10-11). Además,

Pese al mencionado incremento en la preocupación o miedo ante las cuestiones migratorias y el terrorismo, los indicadores sobre la confianza en la seguridad del entorno más inmediato (barrios y ciudades), así como en el contexto nacional, aumentaron en toda la UE en la primavera de 2017 respecto a los datos publicados en diciembre de 2011²⁹. Sobre este aspecto, la respuesta de los encuestados españoles refleja unos porcentajes de percepción de seguridad bastante superiores a la media europea, tanto en lo referido al entorno inmediato o barrio (71% frente al 57% de la UE), como a la ciudad (69% frente al 52% de la UE) y al país de residencia (51% frente al 37% de la UE).

La percepción que los españoles tienen sobre el nivel de seguridad en el conjunto de la UE también es superior a la media europea (34% frente al 23% de la UE)³⁰. Los altos niveles en la percepción de seguridad de los encuestados españoles están relacionados con la elevada confianza en las medidas antiterroristas de nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE)³¹.

Los menores porcentajes de preocupación sobre las cuestiones migratorias de los encuestados españoles respecto a la media europea continúan la tendencia apuntada en el informe publicado en 2003 por el Centro Europeo de Vigilancia del Racismo y la Xenofobia. En dicho informe, que analiza los datos proporcionados por los Eurobarómetros realizados en los años 1997, 2000 y 2003, se observa que en España hay menor resistencia a la multiculturalidad (op. cit., pp.42-43) y menor oposición a los derechos legales de los migrantes (Coenders et al. 2005, p.44). Igualmente, los resultados del Eurobarómetro de noviembre de 2017 (EC 2017e, p.9) muestran que el porcentaje de españoles que considera que los inmigrantes realizan una amplia contribución al país es de un 62% (frente al 48% de la media

la preocupación sobre las cuestiones migratorias se ve superada por las preocupaciones sobre la situación económica (34%), el terrorismo (13%), la deuda del gobierno (12%), las pensiones (12%), salud y seguridad social (11%) y el encarecimiento del nivel de vida como consecuencia de la subida de precios (8%)

²⁹ No obstante, entre ambos Eurobarómetros hay que reseñar en marzo de 2015 se produjo un ligero descenso en la tendencia al alza sobre la percepción de seguridad (tanto en las ciudades, como a nivel nacional (EC 2017c, pp.5-14). Como muestran los datos citados en el cuerpo del trabajo, la confianza había aumentado nuevamente en el Eurobarómetro realizado en la primavera de 2017.

³⁰ Cabe reseñar que, pese a ser más optimista que la media europea, la percepción positiva de los españoles ha descendido seis puntos desde marzo de 2015, mientras que la de los europeos ha aumentado 4 puntos (EC 2017d, p.1). En cuanto a la percepción de seguridad en el barrio y las ciudades, los encuestados españoles reflejan un incremento superior al aumento europeo, tendencia que se iguala al referirse a la seguridad nacional (op. cit.).

³¹ El 30% de los españoles (frente al 20% de la media europea) están muy de acuerdo con que nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) están haciendo suficiente para combatir el terrorismo, lo que supone un incremento del 6% respecto a marzo de 2015 (frente al incremento del 4% a nivel europeo). Un 44% de los encuestados españoles también están bastante de acuerdo con esta afirmación, lo que se acerca más a la media europea, 43% (EC 2017d).

europea)³². Estos datos muestran a los españoles como una de las naciones más tolerantes y transigentes de la UE³³.

Siguiendo la citada línea de tolerancia, el estudio de Prieto-Andrés muestra, basándose en un corpus de casi 800 piezas de varios diarios españoles³⁴ correspondientes a los años 2003 a 2016, que existe un predominio del discurso proactivo a través del que se “aspira a proporcionar a las personas recursos para que gestionen los conflictos” (Prieto-Andrés 2017, p.699). De entre esta muestra, casi un 35% de los artículos utiliza la retórica de la igualdad. Al hacer la suma de los que emplean dicha retórica, más los que emplean la de la ciudadanía o un discurso mixto que incluya elementos de cualquiera de las retóricas proactivas, el porcentaje asciende al 50’1% (op. cit., p.700)³⁵.

Teniendo en cuenta que la palabra y su alcance en los medios “es una herramienta de la que todos [los políticos] se sirven como un elemento capaz de conseguir sus fines” (Rebollo Torío 2002, p.27), los datos del estudio de Prieto-Andrés (2017) señalan que en España no se ha producido un endurecimiento del discurso político semejante al de otras zonas de Europa ya mencionadas a lo largo del presente capítulo.

3.1. PERCEPCIÓN DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD.

El aumento del miedo de la población europea hacia el fenómeno migratorio también se advierte al observar las opiniones recogidas en el Eurobarómetro respecto a las medidas de securitización que está tomando la UE frente a la crisis migratoria³⁶. El gráfico que se muestra a continuación, indica una creciente preocupación por la gestión de las fronteras exteriores a medida que ha avanzado

³² El porcentaje de españoles que considera que se debería ayudar a los refugiados también es significativamente superior a la media europea (81% frente a 67%). Siguiendo esta misma línea, los españoles son más favorables (88%) que la media europea (69%) a tener una política europea común sobre migración (EC 2017e, p.9).

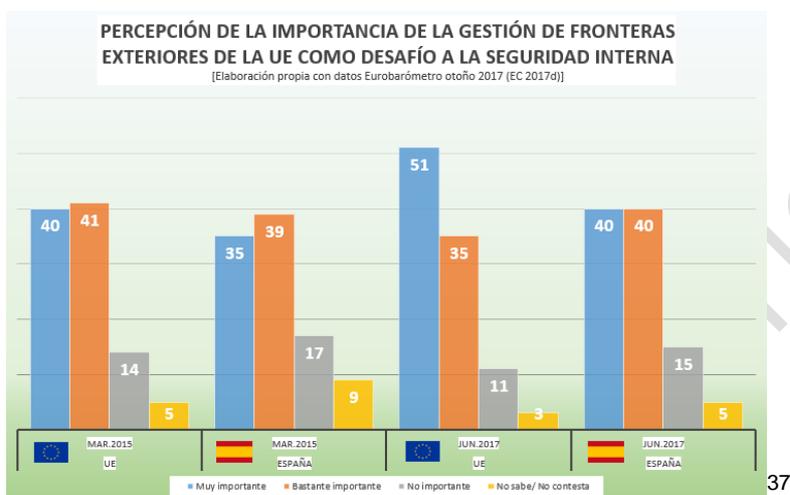
³³ La actitud de tolerancia mostrada en los citados Eurobarómetros se refleja en campañas como “Hospitalidad.es” (Hierro 2017), que apoya decididamente a los migrantes y reclama medidas para favorecer su causa, como el refuerzo de las operaciones de salvamento marítimo en el Mediterráneo y el impulso de las vías de acceso legales y seguras.

³⁴ El autor analiza, entre otros, artículos publicados en *El País*, *El Mundo*, *ABC* y *La Vanguardia*.

³⁵ Es importante señalar que, de entre los artículos restantes hay un 13% en el que no es posible identificar el tipo de discurso, por lo que son poco más del 35% los que ofrecen muestras de discurso reactivo (Prieto-Andrés 2017, p.700).

³⁶ Según los datos publicados en junio de 2016, un 66% de los europeos consideran que la acción de la UE respecto a la crisis migratoria no es suficiente (Nancy 2016, pp.8, 19) y un 74% querría que la UE adoptase un mayor número de medidas. Concretamente, un 71% de la población de la Unión señala que desearía ver un aumento en el control de las fronteras exteriores para garantizar la seguridad interior y un 61% considera que las medidas actuales son insuficientes (Nancy 2016, pp.8, 19-20).

la crisis migratoria. La población considera que dichas fronteras exteriores son responsables, al menos en parte, de la seguridad interna de la Unión.



Desde el estallido de la crisis en 2015, se ha producido un aumento de la demanda de securitización de las fronteras³⁸. Un 47% de los encuestados europeos en marzo de 2015 auguraba que la gestión de las fronteras exteriores de la UE se convertiría en un riesgo mayor para la seguridad de la Unión (EC 2015c, p.32). Aunque en menor medida, los españoles también predecían que este riesgo iría en aumento, como queda reflejado en el siguiente gráfico.



³⁷ Elaboración propia con los datos de los Eurobarómetros de marzo de 2015 (EC 2015c) y junio de 2017 (EC 2017e). Véase Anexo B.

³⁸ Pese a la ausencia de un nexo explícito entre ambos, el imaginario colectivo asocia este fenómeno al incremento de la preocupación por el terrorismo, el extremismo religioso y la inmigración ilegal (EC 2017e, pp.4-11).

³⁹ Elaboración propia con los datos del Eurobarómetro de marzo de 2015 (EC 2015c, p.32). Véase Anexo B.

Curiosamente, aunque los españoles mostraban menos alarma que la media europea en cuanto a la percepción de peligro respecto a las cuestiones migratorias, expresan mayor disconformidad en cuanto a las medidas que la UE está adoptando para afrontar la crisis migratoria⁴⁰. Además, siguiendo la tendencia europea, los españoles muestran una preocupación creciente por las fronteras. Esto se explica porque, además de considerarlas un factor importante en la protección contra la migración ilegal, también se perciben como una de las medidas más urgentes en la lucha contra el terrorismo⁴¹. Nuevamente, estos datos indican que la población española parece sentirse menos amenazada que la media europea ante la entrada de migrantes, lo que concuerda con el hecho de que las restricciones en la legislación migratoria española, iniciadas en los años ochenta, han ido ligadas al “proceso de incorporación a la entonces Comunidad Económica Europea – hoy Unión Europea– [que] tiene como requisito ineludible el establecimiento de una regulación de las fronteras acorde con las políticas de los otros países de la comunidad” (Santamaría 2002, p.68)⁴².

⁴⁰ Un 73% de los encuestados critica las medidas adoptadas considerándolas insuficientes, frente a la media europea que se sitúa en el 66%. A un 79% (cinco puntos por encima de la media europea) le gustaría que la UE se involucrase más en la resolución de la crisis migratoria. No obstante, la disconformidad de los encuestados españoles en cuanto a la securitización de las fronteras se sitúa tan sólo un punto por encima de la media europea. Un 62% de los encuestados españoles considera que la labor de la UE en cuanto a la securitización de las fronteras es insuficiente y un 72% querría más intervención europea para protegerlas (Nancy 2016, pp.24-25).

⁴¹ Entre marzo de 2015 (Nancy 2016, p.42) y junio de 2017 (EC 2017d, p.2) se produjo un incremento de 11 puntos en la media europea en la percepción de las fronteras como una amenaza hacia la seguridad de la UE. La preocupación en España durante esa misma franja temporal también aumentó, aunque un 5%, situando el porcentaje final (40%) en algo más de 10 puntos por debajo de la media europea (op. cit.)

⁴² Si bien es cierto que la entrada en el espacio Schengen ha supuesto el endurecimiento de la política migratoria, también lo es que ha reportado numerosos beneficios de cooperación transfronteriza, como lo atestiguan los acuerdos en ese sentido firmados con Francia y Portugal, la creación de comisarías conjuntas y los centros de cooperación policial y aduanera (CCPA). Su finalidad, además de prevenir “la delincuencia transfronteriza, [...] las amenazas contra el orden público y demás tráficos ilícitos” (Pérez Martín 2017, p.143), consiste en articular la lucha contra la inmigración irregular.

CAPÍTULO 3. SECURITIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN.

1. INCREMENTO DE LA SECURITIZACIÓN.

Desde hace años, fundamentalmente desde finales de la década de 1980, se han buscado fórmulas para ejercer un mayor control sobre la migración a través de acuerdos y políticas bilaterales y multilaterales, partiendo de la premisa de que algunos individuos pueden constituir una amenaza para la seguridad del país al que se dirigen (Bourbeau 2011, p.30). Esta inquietud se ha incrementado al tomar conciencia de que la diferenciación entre los conceptos de seguridad interior y seguridad exterior ha dejado de existir. Esto ha dado paso a una etapa de seguridad global, que en la UE se ha articulado a través de la creación del Espacio Schengen (Pérez Martín 2017, p.109).

De forma paralela al proceso de desvanecimiento de los límites entre la protección interior y exterior de los Estados, se ha transmitido una narrativa del miedo advirtiendo a los Estados occidentales tanto del peligro de anarquía que podría derivarse de las migraciones masivas⁴³, como de la amenaza que éstas representan para la estructura social⁴⁴. Además, a estos discursos se han ido uniendo argumentaciones, como la del choque de civilizaciones de Samuel Huntington (1993; 1996)⁴⁵, que exacerban la polarización cultural y crean una

⁴³ Presentando la migración como “La próxima anarquía” (“The coming anarchy”), Kaplan dibuja un cuadro desolador de “naturaleza sin control” (Kaplan 2000, p.18) en el que las fronteras africanas se colapsan, siendo sustituidas por muros de enfermedad (op. cit., p.16) y por centros de poder móviles. Esto, unido al incontrolado flujo de personas que previsiblemente llegará a Europa y Estados Unidos en las próximas décadas (independientemente de las leyes que traten de controlar los flujos migratorios, íb., p.27), convertirán el mapa mundial en una “representación permanentemente mutante del caos” (íb., pp.50-51).

⁴⁴ Rudolph (2002) hace un repaso de las políticas migratorias en Alemania, Francia y Reino Unido durante los años 50 y 60, explicando cómo éstas derivaron en un incremento de inseguridad social a medida que se produjo un aumento de los flujos migratorios ilegales (a los que debería referirse con más precisión como flujos migratorios irregulares) tras el cierre de los programas de reclutamiento de trabajadores temporales (op. cit., p.26). El investigador señala cómo inicialmente el reclutamiento de trabajadores migrantes tuvo un impacto positivo en la economía (íb., pp.12-15), pero advierte que estos flujos migratorios pronto se convirtieron en un problema social, especialmente a medida que los trabajadores temporales estaban cada vez menos interesados en regresar a sus países de origen (íb., p.21). Además, apunta que el fin de los programas de reclutamiento llevó a un incremento de las solicitudes de asilo (íb., pp.21-23), lo que provocó una reacción negativa hacia las nuevas tendencias migratorias e hizo que Europa se concienciase de que la política migratoria no podía basarse en la apertura comercial del Estado, ya que esto provocaba un incremento de la inseguridad y la volatilidad social (íb., p.25).

⁴⁵ Para Huntington, la política local se ha convertido en la de la etnicidad y la política global en la de las civilizaciones (Huntington 1996, p.28). Asegura que las alianzas forjadas en la actualidad están basadas en la pertenencia a una civilización común, por lo que la motivación cultural se convierte

atmósfera que predispone a agrandar las diferencias entre los migrantes y la población del país receptor. Las argumentaciones de este tipo impiden aprovechar el fenómeno migratorio para enriquecer el acervo cultural y para aumentar el potencial económico de la sociedad receptora⁴⁶.

El tipo de discurso alarmista referido en los párrafos anteriores ha provocado un incremento de las percepciones negativas hacia los movimientos migratorios, lo que, a su vez, ha dado lugar a la securitización de la migración. Esta última se ha convertido en un modelo de gestión de la migración a través de su integración en los marcos de seguridad, política y defensa internacional. No obstante, dicha gestión no se encarga únicamente de “impedir el cruce de fronteras a personas no habilitadas para ello [sino que también se ocupa de] facilitar la movilidad de los millones de personas que cada día transitan con títulos que les legitiman para ello” (Terrón Cusí 2017, p.10).

1.1. LA SECURITIZACIÓN COMO CONCEPTO QUE CAMBIA LA REALIDAD.

Antes de continuar el análisis, conviene explicar qué se entiende por seguridad y por securitización. El primer término, seguridad, ha de entenderse como un continuo en el que se establecen diversos niveles, más que como una opción binaria entre su presencia o ausencia en la política de los Estados (Bourbeau 2011, p.11). El segundo, securitización, implica, como se verá, la identificación de una amenaza existencial que vulnera el estado de seguridad, la declaración de la necesidad de actuar con emergencia y el permiso para recurrir a soluciones que vayan más allá de las normas establecidas (Buzan et al. 1998, p.26).

Profundizando en la definición del término ‘seguridad’, cabe señalar que los problemas identificados en su área son aquellos que amenazan la soberanía o la independencia del Estado. De este modo, ambos conceptos (seguridad y soberanía) parecen estar indisolublemente unidos, recordando la afirmación Hobbesiana que considera que la tarea más importante del Estado es la de garantizar su seguridad, tanto en términos de paz doméstica, como de estabilidad e independencia del orden político (Wæver 1989, p.4). Tradicionalmente, la seguridad se ha concebido estrictamente en términos militares, incluyendo tanto el estudio de la guerra y la amenaza, como el uso y control de las fuerzas militares. Sin embargo, diversos estudios que comenzaron en la década de los 80 del siglo

en la variable artifice de los grandes conflictos geopolíticos de hoy en día (Huntington 1993, p.22). A su vez, esto convierte a la migración en causa de hostilidad (op. cit., p.67).

⁴⁶ Evita, igualmente, que la sociedad receptora se beneficie de acuerdos bilaterales con las naciones de origen. A través de estos acuerdos, como se verá al analizar las iniciativas llevadas a cabo por la UE para gestionar la crisis migratoria actual (sección 3.2), se pueden poner en marcha iniciativas para canalizar los flujos migratorios y convertirlos en una herramienta de beneficio mutuo.

pasado resaltaron la idea de que la seguridad está relacionada tanto con el ámbito militar, como con el no-militar (Buzan et al. 1998, pp.3-5).

Al trascender el ámbito militar, la seguridad expande su significado para ocuparse de cuestiones político-ideológicas, relaciones económicas (Wæver 1989, p.3), así como de la seguridad de la sociedad (*societal security*). Esta última no se ocupa de las relaciones entre Estados (como el concepto tradicional de seguridad), sino de las relaciones entre las distintas comunidades, mayorías y minorías (Thiel 2007, p.5). Se trata de cuestiones de naturaleza colectiva asociadas con “la libertad de expresión y asociación, el uso de la lengua y educación nativa, expresión religiosa y participación en los procesos de toma de decisiones políticas del estado” (op. cit.). Como resultado de esta nueva definición, también aparece un nuevo listado de amenazas, encabezado por la migración y por los cambios demográficos que ésta provoca (Buzan et al. 1998, p.121).

Dada la fuerza ilocutiva y perlocutiva incluida en el concepto de “seguridad”⁴⁷, una vez que el Estado presenta una determinada realidad como cuestión relacionada con la seguridad, reclama para sí “un derecho especial para emplear cualquier medio necesario para bloquear este desarrollo” (Wæver 1989, p.6), es decir, transforma la realidad. Esta actitud se ampara en la afirmación implícita de que la seguridad nacional ha quedado amenazada (op. cit.), así como en la promesa de la defensa a la soberanía del Estado (ib., p.42). De este modo, mediante la enunciación del término seguridad junto a otro concepto, se inicia el proceso de securitización de este último (ib. p.5). En el caso de la migración, dicha securitización se articula en términos de amenaza vinculada con el terrorismo, incluso sin necesidad de que haya expresiones directas o explícitas de la relación entre ambos (Squire 2015, p.23).

La securitización pasa a ser, por tanto, una visión extrema de la politización en su vertiente negativa, presentando determinada cuestión “como una amenaza existente que requiere de medidas de emergencia y que justifica las acciones fuera de los límites normales del procedimiento político” (Buzan et al. 1998, pp.23-24). Este proceso implica la integración discursiva e institucional de la amenaza en marcos de referencia que enfatizan la vigilancia y la defensa (Bourbeau 2011, p.1). No obstante, para que el movimiento securitizador iniciado al presentar determinada cuestión como una amenaza a la seguridad se convierta en securitizado, ha de contar con la aceptación pública de ese enfoque (Buzan et al. 1998, p.25). En el caso de la migración, la conformidad de la opinión pública se

⁴⁷ Según la teoría desarrollada por Searle y Austen, la fuerza ilocutiva de los actos de habla se refiere a su capacidad para prometer o advertir, mientras que su fuerza perlocutiva constituye los efectos del acto ilocutivo sobre el oyente (Brown & Yule 1983, pp.231-232). Apoyándose en esta teoría, Wæver afirma que el concepto de seguridad se convierte en un acto de habla cuya enunciación realiza un acto de securitización (Wæver 1989, p.5).

consigue cuando la retórica oficial enfatiza los aspectos negativos del flujo de personas. Ante este tipo de discursos, la población muestra mayor predisposición para percibir los movimientos migratorios como un fenómeno asociado con el crimen, lo que no sucede cuando la migración se observa desde un prisma de positividad capaz de transformar las dificultades en retos, en vez de en amenazas (Bourbeau 2011, p.18).

En el caso de la migración, además, el discurso securitizador se ha enmarcado dentro de los conceptos creados por la comunidad política para transformar los mecanismos que regulan el flujo de personas, lo que, a su vez, ha generado tensiones en cuanto a la distribución de derechos, deberes y valores (Huysmans 2006, p.110). A medida que estos procesos se han extendido, se ha dado lugar a una normalización de la visión del migrante como amenaza. Esto ha contribuido a la creación de un nuevo racismo que ha modificado las visiones de superioridad biológica para basar sus argumentos de exclusión en las diferencias culturales. A través de dichas divergencias culturales se exagera tanto el miedo al otro, como la tendencia natural de la humanidad a diferenciar entre quienes forman parte de un grupo y quienes están fuera de sus límites (Ibrahim 2005, pp.164-165).

El nuevo racismo ha puesto de relieve, igualmente, la fragilidad de la solidaridad de clase en favor de una argumentación de tintes nacionalistas que, amparada en el discurso de securitización expresado por los profesionales del mundo de la seguridad y los políticos, subraya las diferencias culturales y religiosas para bloquear los mecanismos de integración, al tiempo que responsabiliza a las propias víctimas del comportamiento racista que las segrega (Bigo 1998, pp.2-4). Este sistema de inquietud se fortalece cuando la retórica oficial enfatiza los aspectos negativos de la migración, lo que, a su vez, da lugar a una mayor predisposición a percibir la migración como un fenómeno asociado con el crimen. En cambio, cuando la migración se observa como un fenómeno positivo, no existe el binomio migración-crimen⁴⁸.

1.2. CAUSAS Y FACTORES QUE PROMUEVEN LA SECURITIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN.

Las medidas “compensatorias” derivadas de la firma del tratado de Schengen (CE 1985), al que España se adhirió el 25 de junio de 1991 (CE 2009), exigieron que “[l]as partes se esforzarán por coordinar, en el plazo más favorable posible, sus políticas en materia de visados, con el fin de evitar las consecuencias negativas en materia de inmigración y seguridad que [pudieran] originar la reducción de controles en las fronteras comunes” (art.7). Por ello, la abolición de las fronteras interiores en

⁴⁸ Véase la nota 7 en el capítulo anterior.

la UE se convirtió en una de las argumentaciones más poderosas a favor de la securitización de la migración, ya que la construcción de un campo de seguridad interior exigía el endurecimiento de las políticas migratorias.

