

Capítulo segundo

La acción exterior de la Unión Europea y la población desplazada: una aproximación integral desde las políticas comunitarias con nuevas propuestas

Gustavo Palomares Lerma

Resumen

La acción exterior de la Unión Europea y concretamente su política exterior, de cooperación y ayuda debe ser un elemento central en la imprescindible conformación de una política integral de la Unión para dar respuesta integrada y de forma preventiva a la población desplazada y refugiada que intenta llegar a la Unión Europea. Es necesario abordar con nuevos instrumentos y con un desarrollo más efectivo el diálogo mantenido por la Unión Europea con los distintos espacios regionales y subregionales para ayudar a atajar las causas que provocan los desplazamientos en su origen. La elaboración de una agenda compartida con propuestas y proyectos para cada diálogo específico es un elemento que ayuda a trazar un plan conjunto de actuación. Los acuerdos de contención o «tapón» con terceros Estados, como el suscrito con Turquía, no deben plantearse porque existe una responsabilidad directa indelegable por parte de la Unión en la responsabilidad humanitaria y en la defensa de los derechos fundamentales de esta población desplazada y refugiada.

Palabras clave

Unión Europea; acción exterior; desplazamiento; cooperación; desarrollo; conflicto; gobernanza global; acuerdo;

Abstract

The External Action of the European Union and particularly its Foreign Policy, Development Cooperation and Aid, must be a central element in the essential establishment of a comprehensive policy of the Union to provide integrated and proactively respond to the situation of the displaced population. It is necessary to address the European Union dialogue with various regionals and subregionals areas, new instruments and more applied development to help eliminate the causes of displacement in the origin. The development of a shared agenda with proposals and projects for each specific dialogue is an element that helps draw a joint action plan.

Keywords

European Union; external action; displacement; cooperation; development; conflict; global governance; agreement.

Introducción

La comunidad internacional y la Unión Europea de una forma muy destacada, han tenido que afrontar una de las mayores crisis sociales y humanitarias globales al tener que administrar de forma directa e indirecta el mayor movimiento de población desplazada desde la finalización de ambas guerras mundiales. Este proceso de desplazamiento forzado fruto, en una parte significativa, del conflicto en Siria, incide de forma directa en la Unión Europea, en sus valores, en sus políticas, en sus fronteras y pone a prueba sus capacidades para poner de manifiesto carencias y contradicciones en la urgente respuesta a esta dramática situación.

La grave urgencia humanitaria que estamos viviendo se produce en un contexto de crisis económica y social que afecta al conjunto de la Unión y en un proceso de vuelta a la primacía de los intereses nacionales con la aparición creciente de una preocupante deriva autoritaria que se alimenta de este proceso que aflige a esta población migrante. Los intereses gubernamentales, partidistas y electorales determinan en gran parte la dificultad para dar una respuesta conjunta consensuada desde los principios y las políticas comunitarias tanto desde el ámbito interior como exterior de la Unión.

Es evidente también que dicha respuesta tiene una relación directa con el lugar que ocupa la Unión Europea en la gobernanza global, su pérdida de peso y la falta de un liderazgo exterior y, sobre todo, interior, para llenar de contenido político sus bases comunitarias y, de una forma más clara y prolongada, su acción exterior. La desaparición de la Unión Europea de los principales procesos regionales y dinámicas de negociación que ocupara en los noventa y dos mil; y la incapacidad para dotarse de instrumentos para llevar a cabo con eficacia y coherencia el principio de solidaridad interior y exterior que consagrara el preámbulo del Tratado de la Unión, en donde la crisis de los desplazados y refugiados, es solo una prueba más (la de mayor significación) de la situación «a la baja» en la que se encuentra el proceso de integración.

Estas líneas desde un espíritu científico y con un ánimo propositivo abordan los distintos aspectos que involucran de una forma directa los mecanismos internos de las políticas comunitarias desde los instrumentos de la acción exterior y específicamente desde su política exterior y su cooperación al desarrollo para dar respuesta a la situación que sufre la población desplazada, tanto en su aspiración legítima para llegar a la Unión Europea como y sobre todo, en las causas profundas que provocan este proceso en origen. La consideración de los ámbitos más propios de la Política Común de Seguridad y Defensa solo serán tratados en aquellas cuestiones profundamente vinculadas a las cuestiones políticas, diplomáticas o de cooperación y de forma muy especial en el principal objetivo, sea cual sea el actor o el enfoque considerado, que no es otro que el de salvar vidas humanas e impedir que las personas sean pasto del tráfico irregular y de la delincuencia organizada.

En congruencia con el tono valorativo científico que recorre estas líneas, cerramos esta reflexión con la propuesta de una «agenda compartida sobre los desplazamientos y migración» que parece, a tenor de las últimas dinámicas y temas ya considerados en la negociación, podría contener muchos elementos comunes en los distintos diálogos regionales y subregionales mantenidos por la Unión en los distintos escenarios internacionales.

Acción exterior de la Unión Europea, la gobernanza global y las poblaciones desplazadas: la protección de personas

La Unión Europea como actor global y la crisis de los desplazados

La situación actual de desplazamientos masivos ha tenido una repercusión en las políticas internas comunitarias y en la propia acción exterior con un incremento exponencial que la transforma en la mayor dinámica de desplazamiento forzado en los últimos cincuenta años¹. Conforme a los datos, el número de personas desplazadas ascendía en 2015, a 59,5 millones en todo el mundo, como consecuencia de conflictos bélicos, persecuciones, violencia generalizada y las continuas violaciones a los derechos humanos². Siguiendo estos estudios³ de entre los 59,5 millones, 19,5 millones eran refugiados; 38,2 millones, desplazados internos; y 1,8 millones, catalogados como solicitantes de asilo. En este contexto previo a la crisis, los principales países de acogida fueron Turquía con 1,59 millones; Pakistán, que registraba una cifra de 1,51 millones; República Islámica de Irán, con 982.000 desplazados; Etiopía, cuya cifra ascendía a 659.000; y Jordania, con una cifra no inferior a los 645.100 desplazados.

Frente a algunas visiones que presentan esta crisis desde los presupuestos de las políticas internas comunitarias, el papel de la acción exterior se muestra determinante si se considera que es una cuestión global a tenor de lo expresado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) al señalar que la actual crisis se suma a una problemática regional y global que requiere respuestas colectivas. Es curioso observar que el 85 % de ellos viven en países en desarrollo. En el estudio

¹ En 1945, se calculaba que en Europa había más de 40 millones de personas desplazadas, sin contar con los alemanes que habían huido con el avance de las tropas soviéticas. Véase el prefacio del informe realizado por ACNUR: *La situación de los refugiados en el mundo 2000*. Icaria Editorial, Barcelona, 2000.

² Según Amnistía Internacional, 14,4 millones están bajo el mandato de la agencia de la Organización de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y 5,1 millones de refugiados palestinos, bajo el del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). Véase en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/10/global-refugee-crisis-by-the-numbers/>.

³ En este sentido, Turquía se convirtió en el país que albergaba el mayor número de refugiados del mundo.

se apunta a que la mayoría de las migraciones africanas tienen lugar en la propia África: más de 8,4 millones de migrantes internos solamente en África occidental.

Una parte importante de estos flujos migratorios se producen dentro de su propio país y, como es lógico, los desplazados refugiados buscan, en primer lugar, refugio en los países vecinos; lo que subraya la idea de corresponsabilidad y de acciones exteriores regionales coordinadas para afrontar el problema. Es claro que la situación crítica de desplazados hacia la Unión Europea es solo una parte de la problemática global pero es necesario valorar, si los instrumentos puestos a disposición de una respuesta a la crisis han sido los adecuados y, sobre todo, subrayar aquellas carencias en las políticas internas comunitarias y, de forma prioritaria, en la acción exterior, que permitan una política de inmigración, asilo y refugio acorde a los retos globales y a los estándares humanitarios y de protección de derechos propios de la Unión.

En Europa en 2015 el número de peticiones de asilo creció un 44 %, es decir, unas 625.000 personas solicitaron asilo⁴. Se considera interesante observar como 202.645 personas solicitaron asilo en Alemania, 81.180 en Suecia, 64.625 en Italia, 62.735 en Francia, y 42.775 en Hungría. De las cuales, el 20 % de las solicitudes fueron instadas por personas procedentes de Siria, lo que se traduce en 122.800 solicitudes; en algunos países como Bulgaria, se presentaron alrededor del 60 %. Por otro lado, en comparación con 2013, el número de solicitudes de personas provenientes de Ucrania se multiplicó un 13 %. Posteriormente, en 2015, más de 150.000 personas llegaron a las costas de Italia desde el norte de África, y más de 850.000 a Grecia desde Turquía, a través de rutas migratorias ya establecidas. Concretamente, según datos proporcionados por la Unión Europea, más de 1,26 millones de personas solicitaron asilo en 2015, más del doble que en 2014⁵. Sin embargo, la situación ha ido empeorando porque en enero de 2015, «el flujo mensual era de unas 5.500 personas, en julio superaba las 78.000 y en octubre del mismo año llegaron a 221.600. A lo largo del segundo semestre de 2015, el de mayor afluencia, se alcanzó un promedio de 4.800 personas diarias»⁶. Esta situación de agravamiento progresivo es fruto en gran parte del agravamiento de los conflictos internacionales tales como los acontecidos en Oriente Medio y África, la República Democrática del Congo, Somalia, a los que se les suman los nuevos conflictos acontecidos en la República Centroafricana, Sudán del Sur, Ucrania, Irak y especialmente, en Siria.

⁴ Véase ACNUR (2014). El mundo en Guerra. Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2014. http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_141015184925.pdf.

⁵ Según datos proporcionados por EUROSTAT de 2 de marzo y 20 de abril de 2016. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

⁶ Sanahuja, José Antonio. «La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera"» en Manuela Mesa (coord.) Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016, Madrid, 2106, p.74.

Durante el año 2015, han llegado entorno a un millón de personas, la mayoría desplazados y refugiados sirios, al que deben sumarse los flujos procedentes de otros países en guerra, tales como Irak, Afganistán, y Sudán. Concretamente nueve de cada diez personas llegadas al territorio europeo procedían de Siria en 2015⁷.

En 2016 conforme a los datos de EUROSTAT y de ACNUR⁸ la diáspora Siria ascendía a 4,815 millones de personas en el mes de marzo. En el territorio turco se encontraba la mayor parte, cerca de 2,71 millones; en el Líbano, 1,06 millones; en Jordania, 639.000; en Irak, 246.000 y en Egipto, 118.000.

Por otro lado la petición de Naciones Unidas para que la Unión Europea sumiera un 10 % se ha visto frustrada porque no ha llegado tan siquiera al 3,3 %.

En los últimos meses ha existido un esfuerzo para intentar de forma reactiva responder a la crisis especialmente con el desarrollo de una *Agenda Europea de Migración*⁹, que ha intentado desarrollar los principales elementos de la respuesta europea a los retos migratorios, tanto desde el ámbito de las políticas de seguridad interior, inmigración, asilo y refugio, como también desde los instrumentos de la acción exterior con diferente y desigual acierto como iremos desgranando.

Es evidente que la prioridad de los objetivos que afectan a la proyección exterior comunitaria, sigue siendo salvar las vidas de aquellos que intentan cruzar el Mediterráneo en su camino hacia Europa. Pero, evidentemente, es fundamental hacerlo desde una política coordinada y bien estructurada, en donde la *Agenda* es un primer paso para conseguir distintos objetivos: proteger a las personas necesitadas, ofrecer ayuda humanitaria urgente, garantizar el acceso al asilo y, sobre todo, abordar las causas profundas de esos desplazamientos: conflictos, violencia política, violación de los derechos humanos, y pobreza.

Estos objetivos deben seguir siendo el núcleo de la respuesta de la Unión Europea para superar la política fragmentada que ha caracterizado y caracteriza la política comunitaria ante los desplazamientos, sus consecuencias y, sobre todo, sus causas.

