

Emma Martín Díaz y Juan Pablo Aris Escarcena

Otra vuelta de tuerca al concepto de solidaridad Reflexiones acerca del Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo

Desde finales de los años setenta y especialmente durante los años ochenta, la política comunitaria sobre las migraciones tomó como su eje vertebrador la guerra contra la inmigración ilegal. Del consejo de Fontainebleau (1984) nació la propuesta de lo que después se convertiría en el Espacio Schengen y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; en la comunicación «Una Europa de las personas» [1], la libertad de movimiento de los europeos se vinculaba de manera indisociable al refuerzo de las fronteras exteriores y a la lucha contra la criminalidad, que ya se proyectaba sobre las migraciones. Dicha libertad era «el punto de partida de la lucha contra la delincuencia o el contrabando de drogas, la prevención de la inmigración ilegal, etc., [mientras que] las «fronteras exteriores» de la Comunidad deberán ser el punto de partida de una solución comunitaria» (apartado 4.2., p. 11). Progresivamente, en lo que puede interpretarse como una victoria simbólica de la crítica desde la sociedad civil, la retórica sobre el gobierno de las migraciones se ha transformado significativamente, adoptando como institución conceptual la gestión de las migraciones. Al incorporar en el léxico institucional el vocabulario de los derechos humanos y los derechos fundamentales, la nueva gestión europea de las migraciones se ha definido por su creciente humanitarismo. Sin embargo, a nivel institucional y político, se han mantenido los objetivos y las dinámicas de gobierno del prohibicionismo migratorio, la restricción de las vías de acceso a Europa a través de criterios económicos difícilmente alcanzables para la mayoría de las personas (especialmente en países del sur global), la expansión de un sistema de deportación a través de la diplomacia internacional, y la vinculación entre rentabilidad económica/laboral y derechos de las personas migrantes en las sociedades europeas.

El espectáculo de las fronteras militarizadas ha contribuido a centrar la imaginación social sobre las migraciones en el barco atestado de personas a la deriva y en las personas encaramadas a las vallas. El objetivo declarado de las políticas migratorias de la Unión Europea desde 2013 era «combatir la inmigración ilegal» y «salvar la vida de los migrantes». Desde otro punto de vista, el humanitarismo de la Unión Europea prometía proteger a las víctimas de los efectos de su propia maquinaria securitaria. La lógica humanitaria de las políticas europeas se basa en esta distinción entre víctimas y victimarios, entre refugiado e inmigrante («ilegal» o «irregular», ambos términos utilizados en la normativa comunitaria en los últimos diez años). La llamada «crisis de los refugiados» ha sido «gestionada» desde este esquema. Víctimas y amenazas eran separadas a través de un proceso de contención y filtrado que para miles de personas ha significado la detención en centros de acogida y campamentos de refugiados, con la promesa de que, si se sometían al control y eran merecedores, podrían optar «al derecho a tener derechos». Estos finalmente les han sido concedidos a una minoría, mientras que las demás personas han quedado privadas de ellos, etiquetadas y reducidas a la irregularidad, la deportabilidad y la criminalidad.

El «Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo» (2020) europeo refuerza la lógica y la dinámica

de gobierno imperante, como ya lo hizo el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2019), y acentúa la interpretación minimalista de los derechos humanos. La protección internacional y el derecho al refugio están siendo progresivamente limitados, reducidos discursivamente a un ejercicio de caridad de los estados europeos. La solidaridad que se pregona en los discursos de la Comisión sobre este nuevo pacto es una solidaridad entre estados, no para con los exiliados. Si hay algo realmente nuevo es justamente esta degradación de los valores y los principios morales que sustentan el carácter fundacional de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El invariable objetivo político implícito parece ser muy claro: evitar la entrada y los movimientos secundarios, deportar a las personas en situación irregular y externalizar el refugio.