Este giro normativo, que se produjo en Europa a medida que más Estados entraron a formar parte del espacio cooperativo de Schengen, se justificó con el fin de que la población nacional de los Estados miembros pudiera beneficiarse del mercado interno. Sin embargo, de forma indirecta, contribuyó a la propagación de un discurso chauvinista del bienestar que presentaba la homogeneidad cultural como un factor estabilizador. A su vez, dio lugar a una representación política negativa de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, cuya presencia comenzó a verse como ilegítima (Huysmans 2006, p.83).

Analizando la legislación europea, como el mencionado Tratado de Schengen, se aprecia que los movimientos de securitización de la migración en Europa son anteriores a los atentados del 11S (2001) y se remontan al trabajo de grupos relacionados con la inmigración que existían desde los años 70, como el de Trevisano (Karamanidou 2015, p.41). Sus esfuerzos representan un método de naturalización del imaginario político europeo a través de la lucha contra la migración ilegal (Walters 2010). No obstante, los atentados de 2001 agudizaron el vínculo entre inmigración, seguridad y terrorismo, tanto en los discursos nacionales como en los internacionales, lo que llevó a la supresión del grado “no presenta riesgo” en la escala de securitización. Así, el nivel inferior de esta escala pasó a ser “riesgo bajo” (Bourbeau 2011, p.59).

La articulación de los movimientos securitizadores de la UE anteriormente señalados se realiza a través de tres tipos de discurso: el que relaciona las solicitudes de asilo con la inmigración ilegal y económica, con el fin de desacreditarlas; el que establece un nexo entre migración y seguridad, reclamando la necesidad de endurecer las fronteras exteriores de la Unión; y el que relaciona el movimiento de personas con las actividades criminales (Karamanidou 2015, p.41). Con ellos se fomenta la idea de que las migraciones abusan de las políticas flexibles y de generosidad (Neumayer 2005, p.406), alimentando el miedo a la migración entre la población de la UE, como se advierte en los datos publicados en el Eurobarómetro analizados en el Capítulo 2.

La población de cada nación (especialmente las élites y las masas populares), los agentes políticos y sus discursos de securitización, así como los medios de comunicación, contribuyen, con sus reacciones ante determinados fenómenos, a moldear los procesos de securitización de la migración. Estos factores contextuales pueden emplear choques exógenos (Bourbeau 2011, p.46), como las crisis

migratorias⁴⁹ y los atentados terroristas, como detonantes para incrementar un discurso de inquietud ante los flujos migratorios. Igualmente, dichos factores contextuales pueden servir para restringir los procesos de securitización (op. cit. p.124), si bien la popularidad de la conexión entre migración y seguridad entre los gobiernos hace que otros, tradicionalmente favorables a la inmigración, también adopten esa relación en la expresión de su política (op. cit. p.57).

2. MIDIENDO EL NIVEL DE SECURITIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN

2.1. INDICADORES PARA MEDIR LA SECURITIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN.

El grado de securitización de la migración en la UE puede establecerse atendiendo a la presencia o ausencia de tres indicadores institucionales, así como al nivel de desarrollo de dos indicadores relacionados con las prácticas migratorias (Bourbeau 2011, pp.19-20). Los indicadores del primer grupo, institucionales (I), tratan de dilucidar: si la legislación dedicada a la migración establece una relación entre migración y seguridad (I-1); si la inmigración, o la migración en su sentido más amplio, se listan como una de las preocupaciones en materia de seguridad (I-2); y si se establece un vínculo relevante entre migración y seguridad en los documentos políticos oficiales (I-3). Por su parte, los del segundo grupo, prácticas migratorias (P), quieren averiguar si existen medidas de interdicción (P-1), así como si se llevan a cabo detenciones de migrantes (P-2) y, en caso afirmativo, en qué grado (op. cit.).

2.1.1. Indicadores institucionales.

En cuanto a la relación entre migración y seguridad en la legislación europea (I-1), ésta se ha desarrollado a lo largo de tres décadas⁵⁰. Todas las instancias del marco legislativo de la UE mencionan una relación, más o menos directa, entre migración y seguridad, estableciendo una serie de medidas para regular los flujos migratorios y para garantizar la legitimidad de las solicitudes de asilo. Por ello, el primer indicador institucional confirma la securitización de la migración en la UE.

⁴⁹ Tanto la ocurrida durante los noventa, consecuencia directa de los conflictos originados tras el desmembramiento de la URSS, como la más reciente, fruto de los conflictos y las crisis humanitarias en diversos países africanos y en Oriente Medio.

⁵⁰ El cuerpo legislativo en esta materia incluye el Tratado de Schengen (CE 1985), su actualización a través de la Decisión del Consejo 1999/307/CE, la Convención de Dublín (1990), el Tratado de la Unión Europea (CE 1992), el Tratado de Ámsterdam (1997), las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999) el Tratado de Lisboa (2007), así como las Directivas del Consejo 2003/9/EC, 2004/83/EC, 2005/85/EC, 2011/95/EU, 2013/32/EU y 2013/33/EU. Véase Anexo A: Resumen de los aspectos más destacados de la legislación migratoria de la UE citada en esta investigación.

Revisando las Estrategias de Seguridad Europea (CE 2003b; UE 2008; EC 2016g)⁵¹ y el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa (EC 2017f) se puede comprobar la presencia de la migración como una de las preocupaciones en materia de seguridad (I-2). La atención que se presta al fenómeno migratorio en estos documentos se completa con la creación de una serie de organismos y procedimientos encargados de regular y controlar los flujos migratorios⁵². Todo ello ofrece una respuesta afirmativa a la presencia del segundo nivel de securitización en la UE (I-2).

La muestra de preocupación sobre las cuestiones migratorias en documentos de calado político (I-3) se advierte ya en las directrices marcadas en la legislación citada anteriormente⁵³. A estos ejemplos de política migratoria han de añadirse otros, como los llevados a cabo a través de la Política del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (EC 2011)⁵⁴, así como los recogidos en la Agenda Europea de Migración⁵⁵. Estos datos ilustran cómo el tercero de los indicadores del grupo

⁵¹ En la Estrategia de Seguridad del 2003 y en el informe de 2008, la migración aparece como una consecuencia de las situaciones de pobreza y crecimiento demográfico, relacionada con la delincuencia organizada. Ambos documentos la consideran de especial relevancia en el Mediterráneo, lo que obliga a intensificar el compromiso con los vecinos de la UE. En la Estrategia de 2016 se incide en la necesidad de elaborar una política integrada y efectiva capaz de hacer frente a las migraciones, mostrando solidaridad con los socios internacionales, al tiempo que exigiéndoles también responsabilidad. Finalmente, en el Libro Blanco se presentan reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 para 2025, prestando especial atención a la cuestión migratoria (materia en la que se considera necesario seguir cooperando a menos que se quiera reservar la Unión únicamente para aspectos de mercado común). Un resumen de los cinco escenarios presentados puede leerse en el Anexo 2 del citado Libro Blanco (EC 2017f, p.29).

⁵² Dichos organismos y procedimientos son: la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE (FRONTEX), la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), la Agencia de la UE para la cooperación en la aplicación de la ley (EUROPOL), el desarrollo de tecnologías de control como el Sistema de Información Schengen (SIS), el Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras Exteriores (EUROSUR), la identificación biométrica y catalogación a través de la Dactiloscopia Europea (EURODAC) y el Procesamiento de Datos Personales para el Análisis del Riesgo (PeDRA).

⁵³ Por ejemplo, en la Cumbre de Tampere quedan establecidas las tres líneas estratégicas mediante las que se desarrollará la política de asilo y migración, es decir, con un enfoque global y de cooperación con los países de origen; a través de un sistema europeo común de asilo que promueva la equiparación de obligaciones y derechos de los ciudadanos de la UE e impulse medidas contra la xenofobia y el racismo; y mediante la gestión de los flujos migratorios, a través del establecimiento de sistemas de visados y de control de documentación falsa (Pérez Martín 2017, p.124).

⁵⁴ Conocida como GAMM por sus siglas en inglés, esta política se basa fundamentalmente en la creación de un enfoque estratégico y eficaz gracias al fortalecimiento de la política exterior migratoria. Para ello, establece una serie de diálogos sobre visados, asilo, gestión de fronteras y migración irregular, con el fin de crear lazos de cooperación bilateral con terceros países para gestionar la migración de tal forma que resulte beneficiosa para todas las partes implicadas.

⁵⁵ Por su parte, la Agenda Europea de Migración está firmemente comprometida con salvar vidas y abordar las causas profundas de la migración, para lo que, desde noviembre de 2017, ha establecido un grupo de trabajo junto con la Unión Africana (UA) y las Naciones Unidas (ONU); ha puesto en marcha un mecanismo de tránsito de emergencia, con financiación de la UE y de ACNUR, para reasentar a los refugiados con la mayor rapidez posible, "evacuar a los migrantes en régimen de internamiento y desarticular las redes de trata y tráfico de personas"; ha establecido un fondo fiduciario para África, con el fin de que puedan abordarse las causas profundas de la migración y

institucional (I-3) también está presente en la UE, lo que confirma la existencia de este nivel de securitización respecto a las cuestiones migratorias.

Revisada la presencia de los indicadores institucionales en la UE, en el siguiente apartado se examinará la incidencia de los indicadores referidos a las prácticas realizadas para gestionar la inmigración (P).

2.1.2. Indicadores relacionados con las prácticas migratorias.

Una de las prácticas migratorias que indica la implementación de medidas de securitización de la migración es la interdicción (P-1), que engloba el conjunto de prácticas destinadas a frenar el flujo migratorio a través de la prohibición, interceptación y/o desvío de los migrantes, bien mientras se encuentran en movimiento, bien antes de que se inicie su desplazamiento (Bourbeau 2011, p.19). En la UE, esta práctica se ha llevado a cabo a través de la acción de FRONTEX, cuyo mandato (CE 2016e)⁵⁶ incluye el desarrollo de las mejores prácticas para devolver a los migrantes y para coordinar las operaciones de retorno conjuntas, si bien son los países miembros quienes deciden a dónde han de regresar.

Al referirse a las prácticas de interdicción llevadas a cabo por FRONTEX desde su creación, hay que tener en cuenta que, además de centrarse en cuestiones migratorias, también combate el contrabando, el fraude documental y el terrorismo (Nielsen 2018). La diversificación de sus acciones tiene como finalidad conseguir frenar las actividades llevadas a cabo por los traficantes de seres humanos que facilitan el tránsito migratorio poniendo en riesgo la vida de los migrantes (Moreno-Lax 2018, p.123)⁵⁷.

De esta forma, aunque las prácticas de interdicción (P-1) corroboren la existencia de prácticas de securitización, éstas están también ligadas al ejercicio de los derechos humanos. Su prioridad es llevar a cabo las actuaciones necesarias para rescatar a los migrantes cuyas vidas están en peligro, tal y como quedó expresado por parte del Consejo Europeo en la Cumbre de Valletta en 2015 (CE 2015f; CE 2015g) y como ha desarrollado la ya mencionada Agenda Europea de Migración

proteger a los migrantes y refugiados; y ha creado un Plan de Inversiones Exteriores a través del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible, para el que espera contar con el apoyo de los Estados miembros, con el fin de poder dar respuesta a un mayor número de iniciativas de desarrollo (EC 2018a, p.1).

⁵⁶ Expresado en el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo (CE 2016e) sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo (CE 2016f), el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo (CE 2007a) y la Decisión 2005/267/CE del Consejo (CE 2005a).

⁵⁷ Operaciones como *Hera*, *Hermes*, *Mare Nostrum*, *Triton*, o *Sophia* han permitido que el foco securitizador cambie de la migración al tráfico de seres humanos (Moreno-Lax 2018).

(EC 2018a). De esta forma, la UE ha modificado su política de interdicción cambiando el foco principal del control de fronteras de la integridad territorial de los Estados a la necesidad de salvar vidas, dando con ello un giro en la esfera de seguridad, que pasa a preocuparse por la población (Pallister-Wilkins 2017, p.21).

La detención de migrantes constituye el segundo indicador dentro de las prácticas migratorias (P-2). Su presencia en la UE se confirma al examinar las recomendaciones de Bruselas en marzo de 2017 (EC 2017a) para hacer que los retornos de migrantes sean más efectivos cuando se implementa la Directiva 2008/115/CE (CE 2008) del Parlamento Europeo y del Consejo⁵⁸. Para ello establece la necesidad de cooperación multidisciplinar, así como el establecimiento de flujos de información entre las autoridades competentes. En cuanto a las cifras correspondientes al número de detenidos, los datos proporcionados por Eurostat (2017, p.1) en mayo de 2017 indican que, aunque continuaron detectándose migrantes irregulares durante 2016, las cifras totales fueron un 50% inferior a las alcanzadas en 2015⁵⁹.

2.2. SECURITIZACIÓN CON UNA VERTIENTE HUMANITARIA.

Revisado el conjunto de los indicadores y constatada tanto la preocupación institucional (en la legislación, en los documentos que versan sobre seguridad y en las políticas trazadas por la Unión), como la existencia de prácticas migratorias en el ámbito de la interdicción y en el de las detenciones, cabe concluir que la UE tiene un alto nivel de securitización. Sin embargo, esta afirmación ha de matizarse, ya que la citada regulación busca “proporcionar un mejor acceso al procedimiento de asilo para aquellos que buscan protección; conducir a decisiones de asilo más justas, rápidas y de mejor calidad; asegurar que las personas con miedo a la persecución no sean devueltas al peligro; y proporcionar condiciones dignas tanto para aquellos que solicitan asilo, como para aquellos a quienes se les otorga protección internacional dentro de la UE” (Malmström 2014, p.3).

La comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la protección de menores migrantes, insistiendo en que “deberá hacerse todo lo posible por garantizar que exista y sea accesible una gama viable de alternativas a la detención administrativa de los menores migrantes” (EC 2017b, p.9), ilustra, al igual que la ya citada Agenda Europea de Migración (EC 2018a), los cambios en la legislación y la creciente preocupación por parte de las distintas instituciones

⁵⁸ Véase Anexo A.

⁵⁹ No obstante, cabe señalar que también la presencia irregular de nacionales de terceros países en el conjunto de la UE se redujo a la mitad entre 2015 y 2016, aunque todavía se sitúa en cifras que duplican la situación migratoria en 2008 (ver tabla en: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eipre&lang=en).

europas por regular la protección de los migrantes. Así, la política de la Unión está experimentando un giro hacia la vertiente humanitaria que caracteriza los principios de su acta fundacional. Para ello está impulsando la búsqueda de la reducción de los incentivos para la migración irregular; el salvamento de vidas gracias a la securitización de las fronteras exteriores; la creación de una política de asilo más firme, así como una política sobre la migración legal (op. cit.).

3. LA SECURITIZACIÓN Y LA CRISIS MIGRATORIA DE 2015.

Anteriores crisis migratorias, como la ocurrida como consecuencia de la guerra en los Balcanes en los años noventa, llevaron a la redacción de la directiva 2001/55/CE del Consejo Europeo (CE 2001) ⁶⁰, que, en su párrafo 20, hablaba de la necesidad de “establecer un mecanismo de solidaridad para fomentar un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de esta acogida” (§20). Además, señalaba que dicho mecanismo debería vertebrarse a través de dos aspectos: en primer lugar, uno financiero; y, en segundo lugar, otro basado “en la acogida de las personas en los Estados miembros” (op. cit.). Sin embargo, dicho mecanismo no llegó a implementarse.

La falta de implementación de la directiva señalada anteriormente está relacionada con los movimientos securitizadores llevados a cabo por los Estados miembros así como por la existencia de un alto nivel de securitización en las fronteras exteriores de la UE. En este punto se analizará cómo la crisis de los refugiados “más grave desde la Segunda Guerra Mundial” (Garcés-Mascareñas 2015, p.1), cuyo momento más álgido se vivió en 2015 y cuyo eco todavía se siente en las aguas y costas del Mediterráneo, contribuyó a intensificar la tendencia securitizadora de la UE.

3.1. LA CRISIS EN CIFRAS (2014-2017).

Las solicitudes de asilo en la UE, Noruega y Suiza (EU+⁶¹), alcanzaron su cifra récord de 1.3 millones en 2015, duplicando así las casi 700 mil solicitudes registradas en 1992 tras la caída del muro de Berlín, que hasta entonces constituían el mayor número de peticiones anuales recibido en Europa desde 1985 (Connor 2016, p.4). El crecimiento de las demandas de protección internacional en la zona EU+ se fue experimentando de forma progresiva desde 2011, pero el paso de 2014

⁶⁰ “[R]elativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida”.

⁶¹ La zona EU+ hace referencia tanto a los 28 miembros de la UE en 2015 como a los territorios de Noruega y Suiza.

a 2015 añadió verticalidad al ascenso al registrar un incremento del 110%, de entre los que el 90% eran nuevos solicitantes de asilo (EASO 2016, p.8)⁶².

La procedencia de estos flujos migratorios llegados a las fronteras europeas se explica como consecuencia de las crisis de gobernanza, las guerras a las que dan lugar, las amenazas de los grupos terroristas y los elevados índices de pobreza existentes en África y en buena parte de Oriente Medio. A su vez, estas situaciones no hacen sino demostrar “la inoperancia de la comunidad internacional en la solución de conflictos” (González del Miño 2017, p.152).

El crecimiento exponencial de migrantes experimentado durante todo el 2015 se reflejaba ya en los datos arrojados durante el mes de enero de ese año, ya que multiplicaban por cuatro los recogidos durante ese mismo mes en el periodo 2009-2014 (FRONTEX 2016, p.6). No obstante, el verdadero punto de inflexión llegó a finales de la primavera y mantuvo una pendiente de ascenso continuado hasta octubre, mes en el que llegaron 185 mil solicitantes de asilo. Aunque la tendencia se revirtió ligeramente durante los meses de noviembre y diciembre, como corresponde a la época final del año, en diciembre todavía se registraron 115 mil solicitudes de asilo (EASO 2016, p.9).

En cuanto a la distribución geográfica de los solicitantes, Alemania⁶³ encabezó el listado recibiendo más de 400 mil solicitudes durante ese año, es decir, la tercera parte de las peticiones de asilo cursadas en 2015 en la zona EU+. No obstante, para ofrecer una idea más fidedigna de la presión que representaban dichas solicitudes sobre la población europea, conviene señalar que las casi 175 mil recibidas en Hungría presentaban una ratio de 1.770 migrantes por cada 100 mil habitantes, mientras que las recibidas en Alemania representaban un porcentaje de 540 migrantes por cada 100 mil habitantes (Connor 2016, p.5,10).

Analizando el número de migrantes irregulares detectados por FRONTEX (2016, p.16)⁶⁴ en cada una de las tres rutas Mediterráneas de acceso a la UE en 2015, se observa un drástico aumento de las mismas en la ruta oriental. Así, el total en la ruta del Egeo pasó de menos de 51 mil migrantes en 2014 a superar los 885 mil al

⁶² Aunque los porcentajes de nuevos solicitantes varían entre las distintas nacionalidades, en el caso de la población siria, un 99% de los solicitantes de asilo lo hacía por primera vez.

⁶³ Anualmente desde finales de los 80 y comienzos de los 90, Alemania ha recibido casi la mitad de las solicitudes de asilo presentadas en Europa, acumulando una cantidad que se corresponden con algo más de un tercio del total (32%) a lo largo de las 3 últimas décadas (Connor 2016, p.10).

⁶⁴ Una vez se detecta a los migrantes que llegan a la UE en situación irregular, comienza el proceso de aplicación de la Directiva de cualificación (2011/95/EU), la Regulación de Dublín actualizada y el reglamento correspondiente a Eurodac, todo ello con el fin de poder facilitar sus solicitudes de asilo, cuando así corresponda, y de proporcionar la atención y ayuda necesaria (EC 2014, pp.2-3).

año siguiente. Más de la mitad procedían de Siria, casi un 25% de Afganistán y el resto de Irak.

En cuanto a la ruta del Mediterráneo central, registró, por el contrario, una presencia de migrantes irregulares casi seis veces menor que la registrada en la ruta anterior. Esta cifra también representó una disminución de cerca de 17 mil migrantes identificados respecto al año anterior. En este caso, la mayoría de los migrantes procedían de Eritrea, Nigeria y Somalia⁶⁵.

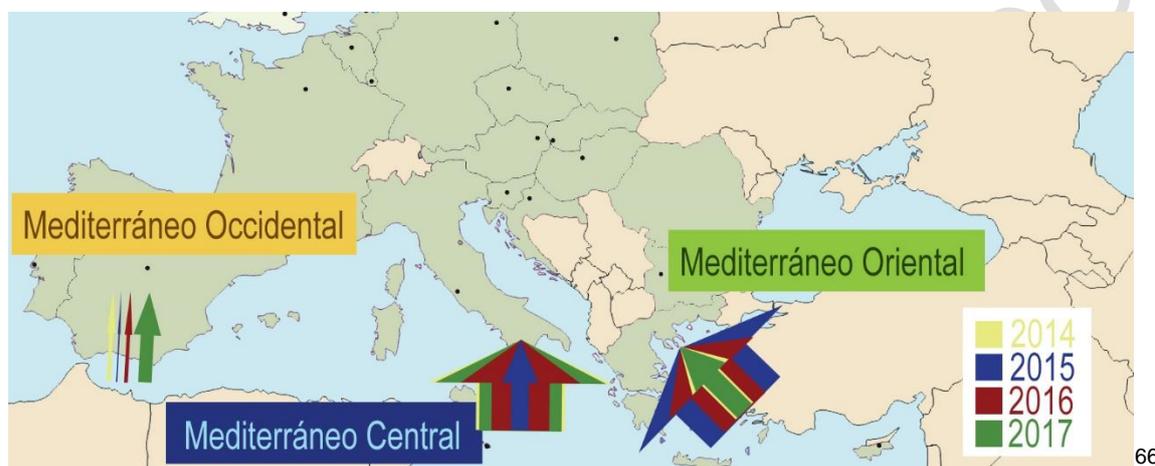
Por último, la ruta del Mediterráneo occidental se mantuvo bastante estable en cuanto a sus cifras respecto a 2014 (en ambos casos levemente superiores a 7 mil), aunque se produjo un cambio en la procedencia de los migrantes: mientras que los cameruneses constituyeron un 19% en 2014, los guineanos alcanzaron un porcentaje algo superior al 20% en 2015, seguidos de los procedentes de Argelia y Marruecos (FRONTEX 2016, p.16; 2015, p.19).

El año 2016 supuso un nuevo cambio en la preponderancia de las rutas mediterráneas que, en cualquier caso, no experimentaron el nivel de tránsito ocurrido durante 2015. Las cifras proporcionadas por FRONTEX para ese año indican que el número de migrantes irregulares detectado en la ruta oriental no llegó a los 200 mil, representando los sirios algo menos de 85 mil del total. Este cambio se produjo como resultado de la implementación del ya citado acuerdo migratorio entre la UE y Turquía, así como por la introducción de medidas preventivas para luchar contra la migración irregular (FRONTEX 2017, pp.18-19).