⁷ Véase ACNUR (2014). El mundo en Guerra. Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2015. http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_141015184925.pdf.

⁸ Véase en EUROSTAT de 2 de marzo y 20 de abril de 2016. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics; tabla publicada en El País el 30 de marzo de 2016.

⁹ Una Agenda Europea de Migración. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 13 de mayo de 2015 COM (2015) 240 final.

Salvar vidas y la lucha contra los delitos del tráfico de personas

Es imprescindible que el primer objetivo de la acción comunitaria en su consideración interior y exterior, sea reaccionar de forma rápida y decidida a la tragedia humana que se vive en toda la cuenca mediterránea. Parece un buen primer logro la Declaración del Consejo Europeo de 23 de abril de 2015¹⁰ y la Resolución del Parlamento Europeo¹¹ unos días más tarde, en donde se recogen una serie de medidas rápidas para salvar la vida de aquellos desplazados en peligro y para propiciar una intensificación de las medidas rápidas por parte de la Unión pero, también es claro, a tenor de los primeros resultados, que son medidas coyunturales y claramente insuficientes¹². Las dudas se acrecientan, si lo que se desea es que esta respuesta rápida pueda ser un modelo estable aplicable en un futuro para la reacción en futuras crisis, con independencia de la frontera exterior sometida a presión y de los Estados comunitarios implicados en ella.

¹⁰ Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, de 23 de abril de 2015. Declaración: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>. Esta parte de la *Agenda Europea de Migración* incorpora y desarrolla las iniciativas incluidas en la hoja de ruta que la Comisión presentó como seguimiento de la Declaración del Consejo Europeo de 23 de abril.

¹¹ La política común de la Unión en materia de asilo, inmigración, visados y controles en las fronteras exteriores se basa en el título V (Espacio de libertad, seguridad y justicia) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En virtud de los Protocolos 21 y 22 de los tratados, el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca no participan en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título V del TFUE. El Reino Unido e Irlanda pueden notificar al Consejo, en un plazo de tres meses a partir de la presentación de una propuesta o iniciativa, o en cualquier momento después de su adopción, su deseo de participar en la adopción y aplicación de la medida propuesta. En cualquier momento, Dinamarca puede, de acuerdo con sus normas constitucionales, informar a los demás Estados miembros de que desea aplicar plenamente todas las medidas pertinentes adoptadas sobre la base del título V del TFUE.

¹² Dentro del paquete mixto (interior y exterior) de medidas claves derivadas de la Agenda Europea de Migración se pueden destacar las siguientes: «Un paquete financiero para triplicar la dotación de las operaciones Tritón y Poseidón en 2015-2016 y para financiar un programa de reasentamiento a escala de la Unión Europea; apoyo inmediato a una posible misión contra el tráfico de migrantes de la Política Común de Seguridad y Defensa; una propuesta legislativa con vistas a activar, de aquí a finales de mayo, el mecanismo de intervención de emergencia previsto en el artículo 78, apartado 3, del TFUE, con arreglo a la clave de distribución que figura en el anexo; una propuesta relativa a un sistema común permanente de la Unión Europea para la reubicación en situaciones de emergencia antes de que finalice 2015; una recomendación relativa a un régimen de reasentamiento de la Unión Europea de aquí a finales de mayo, seguida, en su caso, de una propuesta relativa a un planteamiento más permanente para después de 2016; una dotación de 30 millones euros en favor de los Programas Regionales de Desarrollo y Protección; un centro piloto polivalente establecido en Níger a más tardar a finales de 2015». Véase *Ibid.* Una Agenda Europea de Migración... pp 7 y 8.

En este sentido prioritario, acudiendo a los mecanismos de la acción exterior, se plantea la necesidad de redoblar los esfuerzos de rescate y salvamento para restablecer, como mínimo, el nivel de intervención que tuvo por Italia en el marco la antigua operación *Mare Nostrum*¹³. En este mismo ámbito, la propia *Agenda de Migración* comunitaria plantea triplicar el presupuesto de las operaciones conjuntas Tritón y Poseidón de FRONTEX, y para ello la Comisión ya ha presentado un presupuesto rectificativo para 2015 y presentará su propuesta para 2016 antes de que finalice mayo. La propia *Agenda* señala que esta medida permitirá aumentar los medios y ampliar el ámbito geográfico de estas operaciones, de modo que FRONTEX pueda cumplir su doble papel de coordinar el apoyo operativo en las fronteras a los Estados miembros cuyas fronteras están sometidas a presión y de ayudar al rescate de migrantes en el mar; incluso se plantea que el nuevo plan operativo Tritón se presentará antes de que finalice mayo de 2016¹⁴.

Sin embargo, como ha demostrado la crisis de desplazamiento y el incremento de las llegadas conforme se acerca el verano, las operaciones en el marco de FRONTEX que se desarrollan hasta 30 millas de las costas es claramente insuficiente para combatir con eficacia el tráfico de personas y las organizaciones criminales que operan con distintos puntos operativos como ya quedó demostrado con las sucesivas tragedias y crisis¹⁵.

La estrategia de políticas reactivas ante situaciones tan dramáticas sin plantearse una respuesta estable a la situaciones previsibles se hace insostenible, prueba de ello fue el hundimiento en abril de 2015 a 120 millas al sur de Lampedusa con 700 víctimas que trajo consigo el acuerdo del Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea y del Comité de Política de Seguridad que, para evitar tragedias humanas derivadas del tráfico ilícito de personas, pidieran al Servicio Europeo de Acción Exte-

¹³ En el mes de octubre de 2013 se produjeron 360 ahogados frente a la isla de Lampedusa que provocó una de las mayores crisis humanitarias sobre los desplazados a las que se enfrentaba la Unión Europea. El Consejo de Asuntos de Justicia e Interior de 8 octubre estructuró una Task Force Mediterranean para evaluar la situación e informar sobre las medidas posibles a tomar en el Consejo de 5-6 diciembre. Como respuesta inmediata, Italia llevó a cabo la operación *Mare Nostrum* a lo largo de los meses finales de 2013 hasta octubre de 2014, en la que participaron 32 buques, más aviones, helicópteros y submarinos. Este operativo permitió recoger a 180.000 emigrantes que en gran parte venían desde distintos puntos de Libia.

¹⁴ Las operaciones Tritón y Poseidón, coordinadas por FRONTEX, se refieren a la protección de las fronteras exteriores, se basan en el acervo de Schengen, en el que no participan Irlanda ni el Reino Unido, sin embargo, ello no impide que los buques británicos participen en las operaciones de rescate y salvamento en el Mediterráneo, en coordinación con las operaciones Tritón y Poseidón.

¹⁵ En este sentido Artiga, Félix; y González Enríquez, Carmen. La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo. ARI. Real Instituto El Cano. 22 de julio de 2015.

rior (SEAE) y la Comisión que le sugirieran opciones sobre la base de la operación Atalanta. El Consejo Europeo extraordinario encargó a la alta representante la puesta en marcha de una misión PCSD para luchar contra el tráfico de personas mediante la detección, captura y destrucción de las embarcaciones.

Las medidas contra el tráfico de personas en el marco de la seguridad común: Política Común de Seguridad y Defensa

La alta representante ha presentado ya posibles operaciones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), con miras a la identificación, captura y destrucción sistemáticas de las embarcaciones utilizadas por los traficantes entre las que destacan:

- La Fuerza Naval de la Unión Europea para el Mediterráneo (EUNAVFOR MED) es una operación de gestión de crisis que ofrece vigilancia, recogida de información y, en su caso, intervención operativa contra las actividades de contrabando en el Mediterráneo central meridional¹⁶. Según el acuerdo y de conformidad con el derecho nacional e internacional aplicable, los Estados pueden interceptar los buques sospechosos de tráfico ilícito de migrantes cuando exista una autorización del Estado del pabellón para visitar y registrar el buque o cuando el buque no tenga nacionalidad, y pueden adoptar las medidas adecuadas con respecto a los buques, las personas y la carga. También pueden adoptarse medidas en las aguas territoriales o interiores, el territorio o el espacio aéreo de un Estado contra buques sospechosos de participar en el tráfico ilícito o la trata de seres humanos, con el consentimiento de dicho Estado o en virtud de una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o ambos¹⁷. La operación, que alcanzó su plena capacidad operativa el pasado julio tiene un mandato de un año¹⁸. Las normas de enfrentamiento autorizadas limitan al máximo el uso de la fuerza, en legítima defensa y de forma proporcional, acorde al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

¹⁶ Decisión (Política Exterior y de Seguridad Común) 2015/778 del Consejo, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED) (*DO núm. L 122*, de 19 de mayo de 2015, p. 31).

¹⁷ *Ibid.* p. 32 y ss.

¹⁸ El operativo cuenta con seis barcos y siete aviones y helicópteros, a los que se suman tres buques más en varias semanas. España aporta una fragata con un helicóptero y un hospital Role 1, y un avión de patrulla marítima *P3 Orión* para la operación, que dirige Italia desde el buque insignia, el portaaviones *Cavour*. Italia aporta también dos helicópteros, Francia otro helicóptero y un avión, y Luxemburgo también aporta otro avión. Alemania también contribuye con una fragata y un buque de reavituallamiento y Reino Unido y Francia, con un buque de combate cada uno. Reino Unido aportará un segundo buque y Eslovenia y Bélgica también desplegarán un barco cada uno en las próximas semanas.

- Reforzar la misión EUCAP SAHEL Níger para que pueda ayudar a las autoridades de Níger a controlar los flujos de migración irregular a través de su país y, en particular, vía Agadez¹⁹. El mandato ampliado de la misión tendrá por principales objetivos: 1) fortalecer el marco legal nigerino en materia de migración, control fronterizo y lucha contra las actividades criminales relacionadas con la migración irregular; 2) desarrollar las capacidades de los servicios de seguridad nigerinos responsables de la gestión de fronteras, el control de la migración y la lucha contra la delincuencia organizada, y 3) mejorar la eficacia del Poder Judicial. La EUCAP SAHEL Mali ya contribuye indirectamente a prevenir la migración irregular formando a las Fuerzas de Seguridad internas. En agosto de 2015 alcanzó su plena capacidad operativa. Como en Níger, también se está estudiando una ampliación de su mandato.
- Junto con estas medidas, se están analizando otras iniciativas y misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa en otros países en el Sahel y el Cuerno de África, que se coordinarían con las actuaciones bilaterales de los Estados.

Parece evidente que existen algunas debilidades que hacen insuficientes las medidas adoptadas si consideramos que la voluntad de los Estados es tímida cuando tienen que gestionar semejante volumen de desplazamientos y también cuando afectan al despliegue de medios y tropas que puedan suponer compromisos a largo plazo; más allá de los intereses políticos y de cooperación que puedan verse en peligro por la susceptibilidad de los Gobiernos afectados. Por otro lado, este operativo no implica las medidas terrestres imprescindibles cuando parece claro que el origen de dichas mafias traficantes de la vida y carencias de la población desplazada, aprovechan la inexistencia de control y vigilancia de realidades estatales que, en algún caso, no solo son inexistentes, sino que incluso actúan con libertad dentro de verdaderos Estados fallidos.

El papel de la OTAN en la lucha contra el tráfico de personas

La situación dramática y la incapacidad de los propios Estados de la Unión para dar una respuesta efectiva y rápida acorde a los propios mecanismos de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Común de Seguridad y Defensa, llevó a tres miembros de la OTAN, Alemania, Grecia y Turquía, a plantear en febrero de 2016 la puesta en marcha de los mecanismos atlánticos para impedir el tráfico y la inmigración ilegal en el mar Egeo. Ese mismo mes, la OTAN decidió apoyar

¹⁹ Décision 2014/482/PESC du Conseil du 22 juillet du 2014 modifiant la Décision 2012/392/PESC Concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Níger (EUCAP SAHEL Níger).

también los esfuerzos internacionales para cortar el tráfico y la inmigración ilegal²⁰.