El desarrollo de las ideas sobre la gestión de las migraciones en la UE nos ha llevado a este punto, en el que las instituciones europeas afirman, convencidas de su certeza, que la protección de los vulnerables se puede alcanzar por los mismos medios y por los mismos agentes que la «lucha contra el tráfico ilícito». En este sentido, el rescate en el mar sigue siendo una de las cuestiones centrales, igual que lo habría sido en la Agenda Europea de Migración en 2015. El enfoque, presentado como autoevidente, parte de un humanitarismo militarizado (o un militarismo humanitarista) en el que las fuerzas militares y policiales europeas son responsables de salvar vidas y detener el tráfico ilícito en su acción conjunta en las fronteras exteriores: «Desde 2014, han aumentado las tentativas de alcanzar Europa en buques poco aptos para la navegación, con numerosas pérdidas de vidas en el mar. La operación naval conjunta EUNAVFOR MED SOPHIA y las operaciones coordinadas por Frontex, como Themis, Poseidón e Indalo, han contribuido a realizar más de 600 000 salvamentos desde 2015» [Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, COM(2020) 609 final, p. 14-15]. Este nuevo pacto consagra el llamado «Rescate a través de la interdicción/rescate sin protección» (Violeta Moreno-Lax, 2018)[2]. Las estadísticas de rescates han sustituido a las estadísticas de detenciones en las fronteras marítimas de Europa, con el objetivo de legitimar la siempre creciente presencia de Frontex (la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas) como un actor encargado de la loable misión de salvar vidas.

Respecto al salvamento marítimo, una nota que ha sido interpretada como positiva ha sido la intención de poner fin a la criminalización del salvamento realizado por parte de las ONG, como Proactiva Open Arms o Proem-aid. Sin embargo, esta es una cuestión sobre la que las organizaciones deberán estar muy alerta. Mientras que se reconoce explícitamente su valor y su importancia, se reafirma que «en última instancia» son las autoridades nacionales y Frontex los responsables. Las ONG, para operar en este contexto, deben perder su capacidad de ser «observadores externos», al deber adaptarse y cumplir con un nuevo acuerdo, que supone la aceptación un «código de conducta» para su actividad de búsqueda y salvamento. La idea de este código de conducta proviene de la propuesta italiana de 2017 [3], del mismo Ministerio del Interior que formalizó los nuevos pactos con Libia, dirigido por el predecesor de Mateo Salvini (Marco Minniti), en una muestra más de que las políticas en materia de migración que vienen realizando los gobiernos «de izquierda» europeos son muy similares a las que promueven los partidos xenófobos. Como le sucedió a SOS Mediterráneo «criminalizada por negarse a entregar a las personas rescatadas a la guardia costera libia en un momento en el que eran de conocimiento general las situaciones inhumanas y de esclavitud que vivían las personas exiliadas en Libia» la negativa a plegarse a las órdenes de las autoridades podrá seguir siendo criminalizada, ahora incluso con mayor severidad, porque todas

las organizaciones que deseen trabajar antes deberán aceptar formalmente el código de conducta.

En esta línea, el nuevo pacto refuerza también la tendencia a la externalización del control migratorio y de las responsabilidades de protección internacional. De manera muy significativa, las experiencias de colaboración con Libia y Turquía son expuestas como ejemplos positivos. Así, *«La Conferencia ministerial entre la UE y socios africanos [entre ellos Libia], celebrada en julio de 2020, puso de manifiesto la determinación mutua de abordar este problema. El nuevo Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes promoverá la cooperación entre la UE y terceros países a través de asociaciones específicas contra el tráfico ilícito de migrantes, enmarcadas en asociaciones más extensas con terceros países que son clave a este respecto»* (Nuevo Pacto, p. 18). Mientras que la UE sigue apoyando e invirtiendo en las fuerzas militarizadas de guardacostas, no se hace eco de los problemas resultantes de estas prácticas. En Libia, por insistir en el caso más aberrante, la UE ha formado y financiado directamente a la Unidad de la Guardia Costera de Zawiya, uno de cuyos dirigentes (Abd al Rahman al-Milad, alias *Bija*) figuraba entre los seis primeros sancionados de la historia por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por actividades relacionadas con la trata de personas. El Grupo de Expertos de la ONU afirma que al-Milad, y otros miembros de los guardacostas, están directamente implicados en el hundimiento de embarcaciones de migrantes con armas de fuego, y en la colaboración con otras redes de traficantes y con otras actividades de contrabando. A pesar de ello, la UE sigue invirtiendo y patrocinando las guardias costeras y las fuerzas militarizadas encargadas del control fronterizo en Libia y en otros lugares. De hecho, al-Milad, quien había sido detenido y encarcelado en octubre de 2020, ha sido puesto en libertad por el nuevo gobierno en Trípoli y promovido dentro de la jerarquía de la guardia costera de Libia [4]. Que la Unión y los estados miembro sigan tomando la cooperación con Libia como algo positivo y ejemplar, a pesar de estas noticias, es como máximo alarmante.