En cuanto a la ruta del Mediterráneo central, recibió un incremento del flujo migratorio del 18% respecto a 2015 y, además, diversificó sus puntos de llegada, que no siempre coincidieron con los puntos de acceso establecidos (lo que supone una dificultad añadida para aplicar un proceso de registro uniforme). La popularidad de esta ruta se explica por la presencia consolidada de redes de contrabando, lo que hace aumentar la presión migratoria sobre Libia. No obstante, el incremento de las patrullas fletadas con el fin de salvar vidas a través de la prevención de flujos migratorios irregulares, hizo que durante 2016 se detectase un número creciente

⁶⁵ Durante el 2014, la ruta central del Mediterráneo experimentó un crecimiento del 277% respecto al año anterior, lo que también supuso que allí se registrasen más del 60% de las identificaciones de migrantes irregulares de ese año. Quienes llegaron a la costa no representaban el total de los migrantes que habían iniciado la travesía, ya que durante aquel año se registró una elevada pérdida de vidas humanas, pese a los esfuerzos de salvamento llevados a cabo por la Armada Italiana y las Operaciones conjuntas Hermes y Tritón. Cabe destacar que, de entre los más de 170 mil migrantes que escogieron partir de las costas de Libia como punto de inicio para acceder a la Unión, un 23% procedía de Siria (FRONTEX 2015, p.19). No obstante, tanto las pérdidas humanas acaecidas durante el 2014, como la securitización por parte de la UE de esta frontera tuvieron como resultado el giro en los datos que ya se han citado para 2015, año durante el que la ruta del Mediterráneo central no tuvo presencia significativa de migrantes sirios.

de migrantes que variaron ligeramente la ruta, escogiendo Egipto como el inicio de su viaje marítimo hacia las costas italianas. Además, pese a los esfuerzos de vigilancia y las operaciones de rescate de la UE, el número de víctimas en las aguas centrales del Mediterráneo aumentó por tercer año consecutivo (FRONTEX 2015, p.18; FRONTEX 2017, p.19).



Por lo que se refiere a la ruta occidental del Mediterráneo, 2016 superó incluso las cifras alcanzadas en 2011 (el año en el que, hasta entonces, más migrantes habían empleado esa ruta). Además de la presión ejercida sobre Ceuta y Melilla por migrantes subsaharianos, más de 8 mil migrantes partieron de las costas de Marruecos y Argelia en pequeñas embarcaciones con destino al sur de España (FRONTEX 2017, p.19). La popularidad de esta ruta continuó incrementándose durante 2017, superando las 17 mil llegadas⁶⁷. Tan sólo en el mes de agosto, más de 3 mil migrantes alcanzaron las costas españolas, lo que significa la llegada de un promedio de 100 personas diarias (UNHCR 2017a, p.1).

Durante el primer trimestre de 2018⁶⁸ se aprecia una reducción del flujo migratorio, en parte debido a la menor intensidad de las migraciones durante la época invernal. No obstante, se percibe también el impacto de la implementación de la Agenda Europea de Migraciones, así como de las operaciones lanzadas desde la UE con el propósito de salvar vidas en el Mediterráneo a través de la lucha contra las redes

⁶⁶ En el mapa se puede ver la evolución de los flujos migratorios en las tres rutas del Mediterráneo, oriental, central y occidental, entre 2014 a 2017. Elaboración propia con datos de FRONTEX (2015, p.19; 2016, p.17; 2017, p.18) y (UNHCR 2017a). Véase el Anexo B para consultar las estadísticas con los datos de llegadas de migrantes irregulares correspondientes a este periodo.

⁶⁷ No obstante, esta cifras todavía se encuentran alejadas de las más de 100 mil llegadas a través de la ruta central o de las 26 mil desde la ruta oriental (FRONTEX 2017, p.19).

⁶⁸ Las rutas oriental y occidental registraron unas llegadas de algo más de 4.200 migrantes cada una, mientras que la ruta del Mediterráneo central vio cómo algo más de 6 mil migrantes llegaban a las costas de Italia, según los datos recogidos a 23 de marzo de 2018 (UNHCR 2018b).

de tráfico de personas. Entre estas operaciones cabe citar a Themis, que desde el 1 de febrero sustituye a Tritón en el Mediterráneo central (Squires 2018)⁶⁹.

El contraste de los datos migratorios a través de las rutas del Mediterráneo durante los últimos años refleja la intensidad de las crisis humanitarias y los conflictos internacionales que las generan. Por otro lado, los esfuerzos por combatir la migración irregular para evitar pérdidas humanas chocan con unas redes de tráfico de personas que, atentas a las medidas adoptadas por la UE, no dudan en adaptar y cambiar las rutas de acceso a la Unión, obviando el riesgo que esto supone para las vidas de los migrantes.

Esta fluidez migratoria, tanto por la cantidad, como por su capacidad de localizar nuevos espacios a través de los que acceder a su destino, indican que, pese a la disminución en la llegada de migrantes en los últimos meses, la crisis migratoria continúa vigente. De ahí la necesidad de adoptar mecanismos capaces de responder a las crecientes necesidades que plantean y plantearán los flujos migratorios. A continuación, se explorarán algunas de las medidas adoptadas durante la presente crisis migratoria.

3.2. MEDIDAS PARA ABORDAR LA CRISIS.

Un flujo migratorio de la magnitud expresada en las cifras anteriores sorprende y preocupa tanto por su vertiente humanitaria, como por la relacionada con su gestión. Al producirse en pleno momento de austeridad, cuando la UE se esforzaba por salir de una dura crisis económica que afectaba de forma significativa a varios de los países del Mediterráneo europeo (Estefanía 2015), la crisis migratoria se interpretó como un potenciador del riesgo que había que gestionar.

Algunas de las primeras acciones, acordadas en la Cumbre Especial del 23 de abril de 2015 (CE 2015e), fueron el fortalecimiento de la presencia marítima triplicando los fondos de las operaciones Tritón y Poseidón⁷⁰; el aumento de los esfuerzos para

⁶⁹ Además de centrarse en combatir la inmigración irregular, la Operación Themis está orientada a prevenir la llegada de posibles terroristas islámicos a través de la ruta del Mediterráneo central. Aunque no hay pruebas de que 50 terroristas dispuestos a atacar hayan llegado a las costas italianas, como anunciaban algunos medios, (Squires 2018), el vínculo entre migración, terrorismo y seguridad continúa vigente y se sigue estimando necesario reforzar la seguridad para combatir la amenaza que representan para el conjunto de la UE.

⁷⁰ Posteriormente, se reforzó la presencia civil en la misión EUCAP Sahel Niger (CE 2015b), se estableció y puso en marcha la misión naval de la UE en el Mediterráneo (EUNAVFOR Med) para combatir el tráfico humano (EC 2015b; CE 2015a), dando paso a su segunda fase en septiembre (CE 2015c) y a la fase activa en octubre, cuando la operación se renombró como “operación Sophia” (CE 2015d). Más tarde su mandato se extendió hasta el 27 de julio de 2017 (CE 2016c) y, en la actualidad, se encuentra prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2018 (CE 2017a).

combatir el tráfico de personas de acuerdo con la legislación internacional⁷¹; el incremento del apoyo y la cooperación con diversos países africanos y de Oriente Medio para prevenir los flujos de migración irregular⁷²; y el refuerzo de la solidaridad y responsabilidad internacional. Todas ellas han continuado presentes entre las prioridades migratorias de la UE, como se refleja en la evolución de la Agenda Europea de Migración (EC 2018a).

Se han emprendido otras acciones para hacer frente a los flujos migratorios y para garantizar una mayor securitización de las fronteras. La primera de estas acciones se ha realizado a través de la creación de una guarda costera fronteriza europea. Entre sus tareas principales destaca la coordinación de los esfuerzos llevados a cabo por los Estados miembros y por FRONTEX para combatir el tráfico de seres humanos y poner fin a la presencia de este tipo de redes en el Mediterráneo⁷³.

La segunda de estas acciones se ha puesto en marcha a través de la implementación de cambios en el espacio Schengen, tanto reforzando los controles en las fronteras exteriores (CE 2017c), como permitiendo y recomendando los controles fronterizos interiores⁷⁴. Estos controles fronterizos se han acompañado, en varios casos, por el refuerzo físico de las fronteras a través de la construcción de diversas barreras, cuyo propósito, según fuentes gubernamentales, es “redirigir el flujo de migrantes a puntos de entrada controlados” (Novak 2015)⁷⁵.

⁷¹ Para ello se contó con el apoyo de los Estados miembros en cooperación con diversas agencias europeas como Europol, FRONTEX, EASO y la Unidad de Cooperación Judicial de la UE, EUROJUST (CE 2015e, p.1)

⁷² El desarrollo de estas medidas dio lugar al ya citado acuerdo migratorio entre Turquía y la UE.

⁷³ Iniciadas las conversaciones en marzo de 2016, el acuerdo parlamentario se firmó en septiembre (CE 2016d) y se puso en marcha en octubre (CE 2016g).

⁷⁴ El elevado flujo migratorio de 2015 y la constatación en noviembre de 2015 de que Grecia había experimentado dificultades para controlar los movimientos secundarios de los migrantes llegados a su territorio hicieron que cinco Estados de la Unión (Alemania, Austria, Suecia, Noruega y Dinamarca) notificasen a la Comisión la restauración temporal de los controles fronterizos interiores en su territorio. Ante la consideración por parte de dichos Estados de la necesidad de adoptar este tipo de medidas y amparándose en el artículo 29 del Tratado Schengen, el Consejo Europeo publicó, el 5 de mayo de 2016, una recomendación para la instauración de los controles fronterizos externos, si bien, apuntó que éstos deberían establecerse únicamente en circunstancias excepcionales (EC 2016c). Estas recomendaciones se han ido prolongando en el tiempo (CE 2017b) y está previsto que continúen hasta el 12 de mayo de 2018, como resultado de “la situación de seguridad en Europa y de las amenazas derivadas de los movimientos secundarios” (EC 2018b). En Francia, tras la declaración del estado de emergencia como consecuencia de los atentados de París en 2015, siguen en vigor los controles “en todas las fronteras interiores francesas hasta el 30 de abril de 2018 por persistencia de la amenaza terrorista” (Pérez Martín 2017, p.153).

⁷⁵ Como se ha mencionado, el flujo de migrantes en constante aumento comenzó en 2011, lo que propició que ya en 2012 Grecia erigiera una valla para redirigir a los refugiados a los puntos de acceso (Baczynska & Ledwith 2016). El momento álgido de la crisis, vivido en 2015, hizo que el ejemplo griego se multiplicara en diversos puntos. Así, para finales de ese año, Hungría había construido una verja en sus fronteras con Serbia y Croacia para frenar el movimiento de migrantes que había accedido a Europa a través de Grecia (DW 2015). Poco después comenzó la construcción de otra en su frontera con Rumanía (Reuters 2015). En 2017, pese a la disminución del número de

Sin embargo, el efecto securitizador de las verjas y del endurecimiento de los controles fronterizos ha producido dos consecuencias adversas. Por un lado, se ha incrementado la alarma entre la población que, con la excepción de Alemania, Italia y España, muestra mayor oposición a la apertura de fronteras a los migrantes (Kreide 2013). Esta situación ha contribuido a crear una “creciente antipatía hacia la diversidad en muchas naciones europeas, así como una creencia persistente en que los musulmanes quieren permanecer diferenciados y no formar parte de la sociedad mayoritaria” (Stoke 2016). Además, este tipo de pensamiento está fracturando la sociedad, radicalizando las posturas de quienes consideran la migración como una amenaza y piensan que la diversidad cultural empeora las condiciones de vida de sus países (op. cit.).

Por otro lado, la tendencia al incremento de las medidas de seguridad y defensa, bajo el argumento de que se defienden los derechos humanos de la población, está generando el efecto contrario, dando lugar a un incremento de la ‘desecuritización’ de los migrantes. Es decir, como consecuencia de la securitización de las fronteras, los migrantes se están viendo empujados a utilizar rutas alternativas más peligrosas e incluso a ponerse en manos de traficantes de personas para conseguir llegar a sus destinos, lo que está haciendo que disminuya su seguridad (Baczynska y Ledwith 2016). No conviene olvidar que muchos de estos migrantes, que están huyendo de una situación de conflicto en países como Siria o Nigeria⁷⁶, tienen derecho a acogerse a la condición de refugiado, según los términos expresados en la Convención de Ginebra (CICR 1949), aunque las condiciones en las que viajan dificultan su acceso para realizar una solicitud de asilo.

La situación de desprotección de los migrantes ha provocado críticas que acusan a Europa de emplear un doble lenguaje que asegura buscar la protección de los derechos humanos pero prioriza la seguridad, ya que los mismos mecanismos que se emplean para defender los derechos humanos son los que, paradójicamente, están poniéndolos en peligro (Flores Giménez 2015, pp.279, 283). Para apoyar esta argumentación, se hace referencia a los instrumentos “extremadamente meticulosos” que la UE emplea para controlar los flujos migratorios, contrastándolos

migrantes, las reforzó con mejoras tecnológicas (Dunai 2017). Slovenia hizo lo mismo en 2015 en su frontera con Croacia (Novak 2015) y Macedonia también levantó una valla en su frontera con Grecia (AFP 2015), quien actuó igualmente en su frontera terrestre con Turquía (Leivada 2015). Las fronteras de Turquía y Grecia con Bulgaria también se protegieron con la verja que éste último país levanto por miedo a que Turquía pudiese cancelar su acuerdo con la UE (Chrysopoulos 2016). Turquía, por su parte, también llevó a cabo la construcción de un muro en su frontera con Siria (DW 2017). Además, Austria construyó sendas verjas en su frontera con Slovenia (Vytiska & Morgan 2015) e Italia (The Local 2016) y Reino Unido financió la construcción de otra en Calais para evitar el paso de los migrantes hacia sus costas (BBC 2016).

⁷⁶ Estas son las dos nacionalidades con las cifras más altas de migrantes llegados a la UE entre enero y febrero de 2018, según datos del 23 de marzo de 2018 (UNHCR 2018b).

con las “declaraciones bienintencionadas y [...] normas más bien abstractas” (op. cit., pp.279-280) que se emplean para proteger a los migrantes.

Sin embargo, pese a estas acusaciones y, sin olvidar, como se ha visto a lo largo de este capítulo, que la UE ha realizado un importante esfuerzo securitizador para proteger sus fronteras, no puede obviarse el trabajo realizado por la Unión y por buena parte de los Estados miembros para lograr tanto un sistema de asilo más ágil (EC 2016f), como acuerdos de realojamiento (EC 2016e) enfocados hacia el desarrollo (ECHO 2017, p.2)⁷⁷.

A través de planes como el trazado en abril de 2014⁷⁸, la UE ha impulsado políticas destinadas a la creación de programas que permitan a los desplazados vivir dignamente y de manera autosuficiente, convirtiéndose en miembros partícipes de la sociedad que los acoge. Para ello, ha impulsado proyectos para ayudar a que los Estados miembros favorezcan el acceso de los refugiados al mercado laboral con plena garantía de sus derechos. La normativa ha prestado también especial atención a los migrantes altamente cualificados (EC 2016d) y ha adoptado una serie de medidas para garantizar la integración de nacionales de terceros países que residan legalmente en la UE (CE 2016a).

Mediante el “Plan de Acción para la integración de nacionales de terceros países” elaborado en junio de 2016, la UE busca construir sociedades cohesionadas impulsando programas de realojamiento a través de proyectos regionales que proporcionen apoyo a los refugiados, tanto en los puntos de partida, como en los de destino. Con estas medidas busca la implicación y cooperación local en la integración de los refugiados, fortaleciendo así los vínculos sociales. Este plan de acción establece también importantes medidas educativas, a través del Marco de Calidad Europeo (EQF), destinadas a eliminar las barreras que impiden que niños y niñas accedan al sistema educativo desde edades tempranas. Con ello, se pretende aumentar sus cualificaciones laborales para mejorar también sus oportunidades futuras. Otra de las medidas incluye el fortalecimiento del programa Erasmus+ como mecanismo para fomentar el aprendizaje y la apertura del mercado laboral cualificado para los nacionales de terceros países (EC 2016a).

Igualmente, se ha producido un incremento de la ayuda humanitaria en el exterior, canalizada a través de organizaciones internacionales que tratan con refugiados,

⁷⁷ El 90% de los refugiados realojados durante 2017 fueron sirios. Tan sólo en Finlandia, Suecia y Reino Unido se encuentran porcentajes significativos de refugiados de otras nacionalidades: República Democrática del Congo, Sudan, Eritrea y Somalia (UNHCR 2018a, p.2).

⁷⁸ Una de estas acciones consiste en el desarrollo de bases de datos que recojan las habilidades y cualificaciones de los refugiados con el fin de que se pueda promover su movilidad laboral, estableciendo un diálogo con las organizaciones empresariales y las autoridades de los gobiernos correspondientes (EC 2016b, pp.14-15).

como ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones (IOM, por sus siglas en inglés), la Cruz Roja y la Media Luna Roja (ECHO 2017, pp.2-3). Desde los acuerdos adoptados en la Cumbre de La Valletta (2015), la UE ha reforzado su estrategia global en África a través de la creación de un fondo monetario encargado de financiar proyectos regionales, convirtiéndose en un mecanismo de prevención de los flujos migratorios y de los retos fronterizos relacionados (EC 2015a).

La recapitulación de todas las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis migratoria muestra una clara tendencia inicial hacia la securitización de las fronteras europeas, que sigue vigente. De hecho, aunque medidas como la lucha contra las redes de tráfico de seres humanos impacta positivamente en el salvamento de vidas de los migrantes, su verdadero interés reside en fortalecer la seguridad y la defensa de las fronteras europeas. No obstante, desde el comienzo, estas acciones han estado acompañadas por otras que ponen el foco en la vertiente humanitaria⁷⁹.

Es importante destacar los esfuerzos realizados para que inspiren nuevas acciones en ese mismo sentido. De momento, las acciones llevadas a cabo han hecho que el foco en la seguridad impacte en las relaciones sociales incrementado la inseguridad, al menos para la parte más vulnerable de la población. Igualmente, ha contribuido a crear la sensación de que los derechos humanos son una prerrogativa aplicable únicamente a la población asentada en un territorio determinado (Kreide 2013).

Dada esta interpretación errónea de los derechos humanos, y vistas las consecuencias negativas del enfoque securitizador que difunde la idea de que la migración potencia el riesgo, el capítulo siguiente repasará los pilares sobre los que se creó la Unión, para, sobre ellos, construir una narrativa a través de la que la migración se presente como un reto lleno de oportunidades.

⁷⁹ Entre las medidas centradas en los aspectos humanitarios cabe destacar las que dedican fondos y esfuerzos a resolver las causas raíz de la migración cooperando con los países de origen y tránsito; las que favorecen el realojamiento de los refugiados y la integración de los nacionales de terceros países en la UE; y aquellas que reforman el sistema de asilo para armonizar los procedimientos y favorecer un reparto de responsabilidades justo y equitativo entre los Estados miembros.

CAPÍTULO 4. TRANSFORMANDO RIESGOS EN OPORTUNIDADES.

1. UNIÓN EUROPEA: ESPACIO DE PAZ Y SOLIDARIDAD.

Analizados los datos correspondientes tanto a las percepciones sobre la migración, como al grado de securitización de la política de la UE, el presente capítulo repasará los ideales de paz y solidaridad sobre los que se construyó la Unión. Partiendo de ellos, presentará los flujos migratorios bajo una nueva narrativa destinada a alterar las percepciones que la población tiene sobre los migrantes.

A través de la creación de una nueva narrativa sobre la migración se quiere impulsar un cambio en la regulación para que ésta deje de señalar a los migrantes como un riesgo y acepte el reto de considerarlos como una oportunidad para la UE. Dicha relación entre el concepto de Europa y el de oportunidad hace pensar automáticamente en la creación de la Unión, que surgió precisamente como una oportunidad para construir un espacio de paz, libertad, cooperación y respeto a los derechos humanos.

1.1. INTERDEPENDENCIA Y COOPERACIÓN PARA CONSTRUIR UNA EUROPA UNIDA Y EN PAZ.

En el siglo XVIII Montesquieu, en *El Espíritu de las leyes* (1748), avanzaba la idea de que la interdependencia económica podía ser una solución para alcanzar la paz entre Estados, ya que ésta es “el único medio de impedir su ruina” (Montesquieu 1906, p.202). El político británico Norman Angell (*The Great Illusion*, 1910) ahondó en esa misma idea presentándola como la gran ilusión capaz de conseguir finalmente la paz mundial y argumentando que si todos los esfuerzos que se invierten en la guerra se destinasen a trabajar de forma honesta, “la ganancia permanente compensaría con creces el botín ocasional” (Angell 2012:ch.1). Sin embargo, las sucesivas guerras mundiales que ocuparon la primera mitad del siglo XX parecían indicar que la idea de una Europa en paz no podría dejar de ser la de una utopía inalcanzable.

Pese a la ingenuidad que parecía esconderse tras una argumentación pacífica en un mundo acostumbrado a avanzar impulsado por los descubrimientos militares y defensivos empleados durante la guerra (Parker 2010, pp.12-17), el elevado coste humano de las contiendas y las cuantiosas pérdidas materiales y económicas que se infligieron en el continente y la población europea de aquella primera mitad del siglo XX abrieron la vía hacia el desarrollo de un futuro europeo en paz. Las citadas

pérdidas, así como la posibilidad de que un nuevo conflicto pudiese escalar hasta provocar la eliminación total (Bobbio 1982, pp.34-35; Walzer 2001, pp.369-371), calaron hondo entre la población y entre las élites políticas de la época, quienes se esforzaron por sembrar el comienzo de lo que acabaría convirtiéndose en una Unión Europea de 28 miembros conviviendo en un marco de estabilidad política y económica.

La declaración del primer ministro francés, Robert Schuman, en 1950 expresaba el largo proceso de conciliación que habría de establecerse para conseguir construir una Europa unida basada en el desarrollo económico capaz de preservar la paz. Para llevar a cabo este plan, era consciente de la necesidad de sumar acciones concretas a través de las que “establecer una solidaridad de facto” (Schuman 2011, p.1), constituyendo ésta el motor vital de la UE.

El camino, sin duda, no ha sido fácil y la crisis migratoria de 2015 ha servido para poner en evidencia algunas de las fisuras existentes desde el comienzo, provocando una revitalización de las tendencias centrífugas, al tiempo que se intensificaban los nacionalismos radicales y xenófobos (Castriota et al. 2017, p.58). Eventualmente, el uso partidista de las cuestiones migratorias ha contribuido a la desconexión de Reino Unido, que será efectiva desde marzo de 2019 (La Vanguardia 2017)⁸⁰.