La idea es que este grupo va a llevar a cabo labores de reconocimiento, observación y vigilancia para suministrar informaciones críticas a los guardacostas griegos y turcos y otras autoridades nacionales competentes, además de la Agencia Europea de Fronteras, FRONTEX. Se pretende compartir esta información para incrementar la eficacia de los servicios de seguridad costeros que contribuyan a salvar vidas y hacer frente a las redes ilegales que se aprovechan del sufrimiento humano. De igual forma esta misión pretende intensificar los servicios de inteligencia, vigilancia y reconocimiento en la frontera entre Turquía y Siria.

Parece claro que los barcos de la OTAN no pretenden sustituir a los guardacostas nacionales en el Egeo, ni tampoco devolver a los que intentan cruzar a Europa. La labor de la OTAN se pretende que sea de apoyo facilitando una cooperación más estrecha para contribuir a un mayor intercambio de información entre Grecia y Turquía, ambos miembros destacados de la Alianza.

Esta vinculación de la Alianza no solo subraya la incapacidad de los europeos para dar una respuesta con los medios propios derivados directamente de nuestra acción exterior y de la Política Común de Seguridad y Defensa a situaciones críticas ante el desplazamiento como la actual, sino también la preocupación respecto a la tentación que supone buscar con los medios militares lo que no se ha podido establecer, ni antes, ni después de la crisis, con los medios políticos, diplomáticos y de cooperación.

Las dudas y la crítica respecto a la «militarización» de la crisis no parece que puedan ser despejados con intervenciones como la del secretario general, Jens Stoltenberg²¹ subrayando la idea respecto a que este operativo pretende ser una «plataforma de cooperación» y en absoluto la sustitución de los medios policiales o militares de los Estados directamente implicados.

No se oculta que esta decisión respecto a la intervención del operativo de la Alianza en la crisis del Egeo es un hecho significativo –probablemente

²⁰ La Decisión del Consejo Atlántico en http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_128311.htm?selectedLocale=en. La agrupación naval permanente Standing OTAN Maritime Group 2 (SNMG2) se encuentra patrullando de forma permanente en el mar Egeo en la zona entre Grecia y Turquía. Esta agrupación está llevando labores de reconocimiento, observación y vigilancia para suministrar información a los guardacostas griegos, turcos y otras autoridades nacionales competentes, además de la Agencia Europea de Fronteras, FRONTEX. También se han intensificado los servicios de inteligencia, vigilancia y reconocimiento en la frontera entre Turquía y Siria.

²¹ Sirva de prueba el comunicado oficial y también el artículo en distintos medios de Jens Stoltenberg, «La OTAN y la crisis migratoria y de refugiados». *El País*, 26 de febrero de 2016. «... Su misión no es detener ni devolver a los que intentan cruzar a Europa. Y no se trata, en absoluto, de militarizar la crisis».

uno de los de mayor significación– a tener en cuenta en el debate referido a la factibilidad de poner en marcha el nuevo concepto estratégico planteado ya en la Cumbre, que habla de la necesaria transformación del compromiso Atlántico en donde la búsqueda de una «seguridad cooperativa» debe ser uno de los ejes vertebradores de los nuevos objetivos y misiones de la Alianza.

Es necesario valorar hasta qué punto esta decisión ha sido poco operativa; incluso los ministros y responsables militares han podido apoyar semejante propuesta, sin saber muy bien cómo hacerla operativa: por su inconcreción y por la falta de experiencia de la OTAN en las tareas que se les han encargado y porque tampoco se encuentran previstas en la Estrategia de Seguridad Marítima²². Por otro lado, pasará un tiempo hasta que se puedan establecer sus objetivos, los distintos protocolos de actuación y los comités de coordinación tanto con los mecanismos Unión Europea (FRONTEX) como también con las Fuerzas de Seguridad y guardacostas turcos y griegos, lo que puede redundar en su operatividad de forma inmediata, su eficacia, y en la rápida actuación.

Es claro que la obligación de ayudar a las personas que se encuentran en dificultades en el mar es una responsabilidad general que compete a todos los barcos, independientemente de que formen parte de una misión nacional o de la OTAN, pero es necesario valorar si es conveniente transformar esta intervención en un instrumento permanente en la necesaria política europea en la lucha contra el tráfico de personas y la delincuencia organizada o, por el contrario, será imprescindible establecer un mecanismo propio de los europeos dentro de la acción exterior y concretamente de la Política Común de Seguridad y Defensa –ya sea la Fuerza Naval de la Unión Europea para el Mediterráneo (EUNAVFOR MED) u otra iniciativa más estable y permanente– para asumir esta labor de vigilancia cooperativa y control.

La acción exterior y la cooperación al desarrollo de la Unión Europea: abordar los desplazamientos desde su origen

El Plan Europeo de Desarrollo como instrumento

El mecanismo más efectivo para contrarrestar los desplazamientos masivos y la crisis que generan en los países directamente afectados por la recepción de estas personas migrantes en sus diferentes categorías es contar por parte de la Unión Europea con una estrategia de desarrollo y ayuda a estos países para poder de esta forma, poder trabajar en asociación con estos «países críticos» y abordar las causas del desplazamiento desde su origen.

²² En este sentido, Félix Arteaga en: La OTAN se hace a la mar (mientras se toman medidas frente a Rusia y el Daesh). Real Instituto El Cano. Estudios Internacionales y Estratégicos, 12 de febrero de 2016.

Desde esta orientación es inevitable que la Unión Europea incremente su programa e instrumentos de cooperación al desarrollo que permita acciones inmediatas para intervenir en las regiones de origen y de tránsito de la población migrante y desplazada; para ello, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) deben ser instrumentos imprescindibles de colaboración con los países asociados que permitan adoptar decisiones y medidas concretas destinadas a evitar estos flujos y la pérdida de vidas humanas.

A tenor de la urgencia humanitaria actual que supone el volumen que está alcanzando el desplazamiento hacia la Unión es necesario dar prioridad a las acciones que puedan tener un mayor impacto en dichos flujos y de forma paralela abordar las causas profundas que lo provocan; por ello es imprescindible incrementar el dialogo político y diplomático que, hasta este momento en la mayor parte de los casos, se encontraba en una fase muy inicial para conseguir –en la medida de los imponderables que supone la inestabilidad en estas regiones– compromisos a largo plazo de una cooperación sostenida que tenga como principal objetivo el progreso de estas comunidades dentro de un modelo de desarrollo propio.

Sin embargo, un plan de acción de estas características, para que sea efectivo e incremente las acciones ya presentes, debe estar basado en una estructura sólida de actuación internacional en el ámbito bilateral, regional y multilateral, pero sobre todo un compromiso institucional y una voluntad de los Estados comunitarios más estable y continuada, construido sobre un apoyo financiero más firme y estable. Los recortes en algunas partidas presupuestarias muy estratégicas como consecuencia de la crisis económica llevados a cabo por parte de los Estados de la Unión y de ella en su conjunto, especialmente en los esfuerzos sostenidos de cooperación que se plasman en los Fondos Europeos de Desarrollo²³, deben dejar paso a un esfuerzo sostenido que tenga como referencia de coordinación el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*²⁴ y sobre todo la nueva *Agenda Europea de Migración*.

Para ello es necesario, no solo llegar al tope máximo establecido de 96.800 millones de euros para el período 2014-2020 en el presupuesto de la cooperación exterior de la Unión Europea²⁵, sino también priorizar el gasto hacia

²³ El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el principal instrumento de ayuda de la Unión Europea a la cooperación al desarrollo con los países de África, el Caribe, y el Pacífico (ACP), y se financia con las contribuciones de los Estados miembros de la Unión Europea. Los Programas Indicativos Regionales constituyen una etapa importante en la programación de la ayuda de la Unión Europea en el marco del FED, al complementar a los Programas Indicativos Nacionales concertados con los Gobiernos nacionales de los Estados ACP (África, Caribe, y Pacífico). Los preparativos se llevan a cabo en estrecha cooperación con las organizaciones regionales, con el fin de garantizar que los programas apoyen las prioridades a las que la Unión Europea aporta un valor añadido.

²⁴ COM (2011) 743.

²⁵ Véase en: «Un presupuesto para Europa 2014-2020». Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2011) 500.

los principales escenarios que intervienen de forma directa en la actual crisis de desplazamiento, impulsando de esta forma los deseables acuerdos de asociación.

A tenor de los focos originales que intervienen de forma directa en la crisis de desplazamiento es necesario abordar distintos ejes y escenarios en relación con la crisis.

El mapa de los países-escenarios «críticos» y las intervenciones de la Unión Europea en el origen de los desplazamientos

África subsahariana, República Centroafricana y Cuerno de África

El escenario africano históricamente ha sufrido con especial intensidad las dinámicas de desplazamiento que vienen de la mano de condiciones de presión demográfica creciente, pobreza extrema, debilidad de los Estados, inexistencia de las políticas públicas, y conflictos internos que llegan a ser endémicos en la región. Esta situación ha degenerado también en procesos de radicalización y en caldos de cultivo adecuados para el adoctrinamiento de grupos extremistas especialmente salafistas. Esta situación ha agravado la migración irregular y los grupos de delincuencia organizada que alimentan el tráfico de personas y lo transforman en un gran negocio.

Los mecanismos con los que la Unión Europea abordaba sus relaciones con estos países se articula en torno a las distintas estrategias regionales (Sahel²⁶, Cuerno de África²⁷, golfo de Guinea) que marcan las líneas directrices

²⁶ El 20 de abril de 2015, el Consejo aprobó el Plan de Acción Regional del Sahel 2015-2020 que establece el marco general para la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel, adoptada y revisada en sus conclusiones de 21 de marzo de 2011 y de 17 de marzo de 2014, respectivamente. Este Plan de Acción fue aprobado por los 5 países del Sahel en su reunión con la alta representante y vicepresidenta el 17 de junio de 2015. El Plan de Acción se enfoca sobre cuatro ámbitos determinantes para la estabilización de la región: la prevención y la lucha contra la radicalización; la creación de condiciones adecuadas para los jóvenes; la migración, la movilidad y la gestión de las fronteras; la lucha contra el tráfico ilícito, y la delincuencia organizada transnacional. Consultar en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-sahel-regional-plan/>; la anterior Estrategia con la región acordada en 2010 está disponible en http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf; dicha estrategia incluye Mali, Níger y Mauritania, los Estados más vulnerables en la región, junto con Argelia y Nigeria, los dos más centrales. Algunos estudios sobre dicha estrategia en Oladiran Bello, *La implementación de la Estrategia de la Unión Europea para el Sahel: entre arenas movedizas*, FRIDE, 2010; también en Mora Tebas, Juan Alberto. *EU-Sahel. Plan de Acción Regional (2015-2020): un enfoque integral tangible*. IEEE, Documento de Análisis, octubre de 2015.

²⁷ El Cuerno de África, compuesto por Yibuti, Etiopía, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda, figura entre las regiones más pobres del mundo y más amenazadas por los conflictos. Véase estrategia en: *Una asociación política regional para el Cuerno de África*.

de su ayuda humanitaria, su política de desarrollo y sus programas de asistencia en las distintas regiones pero después de esta crisis es muy necesario y útil introducir capítulos específicos que aborden los problemas del desplazamiento desde una visión integral que incorporen básicamente dos elementos:

- Cooperación al desarrollo y ayuda. Mejorando los instrumentos y herramientas en la ejecución de estos programas con fondos específicos a la creación de modelos de desarrollo sostenibles.
- Cooperación y seguridad. Planes concretos que posibiliten la utilización de medios conjuntos en la lucha y en el control de las bandas o grupos organizados que trafican con el desplazamiento de personas.