La fuerte inversión en estos estados vecinos por parte de la Unión Europea tiene por objetivo el bloqueo de las rutas migratorias y contener en las zonas vecinas los movimientos de exiliados, bloquear las posibilidades de migración y externalizar las obligaciones de protección internacional. El «nuevo» procedimiento fronterizo, el aumento de la inversión humanitaria (que se vincula a los fondos de ayuda al desarrollo) y el desarrollo de un instrumento permanente de reasentamiento son el medio para legitimar la externalización de las obligaciones de protección internacional. Si atendemos a los ejemplos seleccionados, como el caso de Turquía y Líbano en la acogida de «los refugiados afectados por la crisis siria», el objetivo es que los estados vecinos sean lugares de contención para los exiliados, presentando este enfoque como una solución en la que Europa financia los programas de «acogida» en la misma región y realiza actividades de reasentamiento.

Esto es problemático por dos razones. La primera es que la capacidad de ejercer el derecho a la protección internacional es negada a través de este procedimiento. El riesgo de no poder ejercer el derecho a la protección internacional es una realidad en Libia y Turquía. Libia no es signataria de la Convención de Ginebra de 1951. Turquía, a pesar de ser signataria de la Convención de Ginebra de 1951, ha mantenido la cláusula de restricción geográfica por la que sólo los europeos pueden obtener el estatuto de refugiado. Ningún exiliado del conflicto sirio puede ser considerado «refugiado» en Turquía, stricto sensu.

La segunda, es la definición poco concreta y la falta de garantías de los procedimientos de reasentamiento. Por una parte, los procesos de reasentamiento pueden pensarse en la misma clave que el programa de reasentamiento desde Turquía a la UE. Durante 2016, cuando se formalizó la Declaración UE-Turquía (18 de marzo de 2016), se calculaban dos millones y medio de exiliados residentes en Turquía, de los que la UE se comprometía a reasentar un máximo de 54.000, aunque ya es de sobra conocido que ningún estado cumplió con sus compromisos de reubicación y reasentamiento durante estos años y las cifras reales de reasentamiento son muy inferiores (sólo 28.000 personas han sido reasentadas desde Turquía tras cinco años) [5]. Estas políticas de reasentamiento eran problemáticas también por la discriminación por nacionalidad, ya que sólo los «refugiados» sirios podían acceder a estos mecanismos, y por no vincularse a los procedimientos de reagrupación familiar. Por otra parte, en el nuevo pacto parece que se está fomentando otro tipo de programas de reasentamiento, centrados en la contención regional: «La evacuación humanitaria de personas desde Libia a los Mecanismos de Tránsito de Emergencia en Níger y Ruanda para el reasentamiento ulterior ha ayudado a los más vulnerables a escapar de circunstancias desesperadas» (p. 22).

Distintos estados vecinos (Libia, por ejemplo), al estar recibiendo financiación europea para los cuerpos militarizados de guardas de fronteras y costas, se configuran como lugares de bloqueo para las personas que desean migrar a Europa. Ante las situaciones de violaciones masivas de derechos humanos que son constatadas y denunciadas en estos estados, la reacción política de las instituciones comunitarias ha sido definir estos estados o ciertas regiones internas como zonas «en crisis». En las zonas que viven estas «crisis humanitarias», Europa ha puesto en marcha y financiado programas para reasentar en otros territorios, no europeos, a las mismas personas que son bloqueadas en su deseo de ir al viejo continente. Por ejemplo, un programa piloto, en coordinación con ACNUR, ha reasentado a personas desde Libia a Níger y Ruanda [6]. Esta doble acción se realiza sin reconocer que la violencia que crea las situaciones de «crisis humanitaria» es causada por las políticas de prohibicionismo migratorio de la Unión Europea. La solución humanitaria que se propone en Europa no pasa por una revisión de sus prioridades, sino por un refuerzo de toda la red de actores militarizados del control migratorio y de los fondos dedicados a la asistencia humanitaria (preferiblemente, fuera de Europa) de las víctimas que este sistema genera.