No obstante, la voluntad de diálogo y cooperación entre los Estados miembros se han mantenido (e incluso, podría decirse, se ha fortalecido) desde el inicio del proceso de desconexión de Reino Unido, ya que, desde entonces, los 27 han rubricado acuerdos destinados al fortalecimiento de políticas comunes, como la de defensa, que hasta hace poco habían resultado imposibles de alcanzar (Salaberria 2017)⁸¹. Este resultado hace recuperar la esperanza ante la posibilidad de que otros

⁸⁰ Durante la campaña electoral británica de 2010, la coalición entre los conservadores y los liberales demócratas apenas había considerado la cuestión europea más allá de proponer la recuperación de ciertas competencias otorgadas a Bruselas en el Tratado de Lisboa. Sin embargo, la aparición de UKip (partido euroescéptico con creciente popularidad entre el electorado conservador) y la introducción del discurso migratorio en la campaña hicieron cambiar el tono de la agenda política del líder conservador. Así, Cameron se alejó progresivamente del tono conciliador que había adoptado en 2006, mostrándose cada vez más contrario al movimiento de personas (Liddle 2015, pp.5-25). Pese a que la raíz del movimiento euroescéptico se encontraba en cuestiones económicas y de soberanía, el problema de la “migración incontrolada” fue ganando fuerza entre el pueblo hasta el punto de convertirse en un elemento decisivo en el referéndum (Bulman 2017).

⁸¹ La PEV también se ha revitalizado y, conscientes de que la agenda de cooperación ha de ir más allá de las cuestiones migratorias y de seguridad, los Estados miembros de la UE han comenzado a desarrollar programas para fortalecer las capacidades de la población de los países vecinos, prestando especial atención a los sectores más vulnerables, mujeres y jóvenes (EU Neighbours 2018). Entre dichos proyectos (EU Neighbours 2018) cabe citar EBSO Med (2018-2022, en Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez), cuyo objetivo es mejorar las organizaciones de apoyo empresarial y redes comerciales en el vecindario del sur; D-Jil (2018-2022, en Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez), diseñado

asuntos que también hasta ahora han parecido tener difícil solución, como las cuestiones migratorias, puedan conciliarse gracias a la entrada en vigor de un giro político capaz de aunar esfuerzos desde el espíritu de libertad y respeto a los derechos humanos que han caracterizado a la Unión desde que germinó la idea de su construcción.

En la sección siguiente se examinarán los beneficios de una política que trascienda la securitización de las fronteras, recuperando el espíritu solidario del Acta de Constitución Europea como pilar fundamental sobre el que adoptar una política que considere la inmigración como un reto lleno de oportunidades.

2. LA MIGRACIÓN COMO UNA OPORTUNIDAD.

Como se apuntaba anteriormente, la presente sección está dedicada a introducir un cambio en la narrativa migratoria para, a través de ella, promover mayor integración social, así como una legislación más acorde a tales propósitos. Con el fin de demostrar el beneficio mutuo que el fenómeno migratorio supone tanto para los recién llegados, como para la sociedad de acogida, en este caso la UE, se hará uso de la teoría de juegos⁸².

El análisis realizado desde la teoría de juegos se apoya en los principios de la racionalidad, más que en los puntos de vista sociológicos y psicológicos (Hakansson 2005, p.7) y considera que los Estados o las instituciones como la UE no son actores morales, sino que, incluso cuando actúan defendiendo este tipo de argumentos, sus actuaciones están motivadas por otro tipo de objetivos e intereses (op. cit. p.22).

para apoyar a los jóvenes del mundo árabe a través de los medios de comunicación; o MedUP! (2018-2022, en Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Palestina y Túnez), destinado a promover el emprendimiento social en la región mediterránea y actuando tanto en el nivel macro (promoviendo la política estatal e interestatal) como en el meso (reforzando el emprendimiento social a través de la construcción de capacidades y redes de actividad) y en el micro (proporcionando apoyo financiero y técnico a las empresas).

⁸² La teoría de juegos actúa como un término integrador de varios planteamientos o juegos a través de los que se busca “el análisis de la interacción intencional de las personas con intereses parcialmente conflictivos en un grupo o sociedad” (Trockel 2004, p.3). Estas teorías no comenzaron a aplicarse a las ciencias políticas y sociales hasta los años ochenta, mientras que los primeros análisis sobre la migración se iniciaron con el nuevo siglo. En cambio, la filosofía que subyace a estas teorías, como la presentada en el dilema del prisionero, no es nueva, sino que ya estaba presente en la filosofía platónica. Así, en el diálogo mayéutico y aporético *Laques*, Platón presenta a Sócrates y sus contertulios ante el dilema del soldado antes de la batalla para dirimir en qué consiste el coraje. Los filósofos griegos indican que el coraje es una “ciencia de las cosas que se han de temer (o no) en el futuro, [y] también de los males (y bienes) del presente y del pasado” (Cappelletti 1994, p.78), lo que se replica en el dilema del prisionero de la teoría de juegos, en el que se tiene en cuenta la situación presente, sus tentaciones, beneficios, recompensas y desenlaces futuros (Kuhn 2017).

2.1. LA MIGRACIÓN Y LA TEORÍA DE JUEGOS.

Al analizar la migración bajo la perspectiva de la teoría de juegos, se advierte que la deserción (es decir, la incapacidad de actuar de forma cooperativa buscando el mayor beneficio para todos los participantes y no únicamente el beneficio individual) puede reportar una recompensa a corto plazo para alguno de los elementos negociadores, mientras que la cooperación proporciona beneficios potenciales para todos los actores de la negociación, perdurables, además, cuando se aplica una perspectiva a largo plazo (Wu & Holme 2009, p.1).

En la mayoría de las instancias de la teoría de juegos, el punto óptimo (o la eficiencia de Pareto⁸³) se obtiene a través de las decisiones cooperativas en las que todos los jugadores⁸⁴ deciden cooperar, dando así lugar a la obtención del mayor beneficio posible, tanto en términos individuales como colectivos⁸⁵. No obstante, como se verá a continuación, la existencia de más de un punto de equilibrio de Nash⁸⁶ (que no tiene por qué coincidir con el punto de Pareto) puede llevar a que las partes negociadoras (los jugadores) no escojan la solución óptima, sino que se conformen con aquella que se limita a evitar la peor de las soluciones posibles.

El juego de la garantía (*Assurance Game*) ofrece un símil bastante adecuado a la situación negociadora en la que se encuentran los Estados miembros de la UE al afrontar la cuestión migratoria. Por un lado, los Estados son conscientes de los beneficios de la migración y de la necesidad de que ésta siga llegando al territorio europeo para conseguir un mayor desarrollo y prosperidad en la UE⁸⁷. Por otro lado, existe el miedo a que alguno de los jugadores o Estados sienta que la defección puede resultar la opción más ventajosa. Los Estados que adoptan este punto de vista actúan, por lo general, movidos por mitos sobre la migración, como el que se

⁸³ La eficiencia u óptimo de Pareto es el punto de solución a un problema de tal forma que si se buscara la mejora de uno de los elementos, se perjudicaría, al menos, a otro.

⁸⁴ En el caso que nos ocupa, la UE y cada uno de los Estados miembros que la integran.

⁸⁵ Por ello, las premisas del juego de suma cero (*Zero-sum Game*) no deberían resultar atractivas, especialmente dada la multiplicidad de actores y la irregularidad de los flujos migratorios, que dificultan las negociaciones binarias. Así, es difícil mantener una disyuntiva de ganancia o pérdida absoluta cuando los argumentos negociadores se dirimen entre más de dos partes. Por el contrario, estas situaciones propician la cooperación entre las partes negociadoras para hallar un punto de equilibrio (Hakansson 2005, p.12).

⁸⁶ El equilibrio de Nash no implica la consecución del resultado óptimo, sino que busca maximizar las ganancias en función del comportamiento de los otros jugadores.

⁸⁷ La relación entre migración y desarrollo quedó claramente establecida en el seminario organizado por el Centro Internacional para el Desarrollo de las Políticas Migratorias (ICMPD por sus siglas en inglés) en 2005, cuando se afirmó que no había de buscarse que el desarrollo obtuviese menores flujos migratorios, ya que su propia existencia beneficia el desarrollo (EC 2006b, p.10). Por ello, es necesario promover políticas que garanticen una gestión migratoria adecuada que permita integrar a los migrantes, aprovechar sus capacidades, ofreciéndoles empleo, y permitir su regreso voluntario, facilitándoles la reintegración profesional y socioeconómica (op. cit.).

apoya en la falsa creencia de que los migrantes suponen una amenaza a la cultura y la civilización europea (Nougayréde 2016)⁸⁸.

Los jugadores (Estados miembros participantes en las negociaciones sobre la cuestión migratoria) se encuentran ante un conflicto cuya solución ofrece dos puntos de equilibrio Nash, a los que se llega con actuaciones opuestas. El primero de estos puntos de equilibrio, que también supone alcanzar el punto óptimo de Pareto, implica la cooperación de todos los Estados miembros. Por el contrario, el segundo punto de equilibrio conlleva la defección o falta de cooperación de todos los Estados. Aunque no se trata de una solución óptima, se presenta como la solución capaz de evitar que un Estado se convierta en el más perjudicado si otro (u otros) deciden no cooperar⁸⁹.

Pese a la adecuación del ejemplo del juego de la garantía, los citados miedos ante la migración pueden hacer que alguno de los Estados miembros entienda la función de utilidad de la migración desde una postura semejante a la planteada en el dilema del prisionero (*Prisoners' Dilemma*). Según este modelo, el mayor beneficio individual se obtiene optando por una política de la defección, lo que hace que incremente la tentación para abandonar la cooperación con el resto de los Estados miembros, pese a que el equilibrio de Nash que mejor retorno ofrece a todos los participantes sigue siendo el basado en la política cooperativa⁹⁰.

Con estos ejemplos se observa que al analizar la cuestión migratoria a través de la teoría de juegos, la postura cooperativa maximiza la función de utilidad de los flujos migratorios, resultando la opción más deseable para el conjunto de los países

⁸⁸ El establecimiento de barreras físicas para evitar los flujos migratorios (véase nota 75 del capítulo anterior) así como el restablecimiento del sistema de control de fronteras internas en algunos de los países del espacio Schengen (véase nota 74) propicia un clima de desconfianza ante el cumplimiento de posibles medidas cooperativas en cuestiones migratorias. Esta situación hace que la cooperación, y con ella, la situación de equilibrio óptimo que conlleva, se presente como cuasi-utópica, de tal forma que los Estados escogen dirigir sus esfuerzos hacia otra opción mediante la que puedan paliar la pérdida de beneficios y eviten, igualmente, ser los receptores de las consecuencias de la peor opción de la negociación (es decir, ser un Estado cooperador cuando otros han abandonado esa política).

⁸⁹ Como se puede observar en la matriz de posibilidades correspondiente a este juego recogida en el "Anexo C: La crisis migratoria del Mediterráneo vista desde la teoría de juegos", en caso de que uno de los jugadores (Estados miembros) mantenga una postura cooperativa respecto a la migración cuando otro u otros han optado por posturas no cooperativas (es decir, de endurecimiento de la legislación migratoria), dicho Estado resultaría gravemente perjudicado. De ahí que, para evitar la peor de las situaciones posibles en caso de que alguno de los Estados miembros pueda incumplir los acuerdos alcanzados sobre cuestiones migratorias, los jugadores (Estados) deciden actuar con cautela y, en vez de buscar la solución óptima o punto Pareto, se limitan a tratar de evitar los efectos perjudiciales que las posibles medidas restrictivas de otro Estado podrían tener sobre su población y, para ello, se suman a la tendencia defectiva.

⁹⁰ Nuevamente, este dilema ofrece dos puntos de equilibrio Nash. El primero, equivalente al punto Pareto implica la cooperación de los jugadores (Estados miembros), mientras que el segundo supone la defección y, aunque consigue evitar el peor resultado, reduce significativamente el beneficio que obtienen todos los actores.

negociadores. No obstante, desde el punto de vista individual (al menos momentáneamente), la aplicación del dilema del prisionero, hace que la función de utilidad con los mejores resultados individuales sea la que se produce cuando un jugador (Estado) opta por la defección, siempre y cuando los demás sigan cooperando. La perspectiva de beneficios inmediatos aumenta la tentación para que los Estados afirmen querer implantar una política cooperativa, mientras que su verdadera intención es la de seguir una política de no-cooperación. Esto, a su vez, multiplica el miedo a que otros hagan lo mismo, lo que implicaría ser el Estado perjudicado en caso de seguir adelante con una política cooperativa. Como se muestra en la matriz de resultados (Anexo C), si los demás no cooperan, el Estado que mantenga una política cooperativa recibirá un castigo a cambio de su esfuerzo por buscar un beneficio y bien común.

Para evitar estas dudas y disuadir a quienes puedan sentirse tentados de aplicar una política de defección, los acuerdos europeos de armonización de la política migratoria (EC 2008) deberían ser garantes de la actuación cooperativa de los Estados. Sin embargo, los acuerdos migratorios se incumplen con cierta frecuencia, sin que tal comportamiento conlleve medidas contra el desacato (Rojas 2015). Por ello, dada la posibilidad de que existan Estados desertores, tanto el dilema del prisionero como el juego de la garantía se convierten en modelos útiles que sirven para poner en evidencia el hecho de que tan pronto como uno de los actores decida no cooperar, los beneficios para los demás Estados miembros también aumentarán siguiendo la opción no cooperativa⁹¹.

Ante esta matriz de posibilidades, cuanto mayores sean las dudas sobre si todos los actores se mantendrán fieles a un acuerdo de cooperación, mayor será el número de Estados que se sienta empujado hacia una política migratoria más restrictiva y no cooperativa, con el fin de evitar ser el Estado más perjudicado, independientemente de que su postura inicial fuera partidaria al establecimiento de medidas cooperativas más generosas hacia la migración (Hakansson 2005, pp.10-18).

Nuevamente, el miedo vuelve a actuar como mecanismo securitizador que impide a los Estados aplicar una legislación migratoria más cooperativa, favorable hacia la migración y basada en los principios solidarios de la UE. De este modo, se bloquean los beneficios comunes e individuales que, según muestra la teoría de juegos, podrían derivarse de las políticas conciliadoras. A su vez, se fomentan los

⁹¹ Para evitar la defección de otros Estados, aquellos Estados favorables a la política cooperativa pueden sentirse tentados a exagerar sus beneficios con el objeto de convencer a quienes dudan. Sin embargo, esta estrategia no hará sino generar más las suspicacias entre los Estados más reticentes a la cooperación, alejándolos así de esta postura y creando, con ello, una situación de mayor incertidumbre (Hakansson 2005, p.18).

movimientos securitizadores, a través de los que se alimentan discursos de intolerancia, así como actitudes xenófobas hacia los migrantes.

La propagación de estos comportamientos no cooperativos aleja la política migratoria de los principios declarados en el Acta Fundacional y promueve la segregación de los migrantes, lo que contribuye a presentar la inmigración como un potenciador de riesgo que aumenta la desestabilización social (Valero Escandell 2005, p.6).

2.2. REESCRIBIENDO LA NARRATIVA DE LA MIGRACIÓN.

En el segundo capítulo de este estudio se mencionaba cómo las restricciones migratorias en España fueron paralelas a su proceso de integración en la UE. Los datos indican que estas medidas se acompañaron de cierto aprendizaje del «miedo al extranjero», y, más concretamente, la condescendencia, la desconfianza, el desprecio, el temor e incluso el odio a los «inmigrantes no comunitarios» como algo normal o natural en la Europa comunitaria” (Santamaría 2002, p.64). Aun así, y pese a los altos niveles de desempleo y a la difícil situación económica vivida en España durante los últimos años, el intento de contagio de aquellas actitudes intolerantes no ha conseguido (a diferencia de lo que sucede en otros países europeos) que calasen los discursos xenófobos y de ultraderecha contra los migrantes (op. cit. 2002, p.65; Barrientos & González 2016), de tal forma que los niveles de tolerancia y confianza ante los movimientos migratorios siguen siendo más elevados que en el resto de la UE (EC 2017e).

Sin embargo, dado que el fracaso de las medidas restrictivas adoptadas en Europa están haciendo que persista la preocupación por las cuestiones migratorias (Hoyo 2018), es momento de actuar si se quiere evitar el arraigo de actitudes capaces de dinamitar la paz social. Por ello, nos encontramos en el momento adecuado para que la UE desaprenda ese “miedo apocalíptico a los migrantes” (Santamaría 2002, pp.69-70) y comience a adoptar una política migratoria racional, integradora y basada en los principios de libertad y defensa de los derechos humanos, a través de la que articular el beneficio mutuo de la Unión y de los migrantes que deciden acudir a ella.

Bajo una perspectiva de integración adecuada, la llegada de migrantes a nuestro continente puede suponer una gran oportunidad de fortalecimiento económico y, además, facilitar la estrecha cooperación con otros actores, como, por ejemplo, aquellos países africanos de donde procede gran parte de la migración (Jobson 2017).

El primer paso para interpretar el fenómeno migratorio como una oportunidad comienza por hacer frente a las manipulaciones populistas que se han fortalecido

durante la última crisis migratoria. Para ello, es preciso señalar los graves errores que los nacionalistas radicales han tratado de propagar a través de sus campañas y recordar que, históricamente, las migraciones han sido beneficiosas para los países receptores (HBS 2017). De hecho, considerando la actual situación económica y social de la UE, la verdadera amenaza con respecto a la migración sería no estructurar una política orientada a acoger a los migrantes.

En este punto, conviene recordar que, en contra de lo que proclaman algunos discursos, la mayoría de los refugiados no realiza el viaje hasta occidente, sino que la mayor parte se queda en África y en Oriente Medio (Caryl & Pellegrini 2016). Además, con la excepción de los migrantes procedentes de Siria en los últimos años, quienes se dirigen a Europa buscan mejorar sus condiciones de vida, lo que, lejos de presentar una amenaza para los intereses europeos, hace que estos migrantes puedan convertirse en impulsores de la economía a través de su contribución al mercado laboral (HBS 2017).

Respecto al mito de que la llegada de migrantes hace que disminuyan las oportunidades laborales, el economista Christian Dustman (The Economist 2004) muestra cómo, en economías flexibles como la europea, el mercado laboral es capaz de adaptarse a la llegada de nuevos trabajadores generando más empleo. Además, su presencia apenas impacta en las percepciones salariales y, en caso de hacerlo, dichos efectos se compensan con el incremento de las posibilidades de servicio⁹².

En cuanto a la extendida creencia de que los migrantes “gorronean las ayudas sociales” (op. cit.), no existen datos que corroboren tal afirmación⁹³. Por el contrario, hay una clara evolución al alza de los trabajadores autónomos extranjeros que, en el caso concreto de España, se sitúan entre el colectivo más emprendedor (El autónomo digital 2017; Page 2011), con unas cifras que registraron un aumento de más de un 11% entre 2009 y 2017 (Vera Hervás 2017).

En vista de estos datos, la necesidad de un cambio de narrativa migratoria va más allá de los discursos de defensa de los derechos humanos (que, como hemos visto, pueden convertirse en mecanismos empleados para reforzar la seguridad de los Estados y no de las personas). De hecho, la búsqueda del “crecimiento económico

⁹² En el caso de España, “la inmigración ha ido acompañada por un incremento de la tasa de empleo” (Álvarez Arce & Valdemoros Erro 2012). Además, ha favorecido la incorporación de la mujer (especialmente aquellas con más cualificaciones) al mercado laboral, “pues éstas han podido contratar a inmigrantes para reemplazarlas en sus tareas familiares (servicios del hogar)” (op. cit.).

⁹³ El director del Centro de Estudios sobre Migraciones y Ciudadanía del Instituto Ortega y Gasset y Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, Joaquín Arango, asegura que, en contra de lo se cree, “los ciudadanos inmigrantes consultan, por ejemplo, un 7% menos el médico que los españoles, y tienen un gasto farmacéutico medio por persona de 73,70 euros frente a los 374,01 euros por cada español, según Stop Rumores” (Galán & Blanco 2018).

y [del] mantenimiento del Estado de bienestar europeo” (González del Miño 2017, p.150) ponen de manifiesto “las significativas ventajas” (op. cit.) generadas por la inmigración, que también ofrece “una salida al problema del envejecimiento de la población europea” (op. cit.)⁹⁴.

Incluso si se toman medidas como el fomento de una jubilación parcial (que permita que la población de edad más avanzada continúe contribuyendo a la sostenibilidad fiscal); o como la animación a la población jubilada a contribuir a la sociedad a través del voluntariado (Nikolova 2016), todavía “será necesario revisar las políticas migratorias e implementar nuevos cambios en sus modelos económicos para garantizar las pensiones y las contribuciones a la seguridad social en los próximos años” (Mouzeviris 2017).

Consciente del problema del envejecimiento poblacional en occidente, la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 reconoce la “contribución positiva de los migrantes para el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible”. En su objetivo 8.8 pide a los Estados que protejan los derechos laborales, así como que favorezcan unas condiciones de trabajo seguras para todos los trabajadores, incluidos los migrantes y, de forma particular, el de las mujeres migrantes y cualquier otro trabajador en situación precaria (Plewa & Stermšek 2017, p.i).

Las medidas promovidas desde la política de la Unión para garantizar unas condiciones laborales apropiadas que permitan la incorporación de los migrantes a la sociedad activa en términos de igualdad (EC 2016a) es una de las herramientas capaces de transformar la narrativa de la migración para presentarla como una oportunidad. Estas medidas servirán igualmente para evitar el aislamiento y la etnificación de la sociedad migrante, lo que contribuirá a la eliminación de la segmentación social (Santamaría 2002, p.70)⁹⁵.

La nueva narrativa migratoria ha de suprimir las barreras entre el “nosotros” y el “ellos”, moderando el discurso securitizador. Lo contrario hará que la situación derive, inevitablemente, en una “etnificación del miedo”, promoviendo un conflicto cultural de amplias dimensiones (Tibi 2010, pp.131-132) Para evitarlo, se ha de desarrollar una estrategia que implica la deconstrucción de las identidades étnicas

⁹⁴ Los datos proporcionados por Eurostat en junio de 2017 muestran que la tasa de dependencia de la vejez (*old-age dependency ratio*) entre los 28 miembros de la UE era de 29'3% el 1 de enero de 2016, lo que significa la existencia de 4 trabajadores por cada persona de más de 65 años. Esta proporción era incluso mayor en algunos Estados miembro, en los que sobrepasaba el 30% (Italia, Grecia, Finlandia y Alemania), lo que significa que hay una existencia de únicamente tres trabajadores por cada persona mayor de 65.

⁹⁵ La etnificación de los migrantes promueve el uso de los símbolos y metáforas étnicos para justificar una rebelión ante el descontento social provocado por la discriminación racial, socio-económica y religiosa, haciendo que las nuevas generaciones sean vulnerables a proposiciones radicales (Tibi 2010, pp.130-131)

para construir un pluralismo cívico en el que se combinen las reglas y valores que permitan la aceptación mutua desde la diversidad (op. cit. pp.139-140)⁹⁶.