En esta línea de actuación habría que redoblar los esfuerzos de la Unión Europea con Níger, uno de los países más pobres del mundo, la principal ruta de tránsito hacia Libia; para ello es necesario incrementar la política de desarrollo y de seguridad con este país. La misión EUCAP SAHEL Níger ayuda a las autoridades del país a prevenir, controlar, y gestionar los flujos de migración irregular a través de Níger y de Agadez, en particular, pero es imprescindible vincular estos esfuerzos con programas de desarrollo de estas poblaciones para que estas iniciativas establezcan políticas estables de seguridad, a la vez que de desarrollo y de creación de recursos.

En este mismo objetivo con Níger, parece necesario cristalizar de forma rápida el proyecto que en algún momento se manejó por parte de la Comisión para crear un centro piloto polivalente²⁸, en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ACNUR, y las autoridades nigerinas; el centro debería a la vez facilitar información, prestar protección en el ámbito local y ofrecer oportunidades de reasentamiento a las personas que lo necesiten. La existencia de este tipo de centros en los países de origen y/o de tránsito permitirá dar a los desplazados y migrantes una idea realista de las probabilidades de éxito de su viaje y ofrecer a los que se encuentren en situación irregular soluciones de asistencia para el retorno voluntario.

La Unión Europea y alguno de sus Estados han tenido una implicación significativa en el proceso político en Mali pero también es cierto que habría sido imprescindible adoptar un conjunto de posiciones y acciones –llegados al consenso imprescindible– respecto a un desarrollo más acorde a las cuestiones migratorias dentro del acuerdo de paz con los grupos armados que tenían una presencia determinante en el norte del país.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar13004>.

Interesante análisis en Martín Martín-Peralta, Carlos. 2013: *Somalia y el Cuerno de África en la encrucijada*, IEEEE, Documento de Opinión, enero de 2013.

²⁸ La iniciativa se encuentra recogida en JOIN (2015) 40 final. Bruselas, 9 de septiembre de 2015.

En el desarrollo de este compromiso, se puso en marcha la misión EUCAP SAHEL Mali para garantizar el orden constitucional y hacer posible las condiciones de una paz estable y duradera, lo que ha supuesto iniciar proyectos formativos y técnicos para la estructuración de las nuevas Fuerzas Armadas y de Seguridad en ese país. Sin embargo, parece necesario ampliar y detallar, tanto en este caso de Mali como en el de Níger, la contribución y trabajos conjuntos específicamente en el ámbito de la prevención de trata de seres humanos y el tráfico irregular de migrantes.

En la respuesta conjunta regional a grupos radicalizados y especialmente peligrosos como Boko Haram, la Unión Europea presta un apoyo significativo a la *Fuerza Multinacional Conjunta* establecida para frenar la presencia y avance de estos grupos así como, de forma paralela, también presta ayuda y cooperación a Nigeria, Camerún, Níger y Chad que requiere un desarrollo específico dentro de los acuerdos ACP, con una especial atención a la ayuda humanitaria. Dentro de ella es aconsejable prestar una atención especial a los diálogos multilaterales con estos países referidos a los desplazamientos y de forma muy especial a la migración irregular, con políticas que favorezcan la readmisión y el retorno, como la que ya se realizan con Nigeria, la fuente más importante del desplazamiento y de la migración irregular de la región²⁹.

En el desarrollo del acompañamiento de la Unión Europea a la República Centroamericana³⁰ es imprescindible continuar la labor de apoyo para restablecer la gobernanza con la misión de asesoramiento militar que se está poniendo en marcha y que intenta restablecer la gobernanza y la estabilidad de la República Centroafricana apoyando el proceso político, la recuperación económica y la estabilización, pero es imprescindible llevar a cabo una política preventiva teniendo en cuenta que el desarrollo del conflicto podría desencadenar un proceso de desplazamiento que agravará la situación en la región. De igual forma en Somalia, la Unión Europea apoya la reconstrucción de un Estado viable y el restablecimiento de un entorno de seguridad a través de la misión de la Unión Africana en ese país³¹ pero el Programa de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea debería incorporar un capítulo específico referido a desplazamientos irregulares.

Una de las situaciones más graves y que incide en el agravamiento de los desplazamientos hacia la Unión Europea es la situación en Eritrea; en 2015, 36.990 eritreos solicitaron protección internacional en la Unión Europea y un

²⁹ En 2015 se firmó con Nigeria un programa común de migración y movilidad que contempla la cooperación en materia de migración legal, migración irregular, migración y desarrollo, y protección internacional.

³⁰ Consejo de la Unión Europea. *Conclusiones del Consejo sobre la República Centroafricana*. 20 de julio de 2015. Véase en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/07/20-fac-car-conclusions/>.

³¹ AMISOM: <http://amisom-au.org/>.

cuarto de millón han buscado refugio en Etiopía y Sudán. La Unión Europea debe redoblar los esfuerzos para estudiar la mejor manera de colaborar con Eritrea para abordar la migración irregular. Por otro lado, la Unión ha planteado ampliar el diálogo con Eritrea dentro del proceso de Jartum –como veremos en el siguiente epígrafe– pero parece imprescindible reforzar la cooperación regional en materia de migración. En este sentido, es muy recomendable negociar un nuevo programa indicativo llevando a cabo la idea de la Comisión para dedicar 200 millones de euros al desarrollo económico, la gobernanza y, sobre todo, la creación de empleo; aun con todo, sería deseable introducir un capítulo específico referido a los desplazamientos y concretamente a las medidas para combatir la migración irregular.

Una situación igual de dramática es la que afecta a Sudán del Sur; más de 2 millones de personas han huido de sus hogares a lo largo de los dos últimos años y la Unión Europea, de forma conjunta con sus Estados miembros, ha destinado en torno a unos 377 millones de euros en el capítulo de ayuda humanitaria. Merecería la pena desglosar los capítulos de esa ayuda para incorporar medidas específicas que tienen que ver con el desplazamiento irregular y el control del tráfico de personas.

De forma similar ocurre con el conflicto en el Yemen que repercute en toda la región y que llega a provocar más de 250.000 desplazados y refugiados, al igual que en una parte significativa del Cuerno de África –por ejemplo, Etiopía, Sudán y Kenia– y en el lago Chad, que tienen que acoger a grandes comunidades de refugiados; muchos de ellos agravan la presión migratoria sobre la Unión y llegan a situaciones prolongadas de desplazamiento y drama humanitario.

Es necesario que la Unión Europea, especialmente la Comisión Europea y la alta representante pero también los Estados miembros, amplíen el trabajo realizado en el continente africano para paliar la crisis de desplazamiento combatiendo las causas profundas que lo provocan en su origen; para ello sería muy adecuado adoptar algunas de las medidas que hemos ido desglosando con el fin último de garantizar que los refugiados y desplazados internos y externos disminuyan en número y propiciar que, a medio y largo plazo, contribuyan a la economía y al desarrollo de sus regiones y comunidades.

Siria e Irak

La Unión Europea debe movilizar todos sus recursos vinculados dentro de la acción exterior para, no solo apoyar a las iniciativas diplomáticas en la solución dialogada para los conflictos de Siria e Irak, sino también para proponer que en dichos diálogos –tanto en los de alto el fuego, como en los de reconstrucción– se acuerden disposiciones específicas que tengan relación directa con los procesos de desplazamiento y con la protección de los derechos fundamentales de la sociedad civil; el primero de ellos: el derecho a la vida.

En este contexto más político, diplomático y de seguridad, no paracen suficientes los esfuerzos realizados por la Comisión y por la alta representante dentro del marco político para una estrategia regional, incluida la lucha contra el Daesh³², en donde se establecen compromisos financieros por importe de 1.000 millones de euros, porque sería imprescindible acompañar, de forma paralela con los objetivos para combatir y contener la presencia de este grupo en la región en estos territorios, medidas para proteger y preservar la vida de las poblaciones desplazadas masivas en los distintos frentes de combate. Sobra recordar que esos más de 4 millones de sirios que han huido de su país, incluidos los 7,6 millones de desplazados internos y los más de 230 000 muertos, han sido consecuencia de un conflicto en donde algunos de los Estados miembros de la Unión han tenido de forma directa e indirecta un papel destacado; antes y después de los atentados de París y Bruselas de noviembre de 2015 y marzo de 2016.

La extensión de la crisis de los desplazados a las fronteras de la Unión ha hecho claramente insuficientes los esfuerzos comunitarios y de sus Estados miembros que, desde 2011 hasta el momento actual, vienen prestando en concepto de ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo, cooperación económica y objetivos de estabilización para hacer frente a las necesidades de los desplazados internos, los refugiados y las comunidades de acogida en Siria, Irak, Jordania, Líbano, y Turquía. Se calcula más de 3.900 millones de euros en este período, de los cuales el presupuesto de la Unión Europea ha contribuido con cerca de 1.800 millones de euros. Por este motivo, se ha creado un *Fondo Fiduciario Regional de la Unión Europea* en respuesta a la crisis siria³³ para ofrecer una respuesta coherente y reforzada en el ámbito regional. El objetivo de este *Fondo* no solo es apoyar a los países vecinos que acogen a los desplazados, sino que este dinero se destina también a la ayuda humanitaria, a la estabilización y al desarrollo en el interior de Siria, incluido el restablecimiento de la gobernanza local y la prestación de los servicios básicos.

Es necesario señalar que probablemente no es solo una cuestión de seguir manteniendo e incrementando, con programas anteriores o fondos específicos, la ayuda financiera a Siria y a los países «críticos» en la recepción de la diáspora siria, sino que se hace imprescindible, urgente e inevitable, una verdadera política común que desarrolle el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad* de 2011³⁴, acomodando esta acertada estrategia a la realidad actual del desplazamiento en Siria y en el conjunto de la región.

³² Joint Communication to the European Parliament and the Council. w. Elements for a European Union Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the Daesh Threat. JOIN (2015) 2 final. http://ec.europa.eu/echo/files/news/20150206_JOIN_en.pdf.

³³ http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm.

³⁴ Véase la 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*

Una prueba clara de la falta de previsión por parte de las instituciones comunitarias y de sus Estados es que en este meritorio documento en donde se hacía balance de los esfuerzos realizados hasta ese momento sobre la cuestión migratoria por parte de la Unión Europea y se pretendía orientar las distintas estrategias interiores y exteriores sobre las cuestiones migratorias y de desplazamientos, así como política a seguir en los distintos foros e iniciativas regionales, no se hacía ni una sola vez referencia a Siria, aun cuando la guerra había empezado meses antes y sus consecuencias, ya en ese momento de importantes flujos de población, eran claramente previsibles.

En este mismo sentido que subraya la idea para establecer políticas preventivas, la Unión Europea debe ampliar la utilización de los Programas de Desarrollo Regional y Protección para apoyar a los países clave de refugio o de tránsito en Oriente Medio. Hasta este momento ascendía a 12 millones de euros y es una partida claramente insuficiente porque también deben incorporar un componente referido al desarrollo regional y a la protección a las poblaciones desplazadas, así como también a la protección de los derechos que les asisten, a la vez que reforzar la resiliencia de los refugiados, los desplazados internos y las comunidades de acogida. De forma previsora, en los distintos programas hay que establecer de forma clara las estrategias para abordar las crisis prolongadas de refugiados cuando la ayuda humanitaria no puede ofrecer una solución a largo plazo y no están pensadas, ni tienen instrumentos para dar soluciones sostenibles y permanentes en el tiempo.

Es claro que la Unión Europea ha acompañado los esfuerzos realizados por Líbano, Jordania, y Turquía, realizados en la acogida de refugiados que huyen de la violencia en Siria e Irak y ha facilitado asistencia a la población desplazada, principalmente siria en estos países, principalmente por los instrumentos de la ayuda humanitaria, pero sería muy oportuno que de esos 855 millones de euros destinados a esos cuatro países, la mayor parte de los capítulos presupuestarios fueran dedicados a consolidar y dar sostenibilidad a algunos de los proyectos que deben ocupar un lugar central en la política preventiva de migración y desplazamiento en la región. Dentro de ellos, los que plantean la creación de centros comunitarios que favorezcan la necesaria seguridad alimentaria, la generación de medios de vida, y la escolarización, especialmente de esta población; estas medidas ayudarían al imprescindible y obligatorio goce efectivo de los derechos fundamentales que asiste a estas comunidades en desplazamiento.