Lo realmente novedoso del «Nuevo pacto» no es, pues, la paradójica combinación de humanitarismo y militarización, sino la afirmación desnuda de la solidaridad como mecanismo de control. La evidencia de esta transformación no se encuentra en la retórica, sino en los planes específicos que se proyectan sobre la base de los discursos de la solidaridad. De hecho, en el nuevo pacto se habla en términos muy vagos sobre en qué consiste la solidaridad entre los estados miembro respecto a la gestión de las migraciones. En la comunicación [COM(2020) 609 final] las referencias al «nuevo mecanismo de solidaridad permanente» refieren repetidamente a la posibilidad de la reubicación de las personas salvadas en el mar; sin embargo, el eje de este nuevo mecanismo que ha servido para conseguir un compromiso de cooperación con los estados estadores que se negaban a reubicar a ningún migrante, es la **posibilidad de elegir qué significa la solidaridad**. Y es que el nuevo mecanismo de solidaridad sólo se entiende en relación a la modificación propuesta del Reglamento sobre el procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión, que «garantiza que los migrantes que inician la fase previa a la entrada puedan, en cualquier momento, ser objeto de reubicación o de patrocinio de retorno en el marco del nuevo mecanismo de solidaridad

• [COM(2020) 611 final, p. 6]. Es decir, los estados europeos podrán elegir si su participación en el mecanismo de solidaridad supone la reubicación de personas migrantes en sus territorios o si prefieren financiar económicamente el nuevo programa de deportación desde la UE hacia terceros países. Un programa en el que Frontex tiene un protagonismo creciente [7]: una agencia sobre la que se han demostrado graves irregularidades relacionadas con su actuación y gestión de los fondos [8], algo que vienen señalando repetidamente varias organizaciones y que ha acabado desencadenando investigaciones por parte de la UE sobre la agencia, como ha publicado recientemente statewatch [9].

Notas:

[1] • *people's Europe. Implementing the conclusions of the Fontainebleau European Council* • COM (84) 446 final, 24 September 1984. <http://aei.pitt.edu/2826/>

[2] Moreno-Lax, V. (2018) • *The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The "Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection" Paradigm* • *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56 (1), 119-140.

[3] • La Comisión adoptó el 4 de julio de 2017 un «Plan de acción sobre medidas para apoyar a Italia, reducir la presión a lo largo de la ruta del Mediterráneo central e incrementar la solidaridad», que incluye la elaboración, por parte de Italia, de un código de conducta para las ONG que llevan a cabo actividades de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo [RECOMENDACIÓN (UE) 2020/1365 DE LA COMISIÓN de 23 de septiembre de 2020 sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o explotados, punto 14].

[4] https://dossierlibia.lasciateciocentrare.it/il-trafficante-bija-scarcerato-e-promosso-sara-a-capo-della-guardia-costiera-libica/?fbclid=IwAR2Iua7vB0O8yVvZPw28IE52i5ymcb72H_LOqc-PGGsRCu8pJdH4kkCaUI y <https://www.infobae.com/america/mundo/2021/04/18/quien-es-bija-uno-de-los-mayores-trafficantes-de-personas-del-mundo-que-acaba-de-ser-liberado-en-libia/>

[5] <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on>

[6] <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/horn-africa/regional/enha...>

[7] • *lo hay que ver el meteórico incremento de su presupuesto, que aumenta todavía más este 2021 (540 millones de euros) y supera el pasado récord de 2020 (364 millones de 2020).* <https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=budget>

[8] <https://www.statewatch.org/news/2021/february/eu-legal-actions-accumulate-against-frontex-for-involvement-in-rights-violations/> ; <https://www.hrw.org/news/2020/11/09/eu-probe-frontex-complicity-border-abuses> ; <https://euobserver.com/migration/151374> ; <https://corporateeurope.org/en/lobbying-fortress-europe>

[9] <https://www.statewatch.org/analyses/2021/frontex-investigations-what-changes-in-the-eu-border-agency-s-accountability/>

[Emma Martín Díaz y Juan Pablo Aris Escarcena son miembros del Dpto. de Antropologa Social de la Universidad de Sevilla]