En definitiva, dado que, por un lado, el fenómeno migratorio es imparable (Goytisoló 2001), y, por otro, la población europea tiende al envejecimiento, conviene tomar las medidas apropiadas para convertir los flujos migratorios en una oportunidad. Adoptar medidas destinadas a frenar los movimientos de población únicamente consigue convertirlos en la amenaza contra la que se pretende luchar, alentando, además, las migraciones irregulares y las prácticas ilegales que se orquestan a su alrededor. De ahí la necesidad de fomentar un cambio de narrativa que, amparada en los principios que han sustentado a la UE desde sus comienzos, permita aprovechar la oportunidad que representa la migración como mecanismo capaz de contribuir a la sostenibilidad del estado de bienestar europeo⁹⁷.

⁹⁶ En el caso del islam, esto implica la combinación de la pertenencia a la ciudadanía europea con el abrazo de la fe religiosa como un elemento de la vida privada (Tibi 2010, p.143).

⁹⁷ En este sentido, España ha comenzado a introducir algunos cambios en la narrativa, de tal forma que en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) publicada en diciembre de 2017, los flujos migratorios irregulares ya no se consideran una amenaza, sino un desafío (DSN 2017, p.74) “que, sin tener de por sí entidad de amenaza, increment[a] la vulnerabilidad, provoc[a] situaciones de inestabilidad o pued[e] propiciar el surgimiento de otras amenazas, agravarlas o acelerar su materialización” (op. cit. p.58). La ESN 2017 sigue una línea de continuidad con su predecesora al proponer el empleo de una aproximación integral para tratar el desafío que suponen las cuestiones migratorias (DSN 2017, pp.12, 25), en la que, además de señalar la especial consideración y protección asistencial que merecen los refugiados y solicitantes de asilo, se “aboga por la preservación de la dimensión humana, la cooperación con los países de origen y tránsito, el tratamiento de las causas de la migración, la mejora de los canales de migración legal, la protección de los migrantes, la lucha contra la explotación y el tráfico de personas y la cooperación en materia de retorno y readmisión” (op. cit. pp.25-26). Se observan, por tanto, cambios incipientes en la narrativa migratoria, si bien es necesario seguir trabajando en su construcción para que la sociedad pueda percibir los flujos migratorios como la oportunidad que representan para Europa.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES.

Las conclusiones que se presentan en el presente capítulo se articulan siguiendo las hipótesis presentadas al comienzo del trabajo. De este modo, se analiza en primer lugar la correlación entre el fenómeno migratorio y el incremento de la percepción de riesgo y de las medidas de securitización. En segundo lugar, se abordan las conclusiones desprendidas del análisis de la hipótesis causal, que proponía que la implementación de una gestión cooperativa de la crisis migratoria redundaría en un aumento del bienestar social en la Unión, convirtiendo así a la migración en una oportunidad para Europa.

1. PERCEPCIÓN DE RIESGO Y SEGURIDAD.

La búsqueda de nuevas experiencias y la curiosidad ante un posible encuentro con el otro y con lo diferente son dos de las características subyacentes a los desplazamientos humanos, que se convierten en internacionales al interactuar con las fronteras existentes entre los Estados. Estos movimientos pueden ser fruto, bien del arrojo e impulso que invita a conocer otras realidades (migraciones innovadoras), bien del deseo de preservar las condiciones y calidad de vida que, por una u otra razón, peligran en caso de permanecer en la tierra de origen (migraciones conservadoras). En ambos casos, suele existir un cóctel de factores económicos y sociales, entre los que se incluyen las situaciones de amenaza vividas en las regiones en conflicto, que dificultan la distinción entre migrante y refugiado.

En el repaso terminológico sobre la migración se ha señalado cómo la nomenclatura depende de la clasificación de los flujos de personas al llegar a las fronteras del país de destino. Así, se considera que los migrantes se desplazan por voluntad propia (generalmente para mejorar sus condiciones de vida) y pueden regresar a su país de origen, si así lo desean. Por el contrario, los refugiados proceden de situaciones de conflicto y de vulneración de los derechos humanos, por lo que regresar supondría poner en riesgo su vida. Ser reconocido como refugiado conlleva la obligatoriedad de la acogida en el Estado donde se realiza la solicitud de asilo, ya que cada Estado ha de responsabilizarse de los asilados que recibe. Por ello, los Estados miembro estudian cada una de las solicitudes para diferenciar entre las que consideran reales y aquellas que determinan que han sido realizadas por migrantes económicos que, ante el endurecimiento fronterizo de la Unión, tratan de acceder con el único método que encuentran a su disposición.

El miedo, que como se ha visto en el primer capítulo es uno de los motores migratorios más significativos, actúa como multiplicador en el movimiento de migrantes y refugiados. Además, también actúa como freno a las relaciones sociales entre el recién llegado y la comunidad de acogida, haciendo que sus diferencias se perciban con cierto recelo. A esta percepción ha contribuido el uso político de los movimientos migratorios, que han llegado a emplearse como arma humana o moneda de cambio para conseguir rédito en los acuerdos internacionales. Como se ha señalado, incluso los traficantes de seres humanos explotan los llamados “costes de hipocresía” de la UE, ya que, confiando en el escándalo humanitario que se desataría ante la muerte de los seres humanos que transportan, abandonan a la deriva embarcaciones llenas de migrantes para forzar su rescate por parte de las misiones que patrullan el Mediterráneo. Así, al menos momentáneamente, éstas se ven obligadas a sustituir su misión de vigilancia por la de salvamento humanitario.

Las acciones de los traficantes incrementan la inquietud y el desasosiego de la población europea ante los flujos migratorios, lo que, a su vez, exacerba el discurso radical de partidos ultranacionalistas, que han convertido al fenómeno migratorio en diana de todas las críticas y en responsable de los efectos adversos de la crisis económica y política vivida en Europa. Estos discursos, que se han tornado cada vez más reactivos en la mayoría de los países de la UE, han servido para difundir la imagen de la migración como potenciador de riesgo, incrementando la alarma social e invitando a la toma de medidas de securitización de las fronteras.

Al analizar el proceso de securitización de la UE, iniciado en los años ochenta e intensificado tras la actuación de varios choques exógenos (migraciones y actos terroristas) durante el presente siglo, se ha recordado que ésta tiene lugar cuando: se identifica una amenaza; se obtiene permiso para actuar con emergencia recurriendo a cualquier medio necesario; y la población acepta el movimiento securitizador.

Seguidamente, se ha partido de la premisa de que la securitización responde a un proceso gradual en el que se establecen distintos niveles, medidos gracias a una serie de tres indicadores institucionales (legislación migratoria; el papel de la migración dentro de las preocupaciones de defensa; y política migratoria) y de otros dos relacionados con las prácticas migratorias (interdicción y detenciones de migrantes). Se ha comprobado que todos están presentes en las instituciones y en las prácticas migratorias de la UE, lo que ha corroborado la existencia de un alto nivel de securitización de las fronteras de la Unión. Los datos también muestran que el incremento de las medidas securitizadoras, derivadas del aumento de la migración en los últimos años, hace que incremente la percepción de riesgo entre la población. Esto, a su vez, lleva a la etnificación del miedo y a reclamar mayores medidas de securitización, creando así un círculo que parece no tener fin.

Pese a la popularidad de esta tendencia al endurecimiento de la legislación migratoria en el conjunto de la UE, cabe destacar que indicadores como el Eurobarómetro muestran que la población española se ha mantenido fiel a su tradición de tolerancia hacia la migración. Igualmente, se ha señalado cómo la prensa española mantiene mayoritariamente un discurso proactivo sobre la migración y los españoles se encuentran entre quienes piden más implicación europea para lograr una gestión más efectiva de la crisis, reclamando, además, más medidas de apoyo a los migrantes.

2. DESAFÍO U OPORTUNIDAD.

Con el fin de transformar la narrativa del riesgo en otra más favorable y beneficiosa tanto para los migrantes como para la propia UE, ésta ha puesto también en marcha planes y programas para hacer frente al reto planteado por la crisis migratoria, tales como el “Plan de Acción para la integración de nacionales de terceros países”, el refuerzo del Programa Erasmus + o la creación de una base de datos que promueva la incorporación y la movilidad laboral de los refugiados. Al fomentar la integración de los migrantes, la UE ha buscado transformar la crisis en una oportunidad para ambas partes.

En este sentido, el plan de acción adoptado en junio de 2016 y el trazado en la Cumbre de La Veletta de 2015 han supuesto dos hitos significativos para establecer una guía en el proceso de integración. Para ello, dichos planes han propuesto la cooperación directa de las comunidades locales con los terceros países de donde proceden los flujos migratorios y han impulsado la puesta en marcha de proyectos de apoyo en los entornos locales, con el fin de facilitar las actuaciones de los realojados, tanto antes de su salida de su ubicación actual, como antes de su llegada al nuevo destino.

Entre las medidas para gestionar la crisis de los refugiados, cuyo momento más álgido se sintió durante 2015, el trabajo ha expuesto cómo la UE ha trabajado para apoyar y coordinarse con los países de origen y de tránsito de los flujos migratorios. Igualmente, ha buscado fortalecer las fronteras externas a través de la cooperación de los Estados miembro con varias instituciones y agencias europeas, especialmente FRONTEX y la Guardia Costera de la UE. Además, la UE se ha esforzado por realizar un cambio de enfoque en su gestión de los flujos migratorios, poniendo especial énfasis en el desmantelamiento de las actividades de tráfico de personas, para lo que ha desarrollado diversas operaciones marítimas, como Sophia.

Junto con las actuaciones mencionadas anteriormente, este trabajo ha señalado la puesta en marcha de otros dos paquetes de medidas significativas para afrontar la

crisis. Se trata de los proyectos de realojamiento y de las medidas adoptadas para impulsar la migración legal, ambos destinados a conducir los flujos migratorios desde un entorno de seguridad. Entre las medidas para impulsar la regularización de la migración, cabe destacar el esfuerzo realizado, a través de acuerdos con terceros países, para promover canales de tránsito y movilidad que propicien la llegada a Europa de trabajadores, estudiantes, investigadores y empresarios. Para ello, se ha favorecido la creación de programas de becas y ayudas al estudio, y se ha tratado de fomentar la migración altamente cualificada a través del impulso de la tarjeta azul de la EU.

Analizando el fenómeno migratorio desde la teoría de juegos, se ha mostrado cómo, efectivamente, la cooperación entre la UE y los Estados miembros conseguiría maximizar sus objetivos, tanto colectivos como individuales, alcanzando el punto óptimo. Sin embargo, la argumentación esgrimida en el punto 2.1 del capítulo 4 ha mostrado cómo, pese a que el punto de Pareto permitiría obtener el mayor resultado posible dentro de la matriz de posibilidades ofrecida en el análisis, la desconfianza ante la postura que podrían adoptar algunos miembros hace que los acuerdos se conviertan en palabras huecas y que la política migratoria se endurezca. Nuevamente, el miedo aparece en escena para justificar la deriva hacia políticas más restrictivas y no cooperativas, así como para alentar movimientos securitizadores que se niegan a reconocer la imposibilidad de frenar los flujos migratorios y la necesidad de aprender a gestionarlos para obtener un beneficio mutuo, tanto por parte de la UE como por parte de los migrantes.

Ante las narrativas de rechazo a la inmigración es preciso recordar cómo, a lo largo de la historia, los migrantes han contribuido a revitalizar la economía de sus países de destino, situándose en la actualidad entre el sector de población más emprendedor, con un porcentaje de autónomos en aumento. Esto, unido al envejecimiento de la población europea, convierte a los flujos migratorios en una herramienta clave para garantizar la continuación del estado de bienestar y la prosperidad de la Unión a largo plazo. De ahí la necesidad de reorientar la narrativa migratoria hacia un pluralismo cívico que deconstruya las identidades étnicas y promueva la aceptación mutua desde la diversidad, evitando la 'etnificación del miedo' que surge como consecuencia de la segmentación social.

Como se ha argumentado en el capítulo 4, la nueva narrativa migratoria, apoyada en los principios de paz y solidaridad sobre los que se asienta la Unión y reconociendo el derecho que todos tenemos a formar parte y participar en una sociedad, ha de trazar una política que permita que los flujos migratorios transiten a través de cauces legales y seguros, reconociéndolos como una oportunidad para la UE. La nueva política migratoria ha de permitir la integración de los migrantes en la sociedad, especialmente desde su vertiente laboral, y favorecer su participación activa como miembros de pleno derecho.

CAPÍTULO 6. BIBLIOGRAFÍA.

1. LIBROS Y ARTÍCULOS.

Álvarez Arce, J.L. & Valdemoros Erro, M.J., 2012. La inserción laboral de los inmigrantes en España : ¿Qué indica la evidencia reciente? *Migraciones Internacionales*, 6(3), pp.271-280.

Angell, N., 2012. *The Great Illusion*, Project Gutenberg.

Bigo, D., 1998. Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude? *Culture et Conflits*, 32-31, pp.1-17.

Black, I., 2000. Europe rallies against Haider coalition. *The Guardian*, [en línea]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2000/feb/04/austria.ianblack> [Consulta 26 ab. 2018].

Bobbio, N., 1982. *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Barcelona: Gedisa Editorial.

Bourbeau, P., 2011. *The Securitization of Migration. A study of movement and order*, Londres y Nueva York: Routledge. Taylor & Francis Group.

Brown, G. & Yule, G., 1983. *Discourse Analysis*, Avon, Nueva York y Melbourne: Cambridge University Press.

Buzan, B., Wæver, O. & Wilde, J. de, 1998. *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Colorado y Londres: Lynne Rienner Publishers.

Calduch, R., 2013. Métodos y técnicas de investigación en relaciones internacionales. *Curso de Doctorado*, pp.1-161.

Callejo Gallego, J., 2009. Introducción a la construcción de modelos matemáticos. En J. Callejo Gallego et al., eds. *Introducción a las técnicas de la investigación social*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Aceres, pp. 295-322.

Cappelletti, A.J., 1994. Laques: la dialectica del coraje. *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, (77), pp.71-80.

Carrillo, J., 2002. La experiencia de lo natural en el nuevo mundo. Monstruos y prodigios en la Historia General y Natural de las Indias de Gonzalo Fernández de Oviedo. En F. Del Pino Díaz, ed. *Demonio, Religión y Sociedad entre España y América*. Madrid: Departamento de Antropología de España y América. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp.115-138.

Connor, P., 2016. Number of Refugees to Europe surges to record 1.3 million in 2015. *Numbers, facts and trends shaping the world*, (Agosto), Pew Research Centre, pp.1-35.

Corbetta, P., 2010. *Metodología y técnicas de investigación social* J. M. Cejudo, M. Díez Ugarte, & S. Díez Ugarte, trads., McGraw-Hill.

Fairchild, H.P., 1914. *Immigration. A world movement and its American significance*, Nueva York: The Macmillan Company.

Flores Giménez, F., 2015. Los flujos migratorios irregulares como amenaza: un mal comienzo para los derechos humanos. En S. De Tomás Morales, ed. *Retos del derecho ante las nuevas amenazas*. Dykinson, pp.275-288.

Fruehauf, U., 2011. EU-Libya Agreements on Refugees and Asylum Seekers: The Need for a Reassessment. *Perspectives: Political analysis and commentary from the Middle East*, 2, pp.269-273.

Garcés-Mascareñas, B., 2015. Why Dublin «Doesn't work». *Notes Internacionales CIDOB*, 135(Noviembre), pp.1-5.

- Geddes, A. & Scholten, P., 2016. *The politics of migration & immigration in Europe* Second Ed. A. Geddes & P. Scholten, eds., Los Angeles | London | New Delhi | Singapore | Washington DC | Melbourne: SAGE.
- Gerring, J., 2014. *Metodología de las Ciencias Sociales* Segunda Ed. M. T. Casado Rodríguez, trad., Madrid: Alianza Editorial.
- Godenau, D. et al., 2014. *La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional*. 1a ed., Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- González del Miño, P., 2017. El Mediterráneo y la migración ilegal. El tráfico humano. En *Documento de Trabajo 07/2017. Mares violentos*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), pp.143-170.
- Greenhill, K.M., 2008. Strategic engineered migration as a weapon of war. *Civil wars*, 10(1), pp.6-21.
- Greenhill, K.M., 2010. *Weapons of mass migration. Forced displacement, coercion and foreign policy*, Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Hakansson, M., 2005. *The Economization of Migration. Games played in the arena of migration*. Universidad de Lund.
- Halla, M., Wagner, A. & Zweimüller, J., 2016. Immigration and Voting for the Far Right. *Journal of the European Economic Association*, forthcoming, pp.1-72.
- HBS, 2017. «Refugee Deal» with Cairo: A maximum of 5,000 migrants come from Egypt. *Heinrich Böll Foundation - The Green Political Foundation*, pp.1-2.
- Heck, G. & Hess, S., 2017. Tracing the Effects of the EU-Turkey Deal. The Momentum of the Multi-layered Turkish Border Regime. *Movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, 3(2), pp.35-56.
- Huntington, S.P., 1993. The Clash of of civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), pp.22-49.
- Huntington, S.P., 1996. *The clash of civilizations and the remaking of world order*, Nueva York: Simon & Schuster.
- Huysmans, J., 2006. *The politics of insecurity: Fear, migration, and asylum in the EU*, Londres y Nueva York: Routledge. Taylor & Francis Group.
- Ibrahim, M., 2005. The securitization of migration: A racial discourse. *International Migration*, 43(5), pp.163-187.
- Jobson, E., 2017. EU's Desire to Contain Migration is Africa's opportunity. *Crisis Group*.
- Juriscic, M., Kermek, D. & Konecki, M., 2012. A review of iterated prisoner's dilemma strategies. En MIPRO, 2012 *Proceedings of the 35th International Convention*. IEEE.
- Kaplan, R.D., 2000. *The coming anarchy. Shattering the dreams of the post Cold War*, Nueva York: Random House.
- Karamanidou, L., 2015. The Securitization of European Migration Policies: Perceptions of Threat and Management of Risk. En G. Lazaridis & K. Wadia, eds. *The Securitization of Migration in the EU: Debates since 9/11*. Hampshire: Institute for European Studies. Palgrave Macmillan, pp.37-61.
- Kreide, R., 2013. Human Rights and Security: On European Borders and the Securitization of Minorities. *Immigration, Toleration and Human Rights Conference* at the University of Washington.
- Kuhn, S., 2017. Prisoner's Dilemma. En E. N. Zalta, ed. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. pp.1-41.
- Lazaridis, G. & Wadia, K. eds., 2015. *The Securitisation of Migration in the EU: Debates Since 9/11*, Hampshire: Institute for European Studies. Palgrave Macmillan.
- Little, R., 2015. *The risk of brexit. The politics of a referendum*, Londres y Nueva York: Policy network. Rowman & Littlefield international.
- Malmström, C., 2014. An area of protection and solidarity for the most vulnerable. En *A Common European Asylum System*. Bélgica: European Commission, p.3.

- Montesquieu, C.L., 1906. *El Espíritu De Las Leyes* S. García del Mazo, ed., Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.
- Moreno-Lax, V., 2018. The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The 'Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection' Paradigm. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), pp.119-140.
- Neumayer, E., 2005. Bogus refugees? The determinants of asylum migration to Western Europe. *International Studies Quarterly*, 49(3), pp.389-409.
- Pagden, A., 2003. *Peoples and Empires. A short history of European migration, exploration, and conquest from Greece to the present*, Nueva York: Modern Library.
- Pallister-Wilkins, P., 2017. Humanitarian Rescue/Sovereign Capture and the Policing of Possible Responses to Violent Borders. *Global Policy*, 8(February), pp.19-24.
- Parker, G., 2010. *Historia de la guerra* J. L. Gil Aristu, ed., Tres Cantos, Madrid: Akal.
- Paspalanova, M., 2008. Undocumented vs. illegal migrant: Towards terminological coherence. *Migraciones Internacionales*, 4(3), pp.79-90.
- Pérez Martín, J.L., 2017. Seguridad global y seguridad interior. En Monografías. *Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de la seguridad*. Ministerio de Defensa, pp.109-155.
- Petersen, W., 1958. A general typology of migration. *American Sociological Review*, 23(3), pp.256-266.
- Plewa, P. & Stermšek, M., 2017. *Labour migration from China to Europe: scope and potential* T. De Meyer, ed., China: International Organization for Migration (IOM). International Labour Organization. An Initiative funded by the Partnership Instrument of the EU. EU-China Dialogue on Migration and Mobility Support Project.
- Prieto-Andrés, A., 2017. Discurso político sobre la Ley de Extranjería en la prensa española. *El profesional de la información*, 26(4), pp.695-704.
- Rebollo Torío, M.A., 2002. Caracterización del lenguaje político. *Atti del XX Convegno [Associazione Ispanisti Italiani]*2, 2, pp.11-36.
- Rudolph, C., 2002. *Security and the political economy of international migration*.
- Santamaría, E., 2002. Inmigración y barbarie. La construcción social y política del inmigrante como amenaza. *Papers. Revista de Sociologia*, 66, pp.59-75.
- Santibáñez Gruber, R. & Maiztegui Oñate, C., 2006. Inmigración: Miradas y reflejos: Historias, identidades y claves de intervención social U. de Deusto, ed., Bilbao.
- Schuman, R., 2011. Declaration of 9 th May 1950 delivered by Robert Schuman,
- Seeberg, P., 2016. *The EU-Turkey March 2016 Agreement As a Model: New Refugee Regimes and Practices in the Arab Mediterranean and the Case of Libya*, Odense: Centre for Contemporary Middle East Studies.
- Squire, V., 2015. The Securitization of Migration: An Absent Presence? En G. Lazaridis & K. Wadia, eds. *The Securitization of Migration in the EU: Debates since 9/11*. Hampshire: Institute for European Studies. Palgrave Macmillan, pp.19-36.
- Terrón Cusí, A., 2017. La migración internacional y el debate sobre la seguridad en la Unión Europea. En Monografías. *Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de la seguridad*. Ministerio de Defensa, pp.9-28.
- Thiel, M., 2007. Identity, Societal Security and Regional Integration in Europe. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 7(6).
- Tibi, B., 2010. Ethnicity of Fear? Islamic Migration and the Ethnicization of Islam in Europe. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 10(1), pp.126-157.
- Todorov, T., 2010. *The Fear of Barbarians. Beyond the Clash of Civilizations* T. A. Brown, ed., The University of Chicago Press.
- Trockel, W., 2004. *Game Theory: The Language of Social Science?*

- Uruburu Colsa, J.M., 2008. Las relaciones entre la Unión Europea y Libia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 30(mayo/agosto), pp.419-453.
- Valero Escandell, J.R., 2005. Miedo a los inmigrantes. En O. Gutiérrez, ed. *La Ciudad y el Miedo. VII Coloquio de Geografía Urbana*. Universitat de Girona, pp.115-123.
- Vandewalle, D., 2012. *A History of Modern Libya* 2ª ed., Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- Wæver, O., 1989. *Security, the Speech Act. Analysing the Politics of a Word*.
- Walters, W., 2010. Imagined Migration World: The European Union's Anti-Illegal Immigration Discourse. En M. Geiger & A. Pécout, eds. *The politics of international migration management*. Hampshire y Nueva York: Palgrave Macmillan, pp.73-95.
- Walzer, M., 2001. *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos* T. Fernández Aúz & B. Eguibar, eds., Barcelona: Paidós Ibérica.
- Wu, Z.X. & Holme, P., 2009. Effects of strategy-migration direction and noise in the evolutionary spatial prisoner's dilemma. *Physical Review E - Statistical, Nonlinear, and Soft Matter Physics*, 80(2), pp.1-9.
- Yıldız, A.G., 2016. *Implications of the External Dimension of European Immigration Policy for Turkey*, Londres: Palgrave Macmillan.
- Zolberg, A.R., 1989. The Next Waves: Migration Theory for a Changing World. *International Migration Review*, 23(3), pp.403-430.