La situación en Irak también es preocupante porque en torno a 3,1 millones de personas han pasado a ser desplazados internos y externos al cabo de tres años de conflicto y la cifra parece va incrementándose

en los últimos meses. A pesar de que el número de iraquíes que buscan protección internacional en la Unión Europea sigue siendo relativamente pequeño, más aún si se compara con el de sirios, es urgente tener preparada una estrategia –también y principalmente desde la acción exterior– capaz de establecer instrumentos y herramientas que acompañen este proceso y de prever los riesgos. Como he señalado para el caso sirio, no son suficientes los 65,55 millones de euros asignados en 2015 por la Comisión Europea en concepto de ayuda humanitaria como respuesta a la crisis iraquí, sino que es necesario elaborar una estrategia integral que incorpore los componentes de cooperación al desarrollo y cooperación económica, con un capítulo específico referido al desplazamiento forzado interno y externo. Es claro que la ayuda humanitaria de la Unión Europea en el país, incluida la región del Kurdistán iraquí, que comprende el salvamento de emergencia para los más vulnerables y la asistencia médica, con el agudizamiento de los conflictos internos y el acoso bélico de los grupos radicales y del Daesh; dichos medios humanos y materiales son escasos e insuficientes para atender a la población civil, desplazada o no.

Región balcánica

Prestar el apoyo a los países balcánicos que reciben una parte de la población desplazada siria es una parte central dentro de la acción exterior y debe seguir siendo un eje de la actuación de la Unión en su relación con estos países que, sin estar en la Unión Europea y en distintas fases respecto a su futura incorporación, ocupan un lugar estratégico en estas dinámicas migratorias. Los esfuerzos que se han realizado hasta este momento han consistido en reforzar las capacidades de acogida y de asilo, así como en aumentar la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada y del tráfico de personas en desplazamiento. La Comisión Europea maneja la posibilidad de realizar un programa regional de apoyo a la protección y la gestión de las cuestiones migratorias sensibles en los Balcanes occidentales que se centrará en tres áreas: la identificación de migrantes, la puesta en común de información intrarregional e interregional, y mecanismos para ofrecer soluciones de retorno, aplicando al mismo tiempo garantías de protección práctica que reflejen las necesidades específicas de los migrantes, por una cuantía de 8 millones de euros³⁵. En esta fase de elaboración es importante recoger la experiencia de otros acuerdos y recoger capítulos específicos respecto a prestación de ayuda humanitaria y protección de derechos básicos con las garantías exigibles a algunos Estados que se encuentran en la fase de preadhesión.

³⁵ En este sentido Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo en JOIN (2015) 40 final.

En este mismo sentido para reforzar la ayuda humanitaria se ha aprobado un capítulo específico para Serbia y la antigua República Yugoslava de Macedonia con una cuantía de 1,75 millones de euros, principalmente orientada al imprescindible apoyo básico de aquellos desplazados que se encuentran en tránsito hacia Hungría pero, teniendo en cuenta la respuesta de este país, es imprescindible pensar en programas a medio plazo de asistencia en donde los criterios de infancia, juventud y educación, así como la asistencia básica sanitaria deberán plantearse con un mayor recorrido.

Es claro que la ayuda prestada a una parte de estos países por medio del *Instrumento de Ayuda a la Preadhesión*, en los ámbitos de la gestión de fronteras, la migración, el asilo, y las políticas que las acompañan, es claramente insuficiente y es imprescindible prestar una ayuda específica complementaria para fortalecer e incrementar las capacidades en materia de asilo, migración, y política de visados. La idea y el objetivo para fortalecer estas capacidades se encuentra en la necesaria protección de las poblaciones desplazadas con mayor grado de vulnerabilidad y que han sido víctimas del tráfico irregular. Después de la experiencia vivida en los últimos meses es urgente apoyar en Macedonia y Serbia una política de migración y asilo en sintonía con los criterios mínimos exigibles en protección y ayuda humanitaria; por ello es necesario prestar ayuda técnica de forma paralela a las ayudas económicas comprometidas de 24 millones de euros para Macedonia y 44 millones de euros para Serbia³⁶.

El diálogo político y diplomático para acordar respuestas regionales y globales a los desplazamientos y a sus causas

Acuerdos regionales y subregionales

En el desarrollo histórico de la cooperación política y de la posterior acción exterior de la Unión Europea se han ido estableciendo numerosos mecanismos de diálogo y asociaciones estratégicas de cooperación regional y subregional, sin embargo, las cuestiones migratorias y las referidas a la población desplazada –más allá de las cuestiones de entrada al espacio europeo y asilo– en el caso de ser consideradas, siempre ocupaban un segundo nivel; solo han aparecido en la agenda comunitaria en su relación con terceros Estados de forma muy reciente.

En el diálogo histórico mantenido por la Unión para abordar el desplazamiento y las causas que lo producen, una primera prioridad debe ser la política de vecindad de la Unión Europea, en particular la asociación con el Mediterráneo meridional³⁷ y la asociación oriental³⁸, en donde las dimen-

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto.

³⁸ Ucrania, Belarús, Moldova, Georgia, Armenia y Azerbaiyán.

siones de la migración, la movilidad, y en concreto los desplazamientos, deben ser abordados, como actualmente lo son pero solo en una pequeña parte, desde la cooperación política, económica, social, y de seguridad, en un sentido más amplio, manteniéndose diálogos tanto en el contexto regional como en el ámbito bilateral. Es claro que el objetivo debe ser avanzar sistemáticamente hacia unas asociaciones fuertes y estrechas basadas en la confianza mutua y en los intereses comunes, preparando el camino a una mayor integración regional pero, sobre todo, creando nuevos instrumentos de cooperación al desarrollo asociados a las cuestiones de desplazamiento y a sus causas.

Si consideramos la amplitud geográfica y el número de participantes, un segundo ámbito que debe pasar a ser un objetivo prioritario desde la perspectiva de las migraciones y desplazamientos son el proceso de Praga³⁹, el proceso de Budapest⁴⁰, y de forma prioritaria la Asociación Estratégica Unión Europea-África⁴¹.

Esta última asociación incluye a 53 Estados africanos y ocupa un lugar estratégico en la necesaria política integral para abordar la cuestión de los desplazamientos; para ello, más allá de los ámbitos interinstitucionales, parece imprescindible consolidar el proceso de marcos regionales y subregionales en donde, más allá del ámbito declarativo, el capítulo de iniciativas, programas y proyectos específicos, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, la ayuda, la generación de recursos y la lucha contra el hambre, debe ocupar un lugar prioritario. En este marco de asociación es imprescindible aportar respuestas conjuntas globales con el objetivo de atajar de forma coordinada las causas que producen el desplazamiento, crear recursos de vida –no solo de subsistencia–, propiciar proyectos de emprendimiento, economía solidaria y empleo, e impulsar el trabajo comunitario y tribal, así como mejorar la gestión de los flujos migratorios.

En relación con este último tema, repasando la labor realizada por los grupos de trabajo y dentro del capítulo de propuestas, es muy aconsejable la creación de forma urgente de un *Instituto Africano de Desplazamiento, Migraciones y Remesas* que tenga entre sus prioridades el capítulo referido a las

³⁹ Este proceso incluye a la Unión Europea y a 19 países del este (Balcanes occidentales, Europa oriental, Rusia, Asia central, el Cáucaso meridional y Turquía).

⁴⁰ Foro consultivo que reúne a más de cincuenta países y diez organizaciones internacionales, entre ellos China, Bangladesh, Pakistán, Afganistán, Irán, Iraq, Siria, Turquía y los países de Asia central.

⁴¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 17 de octubre de 2008 denominada «Un año después de Lisboa: la Asociación África-Unión Europea en marcha». COM (2008) 617 final. Esta iniciativa se inspira, entre otras, en la Declaración de Trípoli, el Plan de Acción África-Unión Europea contra el Tráfico de Seres Humanos y también en la Declaración y el Plan de Acción de Uagadugu sobre el empleo y la reducción de la pobreza.

poblaciones africanas desplazadas interna y externamente; especialmente desde la perspectiva de la protección de sus derechos fundamentales y la lucha contra el tráfico de personas. Apoyar iniciativas como las que plantea el Instituto de Altos Estudios Europeos con algunos Estados africanos denominada «Ruta de los Esclavos», permitiría compartir objetivos conjuntos en la defensa de derechos fundamentales para, desde el conocimiento cultural recíproco y el intercambio de jóvenes, combatir conjuntamente esta nueva ruta de esclavos que supone el actual tráfico y comercio de personas hacia Europa.

En esta misma dirección, la propuesta para establecer una red subsahariana de observatorios para el desplazamiento y las migraciones que permita recabar datos más fiables sobre estas dinámicas, puede ser un instrumento muy útil para establecer políticas preventivas y planificar planes de ayuda de urgencia y respuestas regionales humanitarias que puedan ser acompañadas por parte de proyectos europeos concretos. Tanto el Instituto como los observatorios podrían ser el marco adecuado en el imprescindible diálogo estructurado tanto con las instituciones europeas, como con los representantes de la diáspora africana en Europa.

Por último, dentro de las prioridades en la búsqueda de una política integral sobre desplazamiento, estos procesos regionales más amplios deben completarse con el desarrollo de los actuales procesos subregionales específicos, especialmente en el proceso de Rabat (para África occidental); el proceso de Jartum y de un posible marco subregional adicional en el Cuerno de África/África oriental que se encuentra en fase de inicial definición.

El proceso de Rabat⁴²

En relación con los objetivos establecidos en el proceso de Rabat es necesario destacar que ha sido un instrumento muy útil y bien orientado para reforzar el diálogo y la cooperación en materia de desplazamiento (desplazamiento forzado, migración legal, y movilidad; prevención de la migración irregular y medidas para luchar contra ella; migración y desarrollo; protección internacional), pero sobre todo para identificar las prioridades comunes con el fin de desarrollar una cooperación más aterrizada, práctica y operativa.

⁴² El proceso de Rabat se puso en marcha en la «Primera Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo» de julio de 2006; reúne a los Gobiernos de 55 países europeos y africanos de África del Norte, central y occidental, junto con la Comisión Europea y la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO). Está dirigido por un Comité director formado por cinco Estados miembros de la Unión Europea (Bélgica, Francia, Italia, Portugal y España), cinco países socios (Burkina Faso, Mali, Guinea Ecuatorial, Marruecos y Senegal), así como la Comisión Europea y la CEDEAO.

Este mecanismo de cooperación, desde la acción exterior comunitaria, ha permitido, no solo establecer un diálogo fructífero entre la Unión Europea y los países socios, sino que al mismo tiempo ha propiciado un refuerzo de la cooperación mediante la aplicación de acuerdos bilaterales, subregionales y regionales e iniciativas multilaterales. La Red del Atlántico SEAHORSE es un claro ejemplo de cooperación concreta⁴³ en el ámbito regional entre España, Portugal, Senegal, Mauritania, Cabo Verde, Marruecos, Gambia, y Guinea Bissau. Este marco de cooperación permite el intercambio de información entre las autoridades para prevenir la migración irregular y la delincuencia transfronteriza.

El desarrollo de este proceso permitió en 2014 desarrollar la «Cuarta Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo» que es una de las referencias fundamentales en el trabajo conjunto para abordar el problema de los desplazamientos en su origen. En su marco se adoptó la Declaración de Roma y programa para 2015-2017⁴⁴, referencia modélica a la hora de establecer el conjunto de prioridades que identifica dos campos temáticos prioritarios para la acción futura: 1) el refuerzo del vínculo entre migración y desarrollo, y 2) la prevención y la lucha contra la migración irregular y los delitos conexos. También introdujo la protección internacional como uno de los cuatro pilares de cooperación, en consonancia con el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM)*.

Para desarrollar los objetivos marcados en el proceso de Rabat, en noviembre de 2015 se llevó a cabo la *Cumbre de La Valeta sobre Migración*⁴⁵ que permitió avanzar en esta misma dirección que ya señalara la Declaración de Roma a la hora de afirmar que los desplazamientos y en general la migración es una responsabilidad compartida de los países de origen, tránsito y destino.

Desde este enfoque que marcó la *Cumbre*, se puede ir estableciendo una política integral que facilite elaborar un plan de acción concreto que permita los siguientes objetivos:

- Abordar las verdaderas causas profundas del subdesarrollo y la pobreza que son la matriz de la migración irregular y del desplazamiento forzoso.
- Potenciar la cooperación en materia de migración legal y movilidad para evitar los desplazamientos irregulares.
- Reforzar la protección de los migrantes y solicitantes de asilo.
- Prevenir y combatir la migración irregular, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos.

⁴³ En este sentido Martínez-Almeida de Navasqués, Magdalena. *El control de la inmigración ilegal en la frontera exterior del Mediterráneo central*. Real Instituto Elcano. ARI 8/2014-10/2/2014.

⁴⁴ La Declaración se puede encontrar en http://italia2014.eu/media/3775/fr_declaration_prog_rome_final_27_11_2014.pdf.

⁴⁵ El «Plan de actuación» y la «Declaración política» se puede encontrar en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>.

- Colaborar más estrechamente para mejorar la cooperación en materia de retorno, readmisión y reintegración.

Este plan de actuación que supone una referencia modélica de intervención, tomando como referencia la cooperación subregional de la Unión Europea con los países de origen y tránsito de la población desplazada, requiere una articulación presupuestaria. Para este caso concreto y aprovechando la *Cumbre de La Valeta*, se puso en marcha oficialmente el *Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África*⁴⁶ destinado a generar estabilidad y a abordar las causas profundas de la migración irregular y de los desplazamientos de personas desde este continente.

*El proceso de Jartum y Cuerno de África*⁴⁷

De forma paralela con el de Rabat, este proceso de Jartum (Iniciativa sobre la Ruta Migratoria Unión Europea-Cuerno de África) ha permitido desde 2014 establecer un diálogo efectivo y duradero sobre desplazamiento forzado, migración, y movilidad destinado a reforzar la cooperación actual, en particular a través de la identificación y la ejecución de proyectos concretos. Como se indica en la Declaración Ministerial de 28 de noviembre de 2014, el diálogo se centra principalmente en la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes⁴⁸.

En este marco de cooperación la Unión Europea se compromete a apoyar a los Estados del Cuerno de África tanto política e institucionalmente, como con asistencia financiera y técnica específica que propicie gestionar los desplazamientos procedentes de la región; sin embargo, de forma paralela a la cooperación técnica y financiera prestada, es necesario tener la seguridad respecto al compromiso firme de estos Estados del Cuerno de África con los objetivos y acuerdos adoptados dentro de esta responsabilidad compartida sobre el desplazamiento en el Cuerno de África; por ejemplo, a la hora de proporcionar las capacidades y recursos necesarios para crear centros de tránsito para esta población desplazada.

⁴⁶ Los objetivos, estructura y funcionamiento del Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África puede encontrarse en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_es.htm.

⁴⁷ El proceso de Jartum (Iniciativa sobre la Ruta Migratoria Unión Europea-Cuerno de África) se puso en marcha oficialmente en una conferencia Ministerial celebrada en noviembre de 2014 en Roma, reúne a la Unión Europea y 9 países africanos del Cuerno de África y países de tránsito, así como la Comisión Europea, la Comisión de la Unión Africana y el Servicio Europeo de Acción Exterior. Está dirigido por un Comité director formado por cinco Estados miembros (Italia, Francia, Alemania, Reino Unido y Malta), cinco países socios (Egipto, Eritrea, Etiopía, Sudán y Sudán del Sur), así como la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión de la Unión Africana por la parte africana.

⁴⁸ La Declaración en <http://italia2014.eu/media/3785/declaration-of-the-ministerial-conference-of-the-khartoum-process.pdf>.

Estas dudas fundadas respecto a los compromisos, vienen determinadas porque los Gobiernos de países como Eritrea, Somalia, Etiopía, Sudán del Sur y Sudán, tienen políticas y prácticas sociales que en gran medida, son ellos mismos los que ayudan a crear las condiciones que producen los desplazados y refugiados por su corrupción endémica y conflictos permanentes⁴⁹. Si bien el proceso de Jartum tiene como objetivo abordar las causas fundamentales del desplazamiento, sería imprescindible, como ocurre en el proceso de Rabat, establecer un plan de actuación claro con medidas concretas bien establecidas, a la vez que un calendario de actuación que permita avanzar en estos objetivos comunes.

Los discutidos acuerdos de contención y control: el acuerdo con Turquía

Turquía siempre ha sido la referencia fundamental en los acuerdos suscritos por la Unión Europea para la gestión de la población desplazada; un ejemplo de ello es que ya en 2014, Turquía recibió 79 millones de euros para contribuir a los esfuerzos regionales destinados a hacer frente a la presión sobre su sistema de gestión de los refugiados y ayudar a evitar peligrosas travesías en el Mediterráneo oriental. Con el agravamiento del conflicto en Siria y los momentos más difíciles de la guerra con el incremento exponencial de la población desplazada, la Unión Europea destinó a Turquía 175 millones de euros en relación con la crisis en ese país.

La crisis en la recepción de la población desplazada siria en la fronteras de la Unión Europea, especialmente la frontera griega, a lo largo de 2015 con más de 368.000 peticiones de asilo, multiplicó el valor de Turquía como Estado «tapón» para frenar y/o reubicar a dicha población; de tal forma que la financiación procedente del *Instrumento de Ayuda a la Preadhesión*⁵⁰ en el ámbito de los asuntos de interior, ha pasado de 130 millones de euros en el período 2007-2013 a una dotación indicativa de 245 millones de euros para el período 2014-2016. El incremento presupuestario y la cooperación política e institucional de los distintos acuerdos con Turquía en la gestión de la población desplazada en tránsito hacia la Unión Europea, siempre ha sido vinculado al proceso de adhesión de este país a la Unión Europea y se ha llevado a cabo de forma paralela al incremento de la presión migratoria y ante la incapacidad de la Unión y de sus Estados implicados para dar una

⁴⁹ Son numerosas las acusaciones a los Gobiernos de Eritrea, Kenia y Somalia sobre su compromiso en esta labor; concretamente en Eritrea sería casi imposible controlar la protección y seguridad de cualquier solicitante de asilo eritreo devuelto ya que ningún órgano de vigilancia de los derechos humanos tiene permitida la entrada en un país que sigue estando en gran medida cerrada a la comunidad internacional.

⁵⁰ Reglamento (Unión Europea) núm. 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014.

respuesta coordinada y unida ante la situación grave de crisis humanitaria en las fronteras de la Unión.

El acuerdo suscrito entre la Unión Europea y Turquía⁵¹ de marzo de 2016 nace en este contexto y con estas servidumbres; de tal forma que, conforme a los nueve puntos acordados, la mayor parte de los inmigrantes irregulares que lleguen desde Turquía hasta las islas griegas son devueltos nuevamente a ese país; a cambio, la Unión Europea se compromete a traer desde Turquía a un número de refugiados equivalente al de expulsiones. Como contrapartida la Unión Europea aumenta a los 3.000 millones de euros las ayudas destinadas a Turquía para atender a los refugiados, exime a sus ciudadanos de la necesidad de visado para viajar a la Unión Europea desde junio de 2016 y se compromete en dar un impulso significativo al proceso de adhesión de ese país a la Unión Europea.

A pesar de las rectificaciones posteriores que realizó el Consejo Europeo el 17 y 18 de marzo para no realizar esas deportaciones de forma masiva e inmediata, para lo cual era necesario ver una a una las peticiones presentadas, –que ya en los primeros meses se muestra imposible de gestionar administrativamente a pesar del personal comunitario desplazado para esta labor–, todas esas medidas, ofrecen serias dudas respecto a su legalidad internacional por el riesgo en la vulneración de las normas del derecho internacional humanitario referidas al necesario respeto y obligada garantía de los derechos fundamentales de las poblaciones desplazadas como consecuencia de un conflicto bélico. Incluso Naciones Unidas expresó la preocupación sobre las medidas adoptadas, al señalar que de entrada en el acuerdo no se hace distinción y ni tampoco se identifica claramente, de forma ágil y rápida a la población desplazada que pueda ser objeto de asilo; por ello, solicitó el cumplimiento de la legalidad internacional porque, en palabras de su secretario general Ban Ki-Moon: «Todos los líderes europeos deben estar a la altura de los principios que han guiado a este continente. La división y la marginalización dañan a las personas y socavan su seguridad»⁵². Incluso ACNUR y UNICEF expresan su preocupación por la eficiencia de las capacidades griegas y de la Unión para determinar las personas objeto de protección mientras son retenidas en condiciones humanitarias insostenibles; de esas personas, apunta UNICEF, el 40% son niños que necesitan protección, llegando ya

⁵¹ El texto íntegro del acuerdo puede encontrarse en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>; también *Acuerdo Unión Europea-Turquía. Preguntas y respuestas* (Comisión Europea, 19 de marzo de 2016): http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm.

⁵² La intervención puede encontrarse en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34966#.V0gFa5GLQ2w>.

a 19.000 niños en Grecia, de los cuales uno de cada diez no se encuentra acompañado⁵³.

Los distintos informes sobre la dudosa legalidad del acuerdo suscrito con Turquía y las normas del derecho internacional y del derecho internacional humanitario que podrían ser vulneradas⁵⁴ dejan claro la gran contradicción existente entre una Unión Europea que afirma en su Tratado ser un espacio de solidaridad interior y exterior, también en su política migratoria pero, con este acuerdo y el agravamiento del drama humanitario de esta población, demuestran una clara inclinación hacia la construcción de una «Europa Fortaleza» que conlleva una deriva autoritaria en la posición de algunos Gobiernos comunitarios.

La posiciones encontradas entre los distintos Gobiernos sobre el acuerdo, incluso las dudas que algunos expresaron –como el español– respecto a su legalidad y posible aplicación⁵⁵, denotan como en pocos momentos la falta de un liderazgo capaz de establecer una posición de consenso próxima al espíritu comunitario y a las esencias profundas que han estado en el origen y en los momentos determinantes del proceso de integración; especialmente en los momentos más difíciles y críticos como el que estamos viviendo con la situación crítica con la población desplazada y refugiada.

Los acuerdos con «terceros» Estados para una gestión adecuada tanto en la recepción, como en el tránsito o incluso en el retorno de la población desplazada no debe suponer una renuncia a la directa responsabilidad que la Unión Europea y sus Estados miembros tienen con dicha población, con el trato humanitario que requieren, y con la protección plena de los derechos fundamentales que les asisten. Esta es una responsabilidad que, en ningún caso, por la vía de un acuerdo como el suscrito con Turquía, puede delegarse. La «diplomacia de chequera» que señalan algunos análisis⁵⁶, el «subarriendo de la crisis» o el «Pacto de la Vergüenza» que señalan otros⁵⁷, cuando valoran la búsqueda por parte de la Unión Europea de Estados aliados para que hagan el trabajo menos grato en la

⁵³ El comunicado de ACNUR y UNICEF se puede encontrar en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34699#.V0gCHpGLQ2x>.

⁵⁴ Es interesante el análisis de Gortázar Rotaache, Cristina: *La crisis de los refugiados: la hora de Europa*, en Real Instituto Elcano. ARI. 5/2016.