2. DOCUMENTOS OFICIALES Y NOTAS DE PRENSA INSTITUCIONALES⁹⁸

- BOE, 1997. Instrumento de ratificación del Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, hecho en Dublín el 15 de junio de 1990. *BOE*, pp.23598-23604.
- CE, 1985. *Acervo de Schengen - Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985*.
- CE, 1992. *Tratado de la Unión Europea*, Maastricht: Consejo Europeo.
- CE, 1997a. *Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas - Convenio de Dublín*.
- CE, 1997b. *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- CE, 1999a. *Consejo de Tampere. 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia*, Tampere.
- CE, 1999b. *Decisión del Consejo de 1 de mayo de 1999 por la que se establecen las disposiciones para la integración de la Secretaría de Schengen en la Secretaría General del Consejo*.

⁹⁸ Al referenciar los documentos oficiales, CE se ha empleado para referirse al Consejo Europeo y EC a la Comisión Europea.

CE, 2001. *Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros.*

CE, 2003a. *Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.*

CE, 2003b. *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Mejor* J. Solana, ed., Bruselas: Secretaría General del Consejo Europeo.

CE, 2003c. *Reglamento (CE) no 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.*

CE, 2004. *Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo.*

CE, 2005a. *Decisión del Consejo de 16 de marzo de 2005 por la que se crea en Internet una red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración de los Estados Miembros (2005/267/CE).*

CE, 2005b. *Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.*

CE, 2006. *Press Release. 2664th Council meeting. Justice and Home Affairs. , C/05/114(8849/05), pp.27-28.*

CE, 2007a. *Reglamento (CE) No 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.*

CE, 2007b. *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.*

CE, 2008. *Directiva del Retorno 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.*

CE, 2009. *El espacio y la cooperación Schengen. EUR-Lex.*

CE, 2011. *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.*

CE, 2013a. *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición).*

CE, 2013b. *Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido).*

CE, 2013c. *Reglamento (UE) No 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros.*

CE, 2015a. *Council establishes EU naval operation to disrupt human smugglers in the Mediterranean.*

- CE, 2015b. *EUCAP Sahel Niger to help prevent irregular migration*.
- CE, 2015c. *EUNAVFOR Med: Council adopts a positive assessment on the conditions to move to the first step of phase 2 on the high seas*.
- CE, 2015d. *EUNAVFOR Med: EU agrees to start the active phase of the operation against human smugglers and to rename it «Operatiotn Sophia»*.
- CE, 2015e. *Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement*.
- CE, 2015f. *Valletta summit on migration, 11-12 November 2015. Action plan*.
- CE, 2015g. *Valletta Summit on Migration, 11-12 November 2015. Political Declaration*.
- CE, 2016a. *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the EU - Council Conclusions, Bruselas*.
- CE, 2016b. *Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016*.
- CE, 2016c. *EUNAVFOR MED Operation Sophia: mandate extended by one year, two new tasks added*.
- CE, 2016d. *European Border and Coast Guard: Council confirms agreement with Parliament*.
- CE, 2016e. *Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el R*.
- CE, 2016f. *Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (texto codificado)*.
- CE, 2016g. *Securing Europe's external borders: Launch of the European Border and Coast Guard Agency*.
- CE, 2017a. *EUNAVFOR MED Operation Sophia: mandate extended until 31 December 2018*.
- CE, 2017b. *Schengen area: Council recommends up to six month prolongation of internal border controls*.
- CE, 2017c. *Schengen borders code: Council adopts regulation to reinforce checks at external borders*.
- CICR, 1949. *Los Convenios de Ginebra de 12 de Agosto de 1949, Ginebra*.
- DSN, 2017. *Estrategia de Seguridad Nacional* Presidencia de Gobierno & Departamento de Seguridad Nacional, eds., Gobierno de España.
- EC, 2006a. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. El planteamiento global sobre la migración un año después: hacia una política global europea en materia de migración, Bruselas*.
- EC, 2006b. *Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Bruselas*.
- EC, 2008. *Policy plan on asylum: an integrated approach to protection across the EU. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Bruselas*.
- EC, 2011. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, Bruselas: Comisión Europea*.
- EC, 2014. *A Common European Asylum System, Bélgica: European Commission*.
- EC, 2015a. *A European Union Emergency Trust Fund for Africa*.
- EC, 2015b. *Council launches EU naval operation to disrupt human smugglers and traffickers in the Mediterranean*.

EC, 2015c. *Special Eurobarometer 432: Europeans' Attitudes Towards Security. Report*, European Commission. Directorate-General for Communication.

EC, 2016a. *Action Plan on the Integration of Third Country Nationals. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Bruselas.

EC, 2016b. *Lives in Dignity: from Aid-dependence to Self-reliance. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Bruselas.

EC, 2016c. *Proposal for a Council implementing decision setting out a recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk*. COM (2016) 275 final, Bruselas.

EC, 2016d. *Proposal for a Directive of the European Parliament of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment*, Estrasburgo.

EC, 2016e. *Relocation and Resettlement: EU Member States urgently need to deliver*, Bruselas.

EC, 2016f. *Towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Bruselas.

EC, 2016g. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea* F. Mogherini, ed., Bruselas: Comisión Europea.

EC, 2017a. *Commission Recommendation of 7.3.2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council*, Bruselas.

EC, 2017b. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Protección de los menores migrantes*, Bruselas: Comisión Europea.

EC, 2017c. *Special Eurobarometer 464b. Report. Europeans' attitudes towards security*, European Commission. Directorate-General for Communication.

EC, 2017d. *Special Eurobarometer 464b. Security. Spain*.

EC, 2017e. *Standard Eurobarometer 88, autumn 2017. First results. Public opinion in the European Union*, European Commission. Directorate-General for Communication.

EC, 2017f. *White Paper on the future of Europe*, Bruselas.

EC, 2018a. *Agenda Europea de Migración : se necesita un esfuerzo continuado para seguir avanzando*, Bruselas.

EC, 2018b. *Temporary Reintroduction of Border Control. European Commission: Migration and Home Affairs*.

UE, 2000. *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*,

3. ARTÍCULOS DE PRENSA.

AFP, 2015. Macedonia finishes fence at Greek border to stem flow of asylum seekers. *ABC news*, [en línea]. Disponible en: <http://www.abc.net.au/news/2015-11-30/macedonia-finishes-fence-at-greek-border-to-stop-migrants/6984826> [Consulta 26 ab. 2018].

Baczynska, G. & Ledwith, S., 2016. How Europe built fences to keep people out. *Reuters*, [en línea]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-fences-insight/how-europe-built-fences-to-keep-people-out-idUSKCN0X10U7> [Consulta 26 ab. 2018].

Barrientos, U. & González, J., 2016. España no sucumbe a la extrema derecha. *El Mundo*, [en línea]. Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2016/09/04/57cb1e3222601ddf368b45ff.html> [Consulta 26 ab. 2018].

BBC, 2016. Calais migrants: Work to start on UK-funded wall. *BBC News*, [en línea]. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-37294187> [Consulta 26 ab. 2018].

Brown, D., 2001. Lockerbie trial: what happened when. *The Guardian*, [en línea]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/uk/2001/jan/31/lockerbie.derekbrown> [Consulta 26 ab. 2018].

Carbajosa, A., 2015. Barcos fantasma a la deriva para el tráfico de personas. *El País*, [en línea]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/02/11/actualidad/1423687976_039830.html [Consulta 26 ab. 2018].

Caryl, C. & Pellegrini, V., 2016. If you think Europe has a refugee crisis, you're not looking hard enough. From Lebanon to Turkey to Pakistan, a wave of migrants is straining governments and testing the fabrics of society. *Foreign Policy*, enero-febr., [en línea]. Disponible en: <http://foreignpolicy.com/2016/02/02/the-weakest-links-syria-refugees-migrants-crisis-data-visualization/> [Consulta 26 ab. 2018].

Chrysopoulos, P., 2016. Bulgaria raises new 30Km fence on border with Greece and Turkey. *Greek Reporter*, [en línea]. Disponible en: <http://greece.greekreporter.com/2016/08/11/bulgaria-raises-new-30km-fence-on-border-with-greece-and-turkey/> [Consulta 26 ab. 2018].

De Vega, L., 2003. «¿Riduán? Creo que cogió la patera». *El País*, [en línea]. Disponible en: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-30-01-2003/abc/Nacional/riduan-creo-que-cogio-la-patera_158941.html [Consulta 26 ab. 2018].

Dunai, M., 2017. Hungary builds new high tech border fence -with few migrants in sight. *Reuters*, [en línea]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-fence/hungary-builds-new-high-tech-border-fence-with-few-migrants-in-sight-idUSKBN1692MH> [Consulta 26 ab. 2018].

DW, 2015. Hungary completes anti-refugee fence on Serbian border. *Deutsche Welle*, pp.1-3, [en línea]. Disponible en: <http://www.dw.com/en/hungary-completes-anti-refugee-fence-on-serbian-border/a-18681725> [Consulta 26 ab. 2018].

DW, 2017. Turkey builds more than half of Syrian border. *Deutsche Welle*, [en línea]. Disponible en: <http://www.dw.com/en/turkey-builds-more-than-half-of-syrian-border-wall/a-37723820> [Consulta 26 ab. 2018].

El autónomo digital, 2017. Los inmigrantes emprenden más. *El Autónomo Digital*, [en línea]. Disponible en: <http://www.elautonomodigital.es/los-inmigrantes-emprenden-mas/> [Consulta 26 ab. 2018].

Ellyatt, H., 2017. The «normalization» of the far right: Why Austria's election matters. *CNBC2*, [en línea]. Disponible en: <https://www.cnbc.com/2017/10/13/the-normalization-of-the-far-right-why-austrias-election-matters.html> [Consulta 26 ab. 2018].

Estefanía, J., 2015. Austeridad en la Europa intervenida. El nivel de pobreza de los cinco países rescatados es superior a la media de la UE. *El País*, [en línea]. Disponible en: https://elpais.com/economia/2015/10/18/actualidad/1445193427_381014.html [Consulta 26 ab. 2018].

Galán, J. & Blanco, P.R., 2018. Españoles o inmigrantes: las cifras reales de quién recibe más ayudas al alquiler. *El País*, [en línea]. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2018/03/15/hechos/1521118468_415822.html [Consulta 26 ab. 2018].

Goytisolo, J., 2001. El «efecto llamada». *El País*, [en línea]. Disponible en: https://elpais.com/diario/2001/09/09/opinion/999986408_850215.html [Consulta 26 ab. 2018].

Haro Tecglen, E., 2005. La huida de África. *El País*, [en línea]. Disponible en: https://elpais.com/diario/2005/09/29/radiotv/1127944802_850215.html [Consulta 26 ab. 2018].

Hierro, L., 2017. 30.000 razones para acoger. La campaña Hospitalidad.es recoge más de 30.000 firmas en España para exigir la acogida de refugiados. *El País*, [en línea]. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/06/21/migrados/1498052622_848708.html [Consulta 26 ab. 2018].

Hoyo, J.F., 2018. Fracasos e improvisación en las políticas migratorias de Europa. *El País*, [en línea]. Disponible en: <http://www.elautonomodigital.es/los-inmigrantes-emprendenmas/> [Consulta 26 ab. 2018].

La Vanguardia, 2017. ¿Y ahora qué?: Las fechas claves del Brexit. *La Vanguardia*, [en línea]. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20170329/421262460302/fechas-clave-brexit-ue-reino-unido.html> [Consulta 26 ab. 2018].

Leivada, D., 2015. Why Greece shut the shortest, safest route for migrants and refugees. *HuffPost. The world post*, [en línea]. Disponible en: https://www.huffingtonpost.com/entry/greece-turkey-border-fence_us_55f9ab73e4b0d6492d63ec12 [Consulta 26 ab. 2018].

Margarit, R., 2001. Algo que nos concierne. *La Vanguardia*, p.23, [en línea]. Disponible en: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2001/06/16/pagina-23/34183295/pdf.html> [Consulta 26 ab. 2018].

Martín Seco, J.F., 2001. Los emigrantes: ejército de reserva. *La Estrella*, pp.2-3, [en línea]. Disponible en: <http://martinseco.es/inicio/art-culos/archivo-de-art-culos/7febrero.htm> [Consulta 26 ab. 2018].

Mouzeviris, C., 2017. Is immigration the best solution to Europe's ageing population? *Europa United*, [en línea]. Disponible en: <https://europaunited.eu/2017/08/10/is-immigration-the-best-solution-to-europes-ageing-population/> [Consulta 26 ab. 2018].

Nielsen, N., 2018. Frontex: Europe's new law enforcement agency? *EU observer*, [en línea]. Disponible en: <https://euobserver.com/justice/141062> [Consulta 26 ab. 2018].

Nikolova, M., 2016. Two solutions to the challenges of population aging. *Brookings*, [en línea]. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2016/05/02/two-solutions-to-the-challenges-of-population-aging/> [Consulta 26 ab. 2018].

Nougayréde, N., 2016. Refugees aren't the problem. Europe's identity crisis is. *The Guardian*, [en línea]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/oct/31/refugees-problem-europe-identity-crisis-migration> [Consulta 26 ab. 2018].

Novak, M., 2015. Slovenia putting up fence along border with Croatia to control migrant flow. *Reuters*, [en línea]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-slovenia/slovenia-putting-up-fence-along-border-with-croatia-to-control-migrant-flow-idUSKCN0T00I120151111> [Consulta 26 ab. 2018].

Page, D., 2011. España «importa» empresarios: el inmigrante es más emprendedor también durante la crisis. *Expansión*, pp.1-4, [en línea]. Disponible en: <http://www.expansion.com/2011/11/01/economia/1320162392.html> [Consulta 26 ab. 2018].

Peiró, P., 2018. Así sobrevive un refugiado sirio en Turquía con 200 euros mensuales. *El País*, [en línea]. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2018/01/24/planeta_futuro/1516815565_898377.html [Consulta 26 ab. 2018].

Pérez de la Cruz, J., 2016. Turquía exige a la UE la exención de visado en octubre. *ABC*, pp.2-4, [en línea]. Disponible en: http://www.abc.es/internacional/abci-turquia-exige-exencion-visado-octubre-201608152013_noticia.html [Consulta 26 ab. 2018].

Ramonedá, J., 2001. Inmigración: la historia sigue. *El País*, [en línea]. Disponible en: https://elpais.com/diario/2001/02/10/opinion/981759608_850215.html [Consulta 26 ab. 2018].

Reuters, 2015. Hungary preparing to extend border fence towards Romania. *Reuters*, [en línea]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-romania/hungary-preparing-to-extend-border-fence-towards-romania-idUSKCN0RF1JW20150915> [Consulta 26 ab. 2018].

Rocha Cutiller, A., 2018. Turquía quiere que los refugiados sirios se marchen. *El Periódico*, [en línea]. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20180218/turquia-quiere-refugiados-sirios-se-marchen-6631408> [Consulta 26 ab. 2018].

Rojas, A., 2015. Europa se salta sus propias leyes de asilo. *El Mundo*, [en línea]. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/02/55e4836f22601d33488b4586.html> [Consulta 26 ab. 2018].

Salaberria, J., 2017. Emancipación de la defensa europea. *La Tribuna del País Vasco*, [en línea]. Disponible en: <https://latribunadelpaisvasco.com/not/7176/em%0Aancipacion-de-la-defensa-europea%0A> [Consulta 26 ab. 2018].

Sanhermenaldo, J., 2017. Las relaciones entre la UE y Turquía tocan fondo por la purga de Erdogan. *El Español*, [en línea]. Disponible en: https://www.elespanol.com/mundo/europa/20170725/233977292_0.html [Consulta 26 ab. 2018].

Squires, N., 2018. New Frontex operation in the Mediterranean to help detect potential fighters. *The Telegraph*, [en línea]. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/01/31/new-frontex-operation-mediterranean-help-detect-potential-foreign/> [Consulta 26 ab. 2018].

Stoke, B., 2016. The Immigration Crisis is Tearing Europe Apart. *Foreign Policy*, [en línea]. Disponible en: <http://foreignpolicy.com/2016/07/22/the-immigration-crisis-is-tearing-europe-apart/> [Consulta 26 ab. 2018].

The Economist, 2004. Migration fears. Myths and reality. *The Economist*, [en línea]. Disponible en: <https://www.economist.com/node/2460645> [Consulta 26 ab. 2018].

The Guardian, 2017. The Guardian view on the Austrian elections: an old threat in a new guise. *The Guardian*, [en línea]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/oct/16/the-guardian-view-on-the-austrian-elections-an-old-threat-in-a-new-guise> [Consulta 26 ab. 2018].

The Local, 2016. Walls go up in Europe again: Austria raises «migrant fence». *The Local Italy*, [en línea]. Disponible en: <https://www.thelocal.it/20160411/austria-begins-building-anti-migrant-barrier-on-italy-boarder> [Consulta 26 ab. 2018].

Vera Hervás, L., 2017. Así ha cambiado el autónomo en los últimos diez años. Cómo ha evolucionado el perfil de los autónomos desde 2008. *Cinco Días*, [en línea]. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/08/22/autonomos/1503389490_667121.html [Consulta 26 ab. 2018].

Vytiska, H. & Morgan, S., 2015. Austria approves fence on Slovenian border. *Euractiv*, [en línea]. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/austria-approves-fence-on-slovenian-border/> [Consulta 26 ab. 2018].

Wellman, E.I. & Landau, L.B., 2015. South Africa's Tough Lessons on Migrant Policy. *Foreign Policy*, [en línea]. Disponible en: <http://foreignpolicy.com/2015/10/13/south-africas-tough-lessons-on-migrant-policy/> [Consulta 26 ab. 2018].

4. PÁGINAS WEB.

EU Neighbours, 2018. Projects EU in action. EU Neighbours South. *EU Neighbours*, [en línea]. Disponible en: <https://www.euneighbours.eu/en/south/eu-in-action/projects> [Consulta 26 ab. 2018].

UNHCR, 2018b. *Mediterranean situation. Most common nationalities of Mediterranean sea arrivals from January 2017. Operational Portal Refugee Situations*, [en línea]. Disponible

en: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> [Consulta 26 ab. 2018]. Available at: [Accedido abril 2, 2018].

5. OTROS DOCUMENTOS.

Amnesty International, 2012. *S.O.S. Europe. Human Rights and Migration Control*, Londres: Amnesty International.

Barsoum, G., Wahby, S. & Aditya, S., 2017. *Youth and Employment in North Africa: A Regional Overview. A report prepared for the conference on youth and employment in North Africa, Geneva, 27/26 September 2017*, Ginebra.

Castriota, A., Ljubic, V. & Universiteit, V., 2017. *Xenophobia, Radicalism and Hate Crime. Europe 2016. Annual Report*.

Coenders, M., Lubbers, M. & Scheepers, P., 2005. *Majorities' attitudes towards minorities in European Union Member States. Results from the Standard Eurobarometers 1997-2000-2003*.

EASO, 2016. *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015*, European Asylum Support Office.

ECHO, 2017. *Forced displacement: refugees, asylum-seekers and internally displaced persons (IDPs)*, Bruselas.

Eurostat, 2017. *Statistics on enforcement of immigration legislation. Statistics explained*

FRONTEX, 2015. *Annual Risk Analysis 2015*, Varsovia, Polonia: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

FRONTEX, 2016. *Risk Analysis for 2016*, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

FRONTEX, 2017. *Risk Analysis for 2017*,

Nancy, J., 2016. *Europeans in 2016: Perceptions and expectations, fight against terrorism and radicalisation. Special Eurobarometer of the European Parliament*.

UE, 2008. *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, Bruselas.

UN DESA, 2017. *World Population Prospects. Key Findings and Advance Tables. 2017 revision*, Nueva York.

UN, 2015. *Población mundial proyectada hasta 2100 (Infografía)*,

UNHCR, 2017a. *Desperate journeys*.

UNHCR, 2017b. *Libya: Refugees and migrants held captive by smugglers in deplorable conditions*.

UNHCR, 2018a. *Europe resettlement: January - December 2017*.

PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

DOCUMENTO DIDÁCTICO

ANEXO A. RESUMEN DE LOS ASPECTOS MÁS DESTACADOS DE LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA DE LA UE CITADA EN ESTA INVESTIGACIÓN.

1. CONVENIOS, TRATADOS Y ACUERDOS.

1.1. TRATADO DE SCHENGEN (CE 1985).

Aunque inicialmente lo firmaron cinco países de la entonces Comunidad Económica Europea (Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos), poco a poco se fueron incorporando más países europeos⁹⁹. A través de este tratado se buscaba garantizar a los ciudadanos de los países firmantes un régimen de libre circulación entre sus respectivos territorios. Para ello, se suprimen las fronteras interiores en todo el espacio Schengen y, a cambio, se establecen procedimientos idénticos de control en las fronteras exteriores que dan acceso a dicho territorio.

Desde 1999, a través de la Decisión del Consejo 1999/307/CE¹⁰⁰, forma parte del marco institucional y jurídico de la UE. Entre otras medidas, su articulado establece la cooperación policial y de justicia de los países del espacio Schengen, con el fin de mejorar las herramientas disponibles en la lucha contra la delincuencia.

1.2. CONVENCION DE DUBLÍN (1990).

El Convenio de Dublín, firmado el 15 de junio de 1990 (CE 1997a; BOE 1997) y publicado en el BOE y en el Diario Oficial de la Comisión Europea en 1997, supuso la reafirmación de los Estados miembros “con arreglo a la Convención de Ginebra, modificada por el Protocolo de Nueva York, sin ninguna restricción geográfica del ámbito de aplicación de estos instrumentos, y su compromiso de cooperar con los servicios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en la aplicación de dichos instrumentos” (art. 2).

⁹⁹ Cabe destacar que algunos países que no forman parte de la UE han decidido adherirse al espacio Schengen (por ejemplo, Islandia y Noruega en 1996). En cambio, otros que forman (o han formado) parte de la UE colaboran policial y judicialmente, pero han decidido permanecer al margen de este espacio, como es el caso de Irlanda y Reino Unido.

¹⁰⁰ Por la que se establecen las disposiciones para la integración de la Secretaría de Schengen en la Secretaría General del Consejo (CE 1999b).

Este convenio quedó modificado por el Reglamento (CE) N° 343/2003 del Consejo (CE 2003c), “por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país” y por el Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo “por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida” (CE 2013c).

1.3. TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (1992).

El Tratado de la Unión Europea (CE 1992), más conocido como “Tratado de Maastrich” (tomando el nombre de la ciudad en la que se firmó en 1992), entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. En el desarrollo del artículo K indica que la política de asilo y la política migratoria son de especial interés para los Estados miembros con el fin de que la libre circulación de personas no perjudique los fines de la Unión. Para ello, establece unas medidas de cooperación, que han de respetar tanto el “Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”, como “la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” (art.K.2).