⁵⁵ El ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación español José Manuel García-Margallo así lo expresó en distintas declaraciones; también la Declaración de la Comisión Mixta para la Unión Europea del Congreso de los Diputados español expresaba esa preocupación y las dudas sobre la legalidad <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/Resoluci%C3%B3n%20Refugiados%20Final.pdf>.

⁵⁶ Sanahuja, José Antonio. «La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera"» en Manuela Mesa (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016*, Madrid, 2106.

⁵⁷ Alusiones de este tenor y contundencia fueron algunas de las muchas expresadas en el debate en el Parlamento sobre el acuerdo entre la Unión Europea y Tur-

gestión de las diáspora siria o de los previsibles incrementos de la población desplazada, ponen en evidencia lo que parece necesario en este momento y ante esta situación crítica: una respuesta desde una política integral en coherencia con la *Agenda Europea de Migración* y los acuerdos con terceros Estados en la protección de los derechos fundamentales y especialmente de las comunidades que, como la población refugiada y desplazada, se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

En conclusión, la Unión Europea debe dar solución de forma conjunta y acorde a su política de derechos a la cuestión de los refugiados y de la población desplazada, asumiendo la cuota parte que le corresponde a cada Estado en esa responsabilidad, sea o no sea frontera exterior de la Unión. Para ello, parece imprescindible que la política de migración y de desplazamiento de la Unión permanezca al margen de la demagogia electoralista de algunas opciones políticas nacionales para ser, de forma progresiva y coordinada, una de las políticas supranacionales de la Unión, tanto en los criterios de admisión y tránsito, como en la gestión de fronteras y ámbitos internacionales propios de la acción exterior.

Agenda compartida sobre los desplazamientos en los diálogos regionales y subregionales: propuestas de avance

En los distintos diálogos regionales y subregionales es imprescindible trabajar sobre una agenda compartida que permita abordar algunas de las causas profundas de los desplazamientos y en las políticas que son necesarias poner en marcha desde el ámbito, no solo desde el hecho y la ayuda de la Unión Europea, sino principalmente desde la cooperación al desarrollo y los acuerdos estratégicos en los distintos procesos.

Esta agenda y las principales líneas de actuación en las que trabaja la Comisión Europea y sobre las que en este momento es necesario realizar propuestas como las que hacemos desde estas líneas, son uno de los principales frutos en esta responsabilidad compartida sobre los desplazamientos, e intenta establecer un modelo de actuación programático para los distintos diálogos presentes, a la vez que orientar en clave «desplazamiento» los impulsos de los principales proyectos dentro de la cooperación que desarrolla la Unión Europea en las distintas regiones directamente afectadas.

Desplazamiento y desarrollo

Las personas se desplazan para huir de la pobreza y los conflictos, buscar protección frente a la persecución o los daños graves, o crearse una vida

quía; se puede encontrar en http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20160408IPR22136/20160408IPR22136_es.pdf.

mejor. Para las personas, la migración puede ser una de las estrategias de reducción de la pobreza más potentes e inmediatas. A falta de oportunidades de empleo, numerosos jóvenes buscan mejores oportunidades de migración. En los planes de acción dentro de los distintos diálogos regionales, tanto en el proceso del Sahel, como Rabat y Jartum, pero también en los procesos de Budapest y Praga, es prioritario centrarse en el vínculo existente entre desplazamiento y desarrollo que vincule iniciativas humanitarias con las de creación de recursos y fortalecimiento de las comunidades. Algunas de estas iniciativas ya lo están haciendo pero será necesario vincular de forma firme los respectivos fondos económicos establecidos con proyectos concretos que requieren de un estricto seguimiento para que no existan incumplimientos o desviación de fines.

De forma paralela, la Unión Europea debe desarrollar la prevención y la lucha contra la migración irregular, el tráfico y la trata de seres humanos, el fomento de la protección internacional y la organización de la movilidad y la migración legal con los mecanismos ya valorados desde la acción exterior que, como hemos destacado, tanto desde el diálogo político, diplomático, como desde la Política Común de Seguridad y Defensa –incluso desde la OTAN– requieren concretarse y fijar instrumentos permanentes de actuación.

Recursos de vida, empleo y juventud

El desempleo juvenil y el acceso de los jóvenes al trabajo es probablemente el principal punto compartido en la agenda global que, en las regiones de pobreza extrema, por no hablar de las que se encuentran en conflicto, adquieren un carácter dramático. El objetivo de crear empleo juvenil en estas regiones es prioritario en los diálogos regionales y subregionales porque incide de forma directa en el mayor o menor número de desplazamientos.

Este es el gran tema pendiente en los distintos diálogos en marcha para la búsqueda de recursos de vida, el incipiente desarrollo económico es necesario para crear empleo y reducir significativamente la pobreza y las desigualdades de renta que siguen prevaleciendo en todas las regiones consideradas. Es necesario concretar acciones en los distintos planes de actuación señalando proyectos singulares y sectores productivos o de economía solidaria en los que intervenir. Sería interesante en este ámbito, rescatar la idea de los microcréditos que en algunos momentos dieron un gran resultado a la cooperación europea y también a la española un mayor esfuerzo para crear oportunidades de empleo en todos los sectores, en particular para los jóvenes.

La cooperación en materia educativa es clave en el empoderamiento de los jóvenes y en el desarrollo de sus comunidades. La cooperación interuni-

versitaria de la mano de iniciativas como la «Cátedra para la Paz» o el programa europeo «Construir la Paz» a través de la formación en los distintos niveles educativos, debe orientarse en estos ámbitos geográficos concretos con una identificación de indicadores de paz y desarrollo que permitan poner en marcha programas específicos en este ámbito. Iniciativas como las que desarrolla para otros espacios regionales y comunidades específicas la Red de Universidades para la Paz (REDIUNIPAZ)⁵⁸ para promover la educación para la paz, el desarrollo sostenible, la defensa de los derechos humanos, y el empleo juvenil, permiten ofrecer alternativas formativas de máximo nivel de calidad y compromiso al mínimo que permita eliminar los «caldos de cultivo» adecuados para la demagogia extremista y el radicalismo en los países de origen, así como en los de tránsito como en los de recepción.

Es necesario iniciar una reflexión especial sobre el reto demográfico para saber cómo darle solución conjunta. La demografía debería incluirse progresivamente y de forma más sistemática en el diálogo político con los países beneficiarios. Más en general, los instrumentos de la Unión Europea y los Estados miembros se movilizarán para mejorar la cohesión social y el crecimiento económico integrador, incluida la integración regional, en particular mediante la aplicación del Programa de Desarrollo del Acuerdo de Asociación Económica (PAPED).

Apoyo de la Unión Europea a los desplazados y refugiados en las regiones más próximas a los conflictos: los Programas Regionales de Protección y Desarrollo (PRPD)

Los Programas Regionales de Protección y Desarrollo (PRPD) ocupan un lugar estratégico en la ayuda a los terceros países que acogen a un gran número de refugiados para satisfacer las necesidades de protección y desarrollo de los desplazados, refugiados y solicitantes de asilo, así como las necesidades de las comunidades de acogida de estas poblaciones. Estos

⁵⁸ En el marco de la cooperación técnica europea y específicamente de España con Colombia, dentro del Plan de Formación y Capacitación del II Laboratorio de Paz: EuropeAid/123300/D/SER/CO, se constituyó la Red Internacional de Universidades por la Paz, REDIUNIPAZ, por acuerdo entre la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España UNED, el Instituto de Altos Estudios Europeos, la Universidad Camilo José Cela, la Universidad de Antioquía, la Universidad del Cauca, la Universidad de Nariño, la Universidad de Pamplona, la Universidad de la Amazonia, la Universidad de Cartagena, y la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia ESAP. El objetivo general de la REDIUNIPAZ es generar movimientos pedagógicos y culturales dirigidos a consolidar proyectos democráticos de Nación mediante el estudio, la investigación y la formación a todos los niveles, en los temas referidos a la paz, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Sus dos programas emblemáticos son: *Construir la Paz a través de la formación y la Cátedra de la Paz*.

Programas intentan paliar, en la medida de sus escasas posibilidades y recursos, las carencias de capacidades de las autoridades locales en el ámbito de la protección de estas personas. El consorcio PRPD África del Norte está liderado por Italia, mientras que el consorcio PRPD Cuerno de África está dirigido por los Países Bajos; ambos se basan en las lecciones aprendidas de anteriores programas regionales de protección y en el Programa Regional de Protección y Desarrollo para Oriente Medio, ejecutado por un consorcio dirigido por Dinamarca.

En una apuesta de esfuerzo compartido y como primera medida, es necesario dotarles de mayores medios presupuestarios, humanos, y materiales, desde un enfoque más coordinado entre las acciones orientadas a la protección y al desarrollo. Para ello, deberán contar con partidas específicas de los distintos fondos pero también del esfuerzo bilateral de los Estados miembros de la Unión, con independencia del liderazgo nacional que tiene cada uno de ellos. El programa de actuación debería ampliarse a un marco lógico que suponga acciones como: el apoyo al marco legislativo y político en la protección de los derechos de la población desplazada; la creación de una estructura administrativa específica que en los distintos ámbitos territoriales tengan esta responsabilidad sobre el desplazamiento; la formación de los profesionales que se ocupan de esta población; asegurar las primeras asistencias y los primeros recursos de estas poblaciones; la imprescindible y continua formación de las comunidades desplazadas; el apoyo a la determinación del Estatuto del Desplazado y Refugiado, la mejora de las condiciones de acogida; apoyo a los grupos vulnerables de desplazados y refugiados; sensibilización sobre los peligros de los desplazamientos irregulares; oferta de programas de generación de empleo y formación profesional; así como y de forma prioritaria, fomentar la confianza y la cohesión social entre los refugiados y las comunidades de acogida.

Cooperación en materia de retorno y readmisión con los países de origen y de tránsito

Uno de los elementos clave en la acción exterior de la Unión y los desplazamientos que mide la calidad democrática en la protección de derechos de esta población desplazada es contar con una política eficaz de retorno de los migrantes llegados de forma irregular al territorio del país de acogida que no puedan acogerse a la protección internacional. Este es uno de los grandes temas en discusión que se encuentra en el fondo de las limitaciones de los Estados comunitarios de mayor recepción de esta población, como es el caso de Grecia y de otros países pero, sobre todo, de los acuerdos mantenidos con «terceros» Estados y más concretamente el acuerdo con Turquía, que pone en serias dudas su legalidad, la flagrante falta de garantías en la protección de los derechos fundamentales y de retorno, por

lo tanto, la escasa calidad democrática de dicho acuerdo como ya hemos analizado.

Si se analizan los datos actuales los porcentajes de retorno en los Estados miembros de la Unión Europea son relativamente bajos en 2014 –el primero sobre el que tenemos datos estadísticos–, menos del 40 % de los migrantes irregulares sobre los que se dictó una orden de retorno abandonaron de hecho la Unión Europea. Esa cifra se incrementará sensiblemente a lo largo de estos dos últimos años con la actual dinámica de desplazamiento que estamos viviendo pero, aun con todo, las políticas de retorno con garantía de derechos es un punto central en esta agenda compartida que estamos elaborando para mantener la credibilidad y el buen funcionamiento de nuestros sistemas de asilo y migración, respetando plenamente los derechos fundamentales de los desplazados y el principio de no devolución.

En este ámbito, antes del discutido acuerdo con Turquía, la Comisión había propuesto recientemente un ambicioso plan de acción en materia de retorno que, en particular, establece una estrategia para incrementar la cooperación con terceros países en materia de acuerdos de readmisión y retorno. Para hacerlo posible es necesario que la Unión Europea movilice todas las políticas pertinentes, también y sobre todo, la política exterior, la ayuda al desarrollo, y el comercio, para incentivar a nuestros socios a cooperar en materia de readmisión, sobre la base del principio de «más por más». A tal fin, la cooperación de la Unión Europea con los terceros países también deberá centrarse en reforzar la capacidad para responder a su debido tiempo a las solicitudes de readmisión –lo que dice mucho de las carencias actuales y la incapacidad de la Unión Europea en la situación crítica en la frontera griega– y en verificar en sus acuerdos con otros Estados la garantía en la protección de derechos de los desplazados retornados que llegaron a ese territorio en virtud de ese acuerdo en concreto; como no ocurre en lo acordado con Turquía.

Parece importante impulsar la plena aplicación de los acuerdos de readmisión vigentes⁵⁹ y también la rápida conclusión de las negociaciones en curso⁶⁰. Después de los acontecimientos de los últimos meses y del desarrollo que han seguido los distintos «diálogos» en los escenarios regionales y subregionales considerados, el apoyo a la reintegración de los retornados y en el refuerzo de la capacidad de sus países de origen para readmitir y reintegrar a la población desplazada deben ocupar un

⁵⁹ Hoy en día están en vigor 17 acuerdos de readmisión con los siguientes países: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Rusia, Ucrania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistán, Georgia, Turquía, Armenia, Azerbaiyán, y Cabo Verde.

⁶⁰ Están en curso negociaciones con Marruecos y Túnez. En este sentido COM (2015) 453.

lugar central en los nuevos acuerdos o el desarrollo de los hasta ahora suscritos.

Conclusiones

La Unión Europea durante los últimos años desde una política más reactiva que preventiva ha intentado abordar los desafíos de los desplazados, refugiados y la migración a través de su acción exterior, combinando instrumentos políticos, de desarrollo y de ayuda humanitaria. Sin embargo, la actual crisis que afecta a la población desplazada ha puesto de manifiesto los problemas complejos, contradicciones y falta de voluntad conjunta de la Unión para dar respuesta urgente a esta situación de urgencia humanitaria que repercute de forma directa en nuestras fronteras.

Las raíces de este proceso son múltiples e idénticas a las que producen el desplazamiento forzado de tanta población: la guerra, el hambre, la falta de medios y de oportunidades; por lo tanto la política más eficaz es aquella que combate estas causas profundas en su origen. En consecuencia, semejante crisis solo puede afrontarse desde una visión integral que combine las políticas comunitarias y la acción exterior de la Unión Europea, y dentro de ella un planteamiento que englobe esfuerzos a corto y largo plazo en donde se combinen los distintos instrumentos de que dispone la Unión.

Los instrumentos que encierra la acción exterior de la Unión Europea, tanto en los ámbitos políticos y diplomáticos (Política Exterior y de Seguridad Común), así como en los de seguridad y defensa (Política Común de Seguridad y Defensa) y los de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, deben desarrollar una política preventiva para tratar de atajar los problemas de raíz; para ello, será inevitable revisar nuestra actuación en procesos que han sido determinantes en la grave crisis humanitaria que deben administrar los Estados de la Unión, sus instituciones nacionales y también las comunitarias.

La violencia de los conflictos en Siria e Irak, la inestabilidad y la pobreza en algunas zonas de África –con toda probabilidad las dos causas principales han obligado a millones de mujeres, hombres y niños a huir de sus países en busca de protección y de una vida digna–, mucho tienen que ver con la incapacidad por parte de la Unión Europea para tener una política exterior más activa, con nuevos instrumentos en la elaboración, ejecución y control de nuestras posiciones y acciones comunes. Respecto a los primeros, la posición de división de los europeos en los sucesivos conflictos, primero en Afganistán e Irak, demuestran los distintos modelos irreconciliables en este ámbito de la seguridad y defensa y con posterioridad en Siria; incluso, en este último caso, algunos de nuestros Estados, han alimentando de forma directa la guerra civil entre los distintos frentes, de una forma más o menos encubierta, antes y después de los atentados en París y Bruselas,

pero siempre sin una acción común regularmente adoptada en el seno de la Unión.

Los recortes relativos que ha supuesto la crisis económica en una parte significativa de los Estados de la Unión y en ella en su conjunto, especialmente en los esfuerzos sostenidos de cooperación que se plasman en los Fondos Europeos de Desarrollo deben dejar paso a un esfuerzo sostenido que debe tener como referencia de coordinación el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad* y sobre todo la nueva *Agenda Europea de Inmigración*. Para ello, es necesario no solo llegar al tope máximo establecido de 96.800 millones de euros para el período 2014-2020 en el presupuesto de la cooperación exterior de la Unión Europea, sino priorizar el gasto hacia los principales escenarios que intervienen de forma directa en la actual crisis de desplazamiento, impulsando de esta forma los deseables acuerdos de asociación.

Es necesario señalar que probablemente no es solo una cuestión de seguir manteniendo e incrementando, con programas anteriores o fondos específicos, la ayuda financiera a Siria y a los países «críticos» en la recepción de la diáspora siria, sino que se hace imprescindible, urgente e inevitable, una verdadera política común que desarrolle el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*, una respuesta desde una política integral en coherencia también con la *Agenda Europa de Migración* y los acuerdos con terceros Estados en la protección de los derechos fundamentales y especialmente de las comunidades que, como la población refugiada y desplazada, se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Para todo ello, es necesario reforzar el diálogo político, la cooperación y el intercambio de conocimientos y experiencias con los países socios, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales en apoyo de la movilidad humana como elemento positivo del desarrollo humano. A este respecto es imprescindible desarrollar las distintas estrategias regionales de la Unión: Sahel, Cuerno de África, golfo de Guinea, así como también la asociación Unión Europea/África en materia de desplazamiento, movilidad y empleo, así como también los procesos de Rabat y de Jartum, los procesos de Praga y Budapest y la Unión por el Mediterráneo. En este sentido, parece inevitable introducir capítulos específicos que aborden los problemas del desplazamiento desde una visión integral que incorporen básicamente dos elementos: cooperación al desarrollo y ayuda (mejorando los instrumentos y herramientas en la ejecución de estos programas con fondos específicos a la creación de modelos de desarrollo sostenibles vinculados a la población en riesgo de desplazamiento) y cooperación y seguridad (planes concretos que posibiliten la utilización de medios conjuntos en el control y la persecución de las bandas o grupos organizados para el tráfico de esta población).

En este marco asociación y diálogo es imprescindible aportar respuestas conjuntas globales con el objetivo de atajar de forma coordinada las cau-

sas que producen el desplazamiento, crear recursos de vida, –no solo de subsistencia–, propiciar proyectos de emprendimiento, economía solidaria y empleo, impulsar el trabajo comunitario, así como mejorar la gestión de los flujos de desplazamiento. Para ello es muy conveniente la creación de *Institutos Regionales* y *Observatorios Subregionales para el Desplazamiento y las Migraciones* que desarrollarían la labor de sostenibilidad y continuidad de las políticas y proyectos específicos desarrollados.

El acuerdo suscrito con Turquía, de dudosa legalidad a tenor de las normas del derecho internacional y del derecho internacional humanitario, pone de manifiesto la contradicción existente entre una Unión Europea que afirma en su Tratado ser un espacio de solidaridad interior y exterior pero que por la vía de los hechos se transforma en una «Europa Fortaleza» con una deriva autoritaria muy preocupante por parte de algunos Gobiernos de la Unión. En este sentido es claro que los acuerdos con «terceros» Estados para una gestión adecuada tanto en la recepción, como en el tránsito o incluso en el retorno de la población desplazada no debe suponer una renuncia a la directa responsabilidad que la Unión Europea y sus Estados miembros tienen con dicha población, con el trato humanitario que requieren y con la protección plena de los derechos fundamentales que les asisten. Esta es una responsabilidad que, en ningún caso, por la vía de un acuerdo como el suscrito con Turquía, puede delegarse.

Como corolario, la Unión Europea debe dar solución de forma conjunta y acorde a su política de derechos a la cuestión de la población desplazada y de los refugiados asumiendo la cuota parte que le corresponde a cada Estado en esa responsabilidad; sea o no sea frontera exterior de la Unión. Para ello, parece imprescindible que la política de migración y de desplazamiento de la Unión permanezca al margen de la demagogia electoralista de algunas opciones políticas nacionales para ser, de forma progresiva y coordinada, una de las políticas supranacionales de la Unión, tanto en los criterios de admisión y tránsito, así como en la gestión de fronteras y ámbitos internacionales propios de la acción exterior.

Fuentes

- ACNUR. *El mundo en Guerra. Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2015*.
- Arteaga, Félix; González Enríquez, Carmen. *La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo*. ARI. Real Instituto El Cano. 22 de julio de 2015.
- *La OTAN se hace a la mar (mientras se toman medidas frente a Rusia y el Daesh)*. Real Instituto El Cano. Estudios Internacionales y Estratégicos, 12 de febrero de 2016.
- Bello, Oladiran. *La implementación de la Estrategia de la Unión Europea para el Sahel: entre arenas movedizas*, FRIDE, 2010.
- Comisión Europea. *Una Agenda Europea de Migración*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 13 de mayo de 2015 COM (2015) 240 final.
- *Crisis de los refugiados: La Comisión Europea toma medidas decisivas*. Bruselas. Comunicado de 9 de septiembre de 2015.
- Joint communication to the European Parliament and the Council. *Elements for an EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the Daesh threat*. JOIN (2015) 2 final.
- Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo en JOIN (2015) 40 final.
- «Un presupuesto para Europa 2014-2020». Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2011) 500.
- Reglamento (Unión Europea) núm. 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014.
- Comunicación 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*. COM (2011) 743 final. 18 de noviembre de 2011.
- Colette Alcaraz, «Repenser les dynamiques migratoires pour la coopération euroméditerranéenne», *Confluences Méditerranée* 2015/4 (Núm. 95), p. 167-178.
- Consejo Europeo. Decisión (Política Exterior y de Seguridad Común) 2015/778 del Consejo, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED) (*DO* núm. L 122, de 19 de mayo de 2015).
- Décision 2014/482/PESC du Conseil du 22 du juillet du 2014 modifiant la Décision 2012/392/PESC Concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Níger (EUCAP SAHEL Níger).

- Carbone, Maurizio and Keijzer, Niels. *The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance (January 2016)*. European Journal of Development Research, Vol. 28, Issue 1, pp. 30-43, 2016.
- Cardwell, P.J. (2013). *EU External Relations and Systems of Governance: the CFSP, Euro-Mediterranean Partnership and Migration*. Routledge.
- Crushab, Jonathan. *The EU-ACP Migration and Development Relationship*. 2015.
- Lavenex, Sandra; Schimmelfennig, Frank. (2009). *EU Rules beyond EU borders: Theorizing External Governance in European Politics*, *Journal of European Public Policy*, 16:6, 2009.
- Martín Martín-Peralta, Carlos. *Somalia y el Cuerno de África en la encrucijada*, IEEE, Documento de Opinión, enero de 2013.
- Martínez-Almeida de Navasqués, Magdalena. *El control de la inmigración ilegal en la frontera exterior del Mediterráneo central*. Real Instituto Elcano. ARI 8/2014.
- Menz, Georg. *The Promise of the Principal-Agent approach for Studying EU Migration Policy: The Case of External Migration Control; Comparative European Politics*. 13 may 2015.
- Mora Tebas, Juan Alberto. *EU-Sahel. Plan de acción regional (2015-2020): un enfoque integral tangible*. IEEE, Documento de Análisis, octubre de 2015.
- Parlamento Europeo. *European Parliament Resolution on the Latest Tragedies in the Mediterranean and EU Migration and Asylum Policies*. 29 april 2015 (2015/2660 (RSP)).
- Sanahuja, José Antonio. «La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”» en Manuela Mesa (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016*, Madrid, 2106.
- Stoltenberg, Jens. *La OTAN y la crisis migratoria y de refugiados*. *El País*, 26 de febrero de 2016.