1.4. TRATADO DE ÁMSTERDAM (1992).

Entre los objetivos principales del Tratado de Ámsterdam (CE 1997b) se encuentra el mantenimiento y desarrollo de “la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia” (art. B).

1.5. CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE (1999).

Haciéndose eco de la libertad de circulación recogida en el Tratado de Ámsterdam, las Conclusiones de Tampere (CE 1999a) confirman la UE como un espacio de paz, prosperidad y libertad, asegurando que negar la libertad de acceso a quienes deseen llegar a la Unión es contrario a su tradición, pero matizando que han de desarrollarse políticas comunes en materia de asilo e inmigración que lleven “a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos” (§11).

Dicha política común integrará diversos elementos, entre los que destacan:

- la colaboración con los países de origen y de tránsito con el fin de fomentar su desarrollo y luchar contra la pobreza;
- la creación de un sistema europeo común de asilo en “plena y total aplicación de la Convención de Ginebra” (§13);
- la garantía de un trato justo de los nacionales de terceros países, cuya integración “debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia” (§18);
- y la gestión de los flujos migratorios en estrecha cooperación con los países de origen y de tránsito, mediante “una activa política común en materia de visados y documentos falsos” (§22) y, de forma especial, “luchando contra quienes se dedican a la trata de seres humanos y la explotación económica de los migrantes” (§23).

1.6. TRATADO DE LISBOA (2007).

Al igual que en acuerdos y tratados anteriores, el de Lisboa (CE 2007b) expresa su voluntad de que Europa siga siendo “un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores”, para lo que llevará a cabo “medidas adecuadas en control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia” (art. 2).

En cuestión de derechos de los trabajadores migrantes matiza que éstos serán de aplicación a los “trabajadores migrantes por cuenta ajena y por cuenta propia”; mantiene igualmente la referencia a sus derechohabientes (art. 42).

El Título IV “Espacio de libertad, seguridad y justicia” incluye, además de un capítulo sobre disposiciones generales, otros referidos a:

- políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración;
- cooperación judicial en materia civil;
- cooperación judicial en materia penal;
- y cooperación policial.

A través de su articulado se refuerzan las medidas para llevar a cabo una gestión eficaz y conjunta de los flujos migratorios y se establecen medidas para prevenir la inmigración ilegal y la trata de seres humanos (art. 63), incluida la expulsión y repatriación de residentes en situación ilegal (art. 63bis).

Desde la entrada en vigor de este tratado, los grupos de trabajo existentes en la UE se organizaron en torno a 16 nuevas políticas, seis de las cuales están directamente relacionadas con cuestiones migratorias (si bien todas ellas lo están de forma indirecta). Estas 6 políticas son:

- Comité estratégico de inmigración, fronteras y asilo (*Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum*, SCIFA), encargado del establecimiento del área de libertad, seguridad y justicia;
- Grupo de integración, migración y expulsión (*Working Party on Integration, Migration and Expulsion*), a cargo de la entrada, salida e integración de los migrantes;
- Grupo de visados (*Visa Working Party*), encargado de la política común de visados para los países con obligación de obtenerlo para entrar en la UE;
- Grupo de asilo (*Asylum Working Party*), encargado de llevar a cabo los trabajos del sistema europeo común de asilo (*Common European Asylum System*, CEAS);
- Grupo de fronteras (*Working Party on Frontiers*), encargado del cruce de fronteras interiores y exteriores y de las relaciones con FRONTEX;
- Grupo de cuestiones Schengen o *Working Group for Schengen Matters* (Pérez Martín 2017, pp.119-123).

2. DIRECTIVAS DEL CONSEJO.

2.1. DIRECTIVA 2003/9/EC.

Partiendo de las Conclusiones de Tampere, esta directiva (CE 2003a) estableció unas normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo, garantizando que sus condiciones de vida fuesen semejantes a las existentes en los Estados Miembros (§7) y que contasen con apoyo a sus necesidades especiales (§9-10) y con asistencia legal cuando la precisen (§11).

Fue sustituida por la Directiva 2013/33/EU.

2.2. DIRECTIVA 2004/83/EC.

Esta directiva (CE 2004) establecía las “normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida”.

Su objetivo principal era “asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de personas auténticamente necesitadas de protección internacional [así como] asegurar que un nivel mínimo de beneficios esté disponible para dichas personas en todos los Estados miembros” (§6).

Fue sustituida por la Directiva 2011/95/EU.

2.3. DIRECTIVA 2005/85/EC.

La Directiva 2005/85/EC (CE 2005b) se encargaba de establecer “normas mínimas para los procedimientos que [debían] aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado”.

Fue sustituida por la Directiva 2013/32/EU.

2.4. DIRECTIVA 2008/115/CE.

Directiva “relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular” (CE 2008). En esta directiva se establece que quienes se encuentren en la UE de forma irregular¹⁰¹ podrá ser objeto de internamiento mientras se prepara su proceso de expulsión en aquellos casos en los que haya riesgo de fuga o bien en los que exista posibilidad de que se dificulte el proceso de retorno o expulsión.

2.5. DIRECTIVA 2011/95/EC.

La Directiva 2011/95/EU (CE 2011) establece “normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida”.

Entre sus novedades destaca la consideración de personas beneficiarias de protección internacional tanto a quienes se concede el estatuto de refugiados como a quienes se les otorga el estado de protección subsidiaria. Ambos grupos tienen

¹⁰¹ Es decir, sin cumplir los requisitos de entrada establecidos en el artículo 5 del Código de Fronteras Schengen o las condiciones de entrada, estancia y residencia del Estado miembro en el que se encuentra.

derecho de acceso al empleo y la sanidad, aunque el segundo grupo tiene limitaciones en cuanto a la asistencia social y la duración del permiso de residencia.

2.6. DIRECTIVA 2013/32/EC.

Regula los “procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional”.

Como novedad incluye que los Estados miembros tendrán que velar para que el personal que designen para los procedimientos esté adecuadamente formado (CE 2013a, p.art. 4.3).

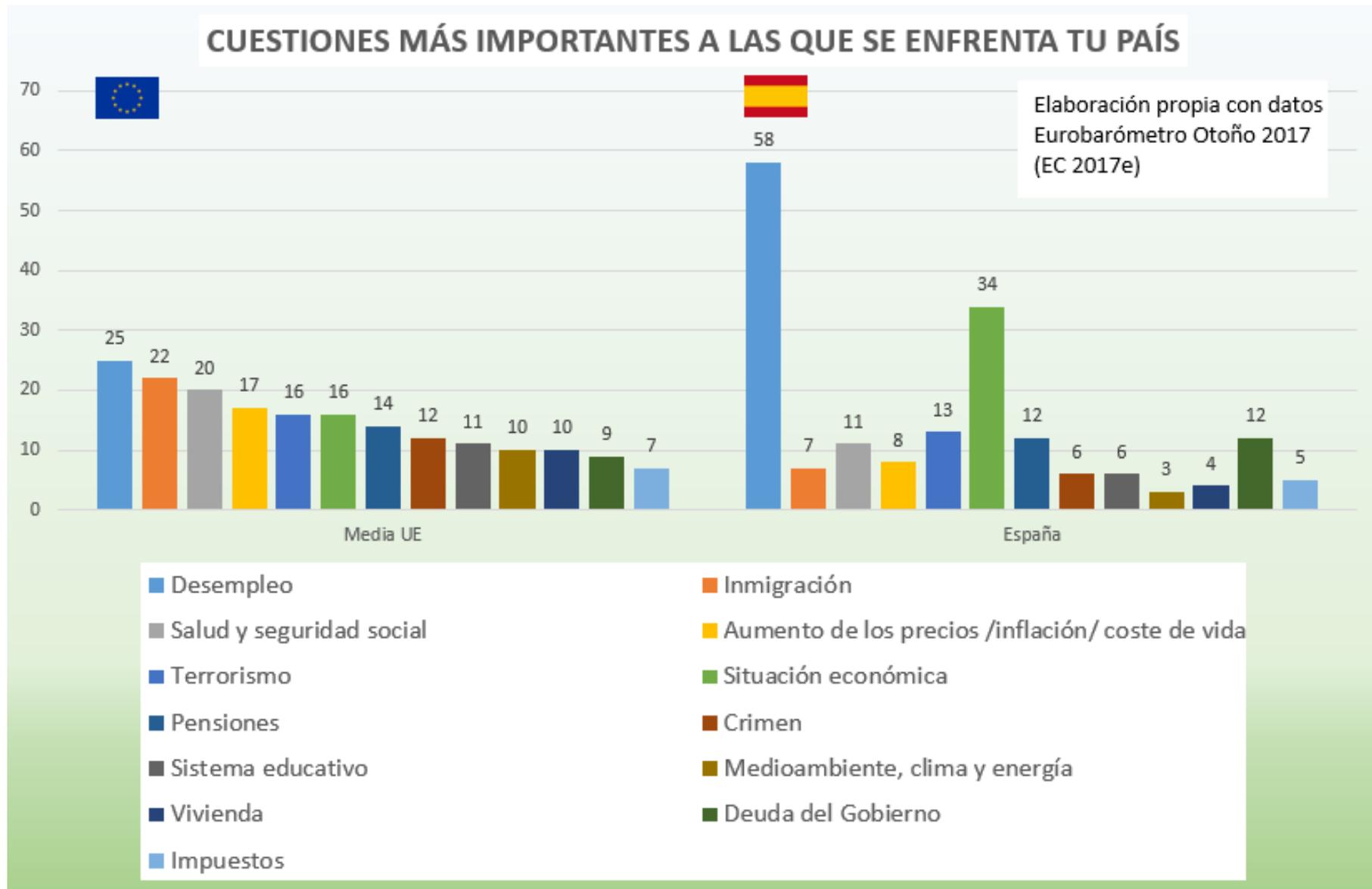
2.7. DIRECTIVA 2013/33/EC.

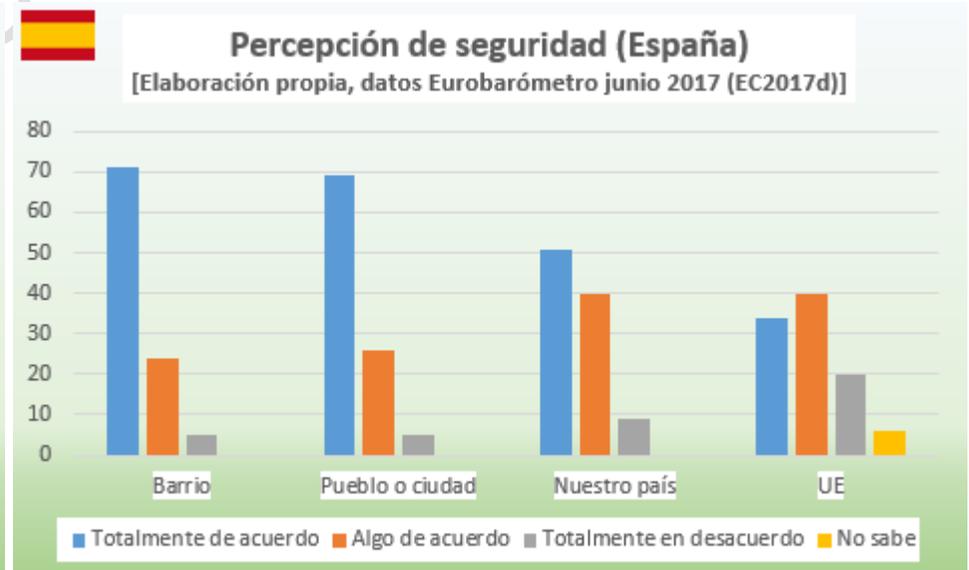
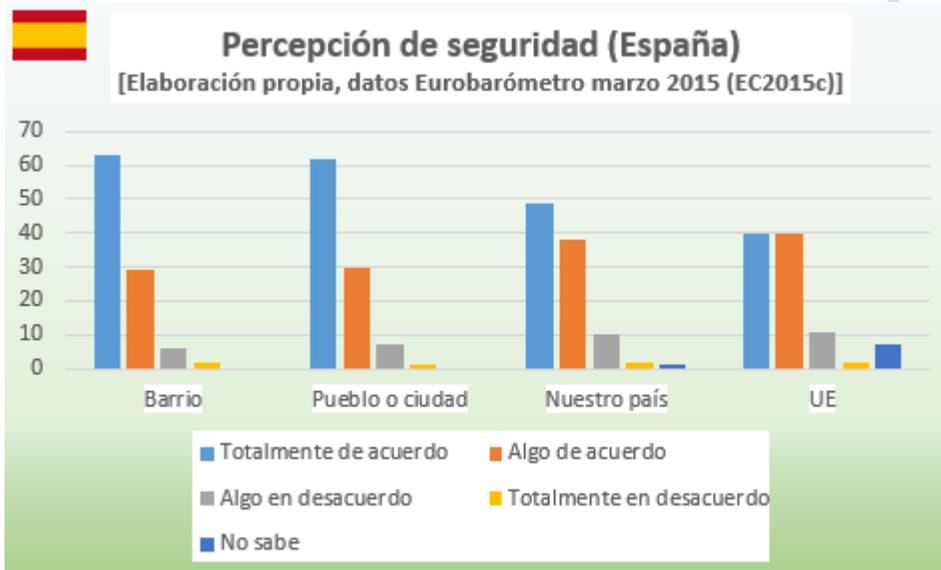
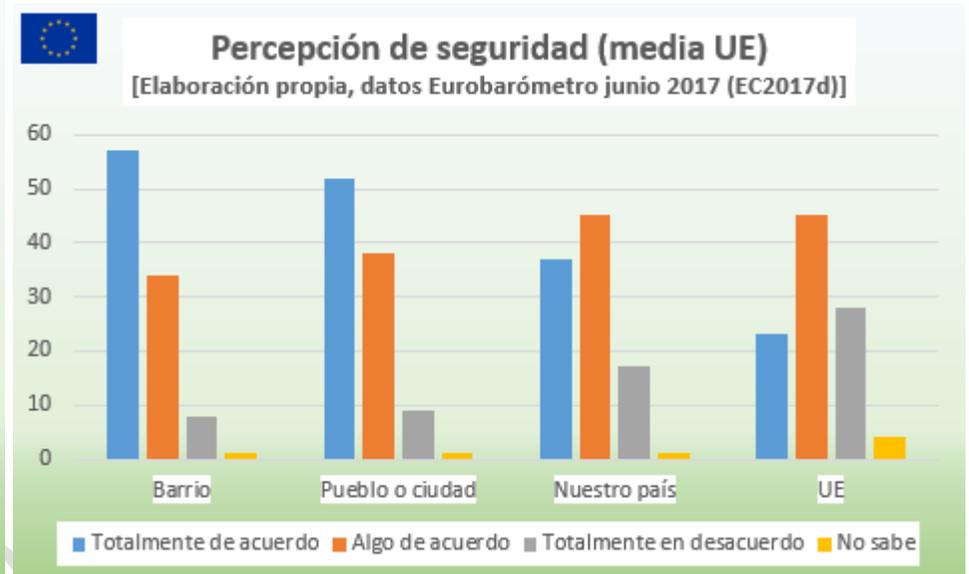
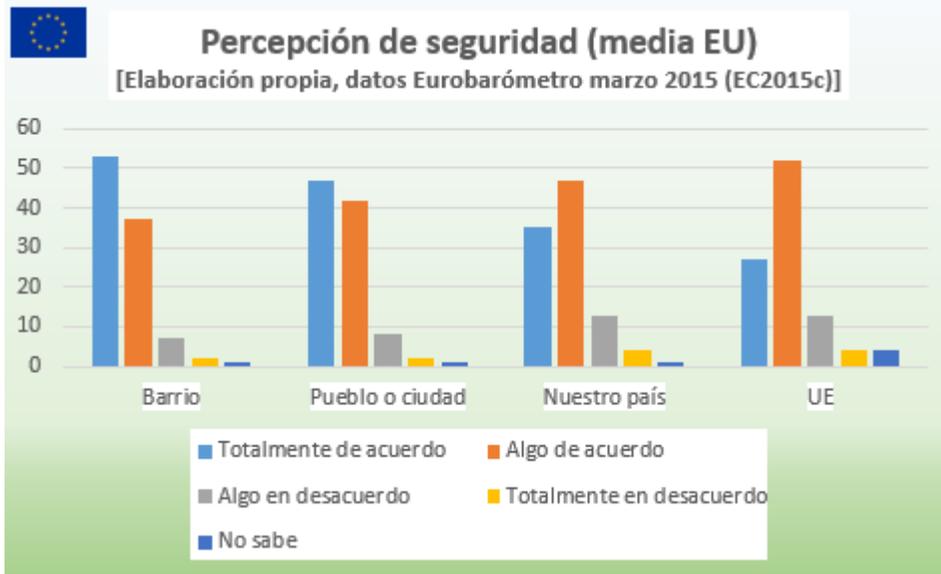
Aprueba “normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional”. Además de la frontera y las aguas territoriales, su aplicación incluye “las zonas de tránsito de un Estado miembro” (CE 2013b, p.art. 3.1).

ANEXO B. ESTADÍSTICAS DE LA CRISIS MIGRATORIA 2015.

A continuación aparecen las estadísticas a las que se ha hecho referencia en los capítulos dos y tres de esta investigación.

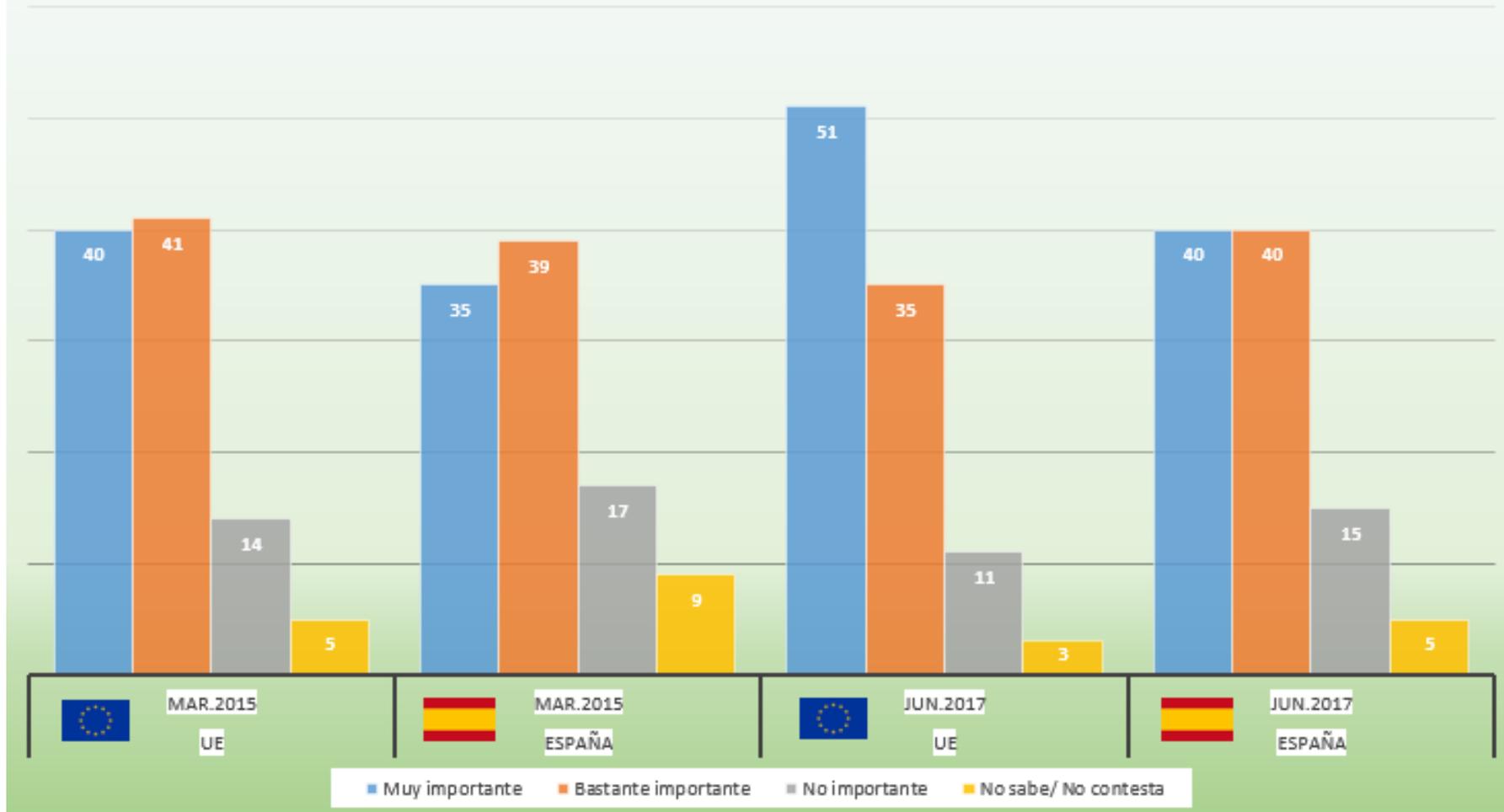


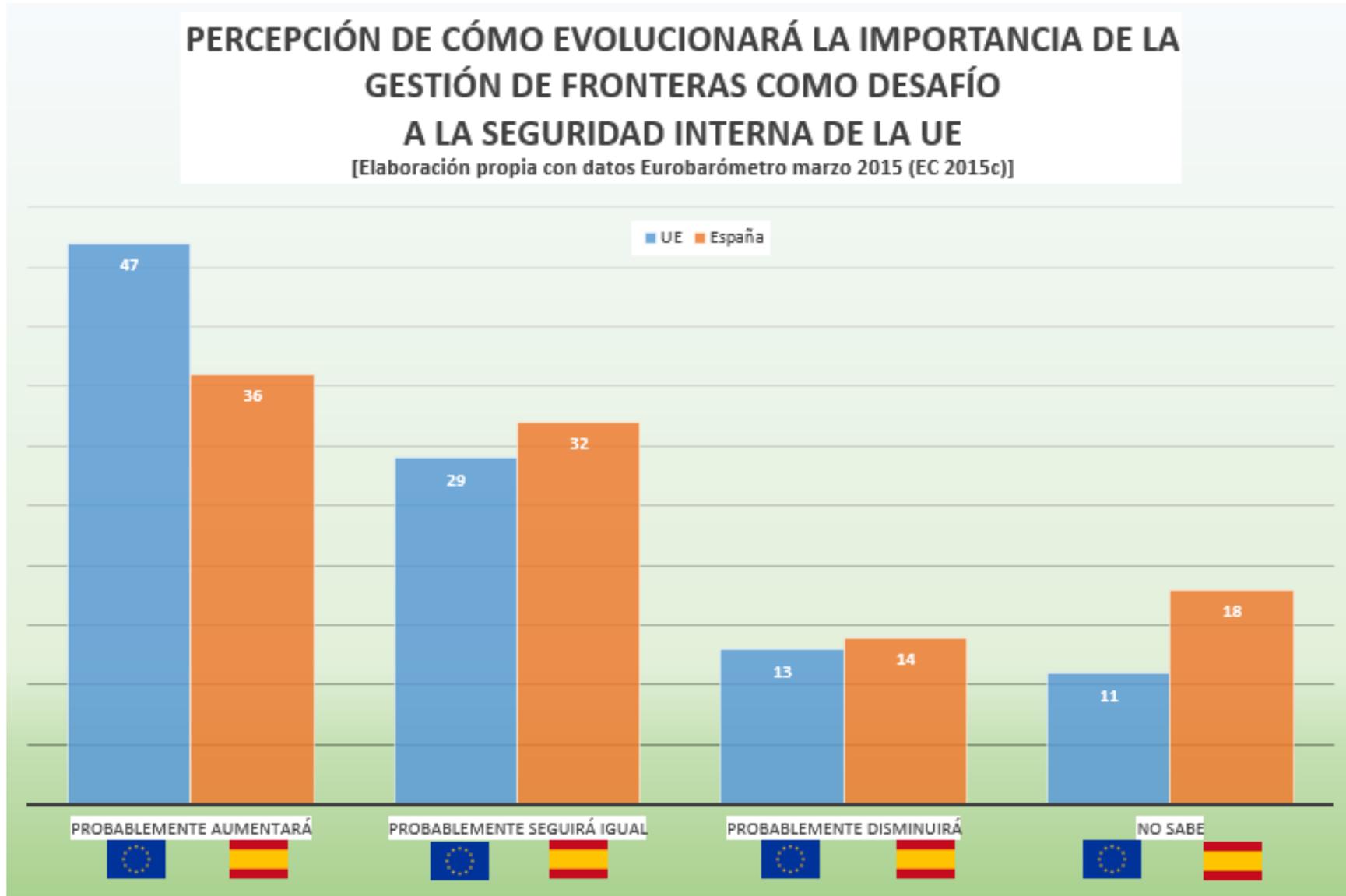


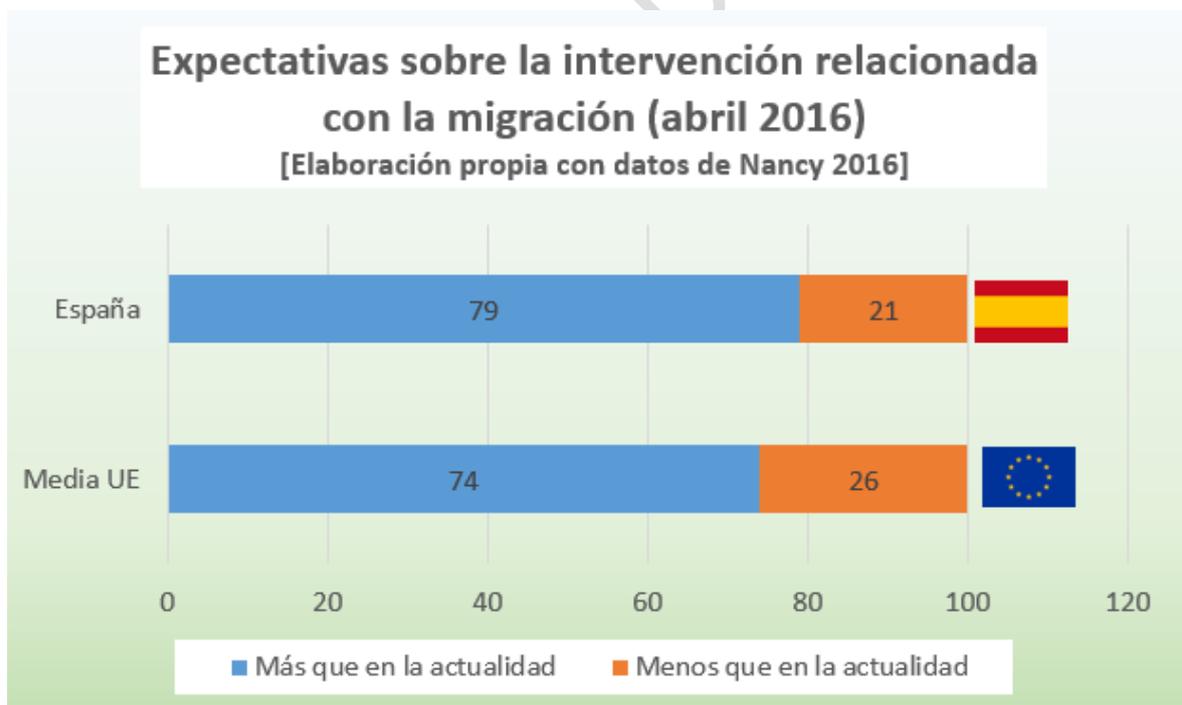
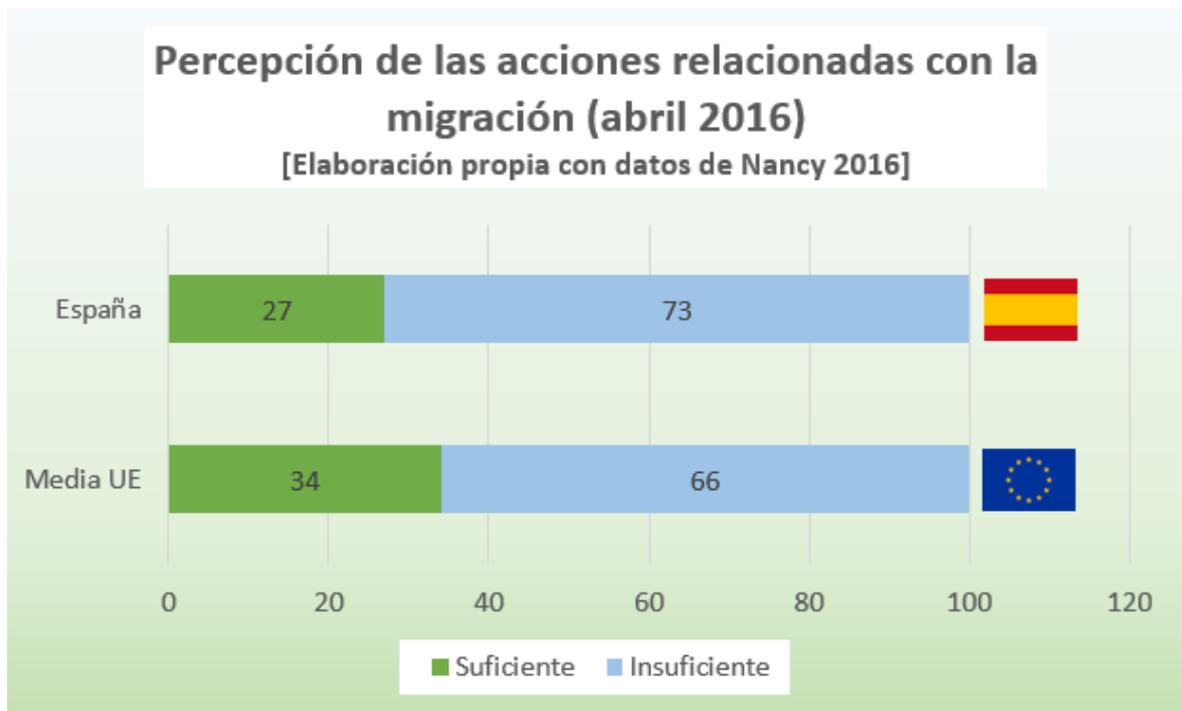


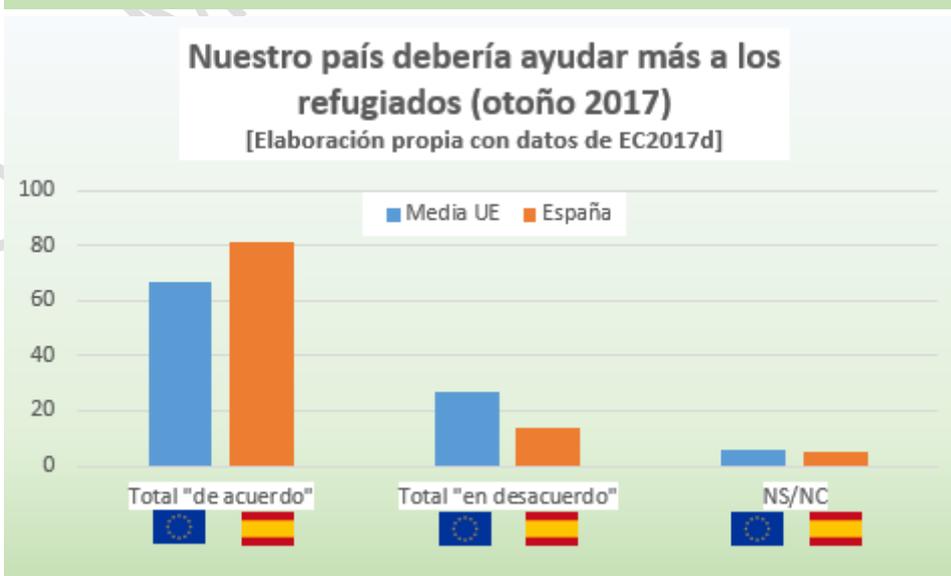
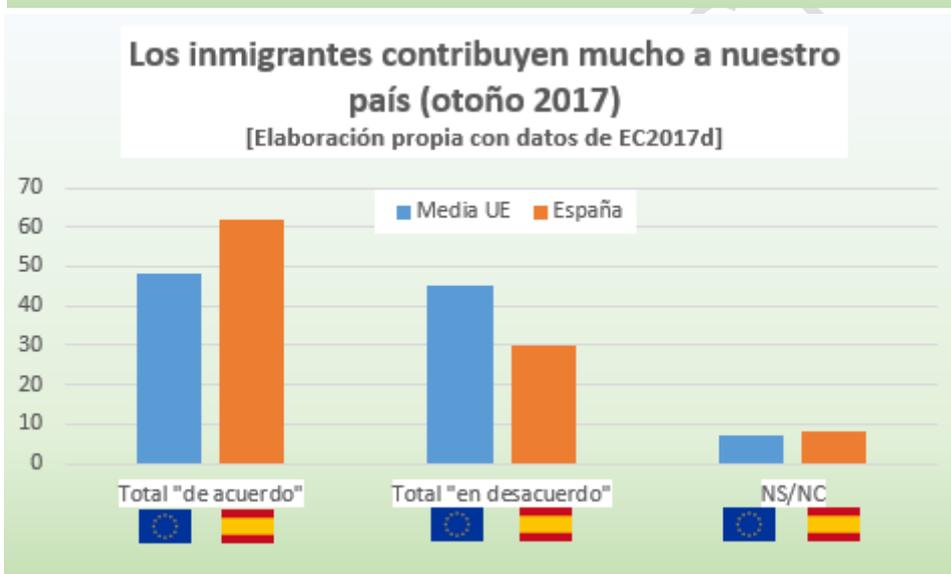
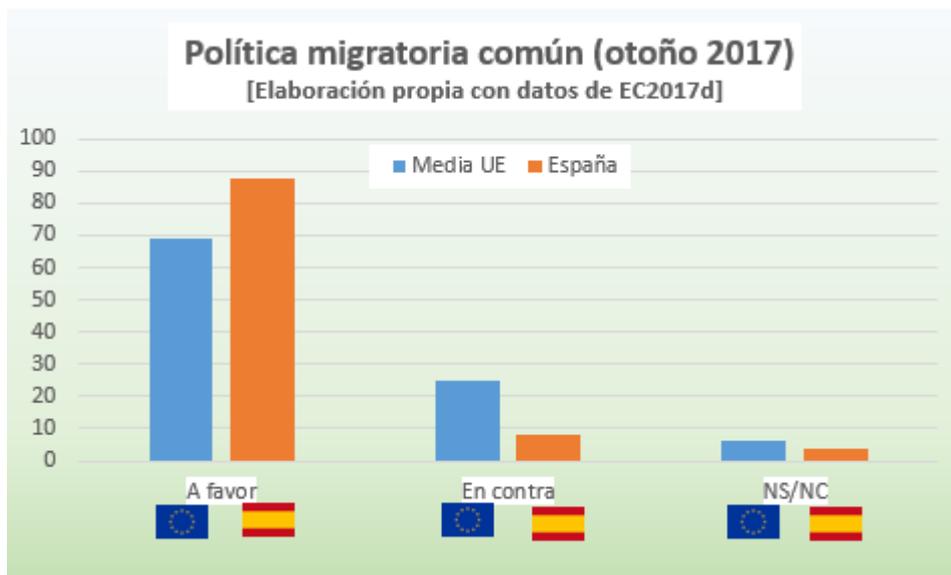
PERCEPCIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DE FRONTERAS EXTERIORES DE LA UE COMO DESAFÍO A LA SEGURIDAD INTERNA

[Elaboración propia con datos Eurobarómetro otoño 2017 (EC 2017d)]





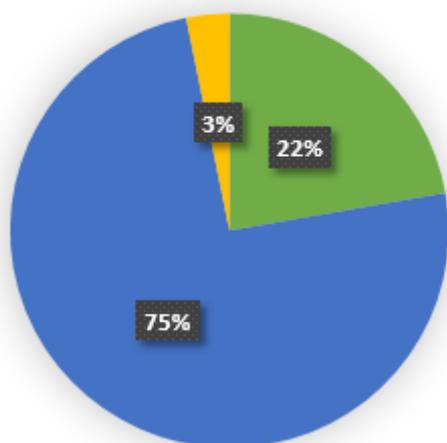




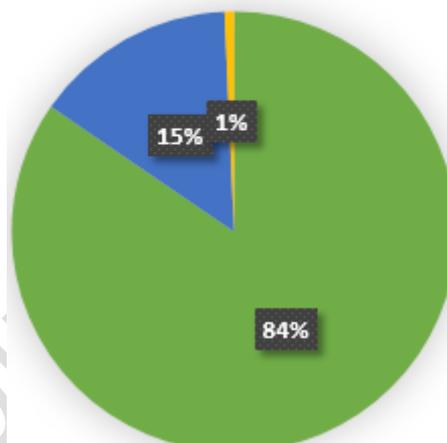
Detección de migrantes irregulares en las fronteras externas de la UE

	Mediterráneo Oriental	Mediterráneo Central	Mediterráneo Occidental	Total
2014	50834	170664	7272	230784
2015	885386	153946	7164	1048511
2016	182277	181459	10231	375983
2017	26000	105000	17200	150217
Total	1144497	611069	41867	1797433

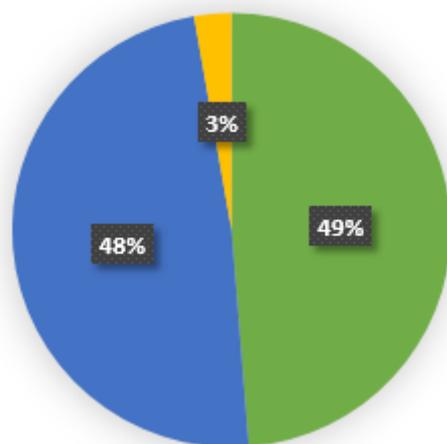
2014



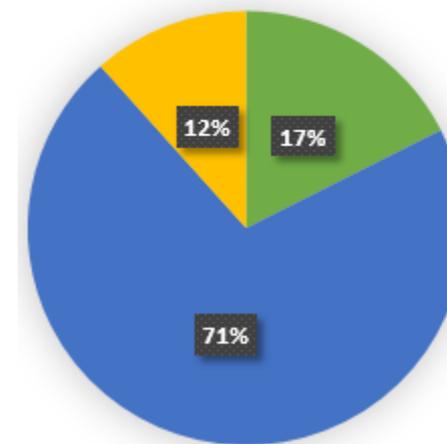
2015



2016



2017



Elaboración propia con datos de FRONTEX 2015, 2016 y 2017 y de UNHCR 2017a

ANEXO C. LA CRISIS MIGRATORIA DEL MEDITERRÁNEO VISTA DESDE LA TEORÍA DEL JUEGO.

1. MATRIZ DE RESULTADOS.

Estas matrices de resultados recogen los puntos más significativos de las funciones de utilidad que se establecen durante la negociación de las cuestiones migratorias entre la UE y todos los Estados miembros.

En primer lugar, se ha asignado un número a cada uno de los posibles resultados, de tal forma que el valor más alto representa la mejor opción. Posteriormente, los números asignados se han colocado en la matriz de resultados, a través de la que se observan los beneficios (o perjuicios) que obtiene cada jugador a tenor de las opciones que escoja cada uno.

Para facilitar la representación de la negociación, el diagrama incluye las opciones para dos jugadores, siendo el jugador 1 un Estado miembro, y representando el jugador 2 a todos los demás. Esta representación simplificada es posible ya que, una vez que uno de los Estados miembros muestra un comportamiento diferente al de la mayoría, las consecuencias o resultados para los demás Estados serán las mismas. Igualmente, la representación de los resultados también es válida si opta por imitar el comportamiento del resto.

1.1. PARA EL JUEGO DE LA GARANTÍA.

Los posibles resultados desde el punto de vista de cada Estado miembro (individualmente), cuando éste adopta la óptica del juego de la garantía como modelo para prever sus opciones de negociación, son:

- Una política migratoria común favorable a la llegada de flujos migratorios. Estos se conciben como una oportunidad para nutrir a la Unión de trabajadores que permitan atender las necesidades de los Estados miembros y contribuyan a mantener el estado de bienestar de la UE (valor asignado: 4).
- Una política migratoria restrictiva única que impida la llegada de una supuesta avalancha migratoria que podría colapsar al Estado y que evite el

‘efecto rebote’¹⁰² como consecuencia de posibles políticas migratorias más restrictivas de otros Estados (valor asignado: 3).

- Una política migratoria restrictiva común que impida la llegada de una supuesta avalancha migratoria y evite el efecto ‘rebote’ entre los Estados miembros. Ante el cierre conjunto de fronteras, se prevé un aumento de las instancias de inmigración irregular (valor asignado: 2).
- Una política migratoria individual favorable a la llegada de inmigrantes cuando los demás Estados miembros han cerrado o endurecido sus fronteras: permite obtener ciertos beneficios de la inmigración pero implica ser el Estado receptor del ‘efecto rebote’ causado por una política más restrictiva de los demás Estados miembros (valor asignado: 1).

Jugador 1 \ Jugador 2	Cooperación	Defección
Cooperación	<p>4,4 <i>Recompensa por cooperación mutua</i></p>	<p>1,3 <i>Castigo para el Jugador 1 por “hacer el primo”¹⁰³</i></p>
Defección	<p>3,1 <i>Tentación para que el Jugador 1 decida desertar¹⁰⁴</i></p>	<p>2,2 <i>Castigo si ambos escogen desertar</i></p>

En vista de los resultados ofrecidos en la matriz:

- La opción de cooperación mutua se presenta como un punto de equilibrio Nash y como punto óptimo o Pareto. Además, representa el mayor beneficio posible para ambos.
- Desertar cuando los demás cooperan es una tentación puesto que reporta más beneficios para el desertor, aunque representa el peor resultado para quienes cooperan.
- La deserción mutua representa otro punto de equilibrio Nash, pero, en esta ocasión, supone un castigo para ambos, pues ninguno consigue una amplia recompensa. No obstante, ambos logran evitar el peor de los castigos,

¹⁰² Se emplea este término para referirse al flujo migratorio que llega a un país de destino al ser éste la única opción viable cuando los demás países de la zona han cerrado o endurecido sus fronteras.

¹⁰³ La expresión popular “hacer el primo” se emplea aquí como traducción del inglés “*suckers payoff*” con el que suele designarse a esta opción (Jurisic et al. 2012), para referirse a la situación que se produce cuando un jugador mantiene una actitud cooperativa en contra de sus intereses, puesto que el otro jugador ya ha abandonado esa opción. Visto desde el punto de vista del Jugador 2, esta casilla representa la tentación para que decida desertar.

¹⁰⁴ Visto desde el punto de vista del Jugador 2, esta casilla representa la recompensa (o, más bien, castigo) por “hacer el primo” y permanecer en la opción cooperativa cuando el otro jugador ha desertado.

convirtiéndose así en el mal menor. Así, la opción aparece como deseable cuando se tienen dudas sobre la cooperación del otro jugador.

1.2. PARA EL DILEMA DEL PRISIONERO.

Los posibles resultados que cada Estado miembro (individualmente) prevé cuando utiliza el juego del dilema del prisionero para dirimir sus opciones negociadoras son:

- Una política migratoria restrictiva única que proteja al Estado impidiendo la supuesta llegada de una avalancha migratoria que podría colapsar los servicios y poner en riesgo el sistema. Además, evita el ‘efecto rebote’ como consecuencia de posibles políticas migratorias más restrictivas de otros Estados (valor asignado: 4).
- Una política migratoria común favorable a la llegada de flujos de trabajadores a todos los Estados miembros para atender las necesidades de la UE. Como contrapartida, estos flujos se perciben como un potenciador de riesgo (valor asignado: 3).
- Una política migratoria restrictiva común que impida la llegada de una supuesta avalancha migratoria y evite el ‘efecto rebote’ entre los Estados miembros. Ante el cierre conjunto de fronteras, se prevé un aumento de las instancias de inmigración irregular (valor asignado: 2).
- Una política migratoria individual favorable a la llegada de inmigrantes cuando los demás Estados miembros han cerrado o endurecido sus fronteras: implicará ser el Estado receptor del ‘efecto rebote’ causado por una política más restrictiva de los demás Estados miembros, lo que elimina cualquier efecto positivo que una migración menos masificada hubiera podido proporcionar al Estado receptor (valor asignado: 1).

Jugador 1 \ Jugador 2	Cooperación	Defección
Cooperación	3,3 <i>Recompensa por cooperación mutua</i>	0,4 <i>Castigo para el Jugador 1 por “hacer el primo”</i>
Defección	4,0 <i>Tentación para que el Jugador 1 decida desertar</i>	2,2 <i>Castigo si ambos escogen desertar</i>

De acuerdo con los resultados ofrecidos en la matriz:

- La opción de cooperación mutua se presenta como un punto de equilibrio Nash y como punto óptimo o Pareto para el bien común, si bien no

representa la mejor opción individual (por lo que otras opciones de la matriz resultan más tentadoras si se obvia el bien de todas las partes).

- Desertar cuando los demás cooperan representa el mejor resultado posible para el desertor, aunque representa el peor resultado para quienes cooperan. Racionalmente puede ser la mejor opción individual, pero social (y humanitariamente) no resulta deseable.
- La deserción mutua representa otro punto de equilibrio Nash, como sucedía en el juego de la garantía. Igualmente, en esta ocasión, supone un castigo para ambos, pues ninguno consigue una recompensa amplia. No obstante, nuevamente, ambos logran evitar la peor situación individual, por lo que la opción se presenta como el mal menor y se muestra deseable cuando no se tiene plena confianza en la actitud cooperativa del otro jugador.