

Manuela Mesa (coord.)

Retos inaplazables en el sistema internacional

Anuario 2015-2016

baiz



ceipaz

Libro Amigo de los Bosques
GREENPEACE

El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado.

La fabricación y utilización de papel reciclado supone

el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

Retos inaplazables en el sistema internacional.
Anuario CEIPAZ 2015-2016

Federico Mayor Zaragoza, Ferrán Puig Vilar, José Antonio Sanahuja, Aitana Guia, Francisco Rojas Aravena, Manuela Mesa, Alberto Piris, Rosa Meneses, Xulio Ríos, Andrés Serbin, Gorka Gamarra

© Federico Mayor Zaragoza, Ferrán Puig Vilar, José Antonio Sanahuja, Aitana Guia, Francisco Rojas Aravena, Manuela Mesa, Alberto Piris, Rosa Meneses, Xulio Ríos, Andrés Serbin, Gorka Gamarra

De esta edición:

© CEIPAZ
Fundación Cultura de Paz
Ciudad Universitaria Cantoblanco
Pabellón C
Calle Einstein, 13. Bajo
28049 Madrid
Tel. 91497.37.01
info@ceipaz.org
[http:// ceipaz.blogspot.com](http://ceipaz.blogspot.com)

Edición de textos: CEIPAZ
Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico
Primera edición: Diciembre 2014
ISSN: 2174-3665
Depósito legal: M-16885-2012



CEIPAZ, (Centro de Educación e Investigación para la Paz) de la Fundación Cultura de Paz estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación. Analiza las principales tendencias en el sistema internacional, las raíces de los conflictos armados y las principales propuestas para su resolución pacífica. Promueve la educación para la paz, el desarrollo y la interculturalidad como una herramienta de transformación basada en la solidaridad y la justicia social.

Para más información: www.ceipaz.org

La Fundación Cultura de Paz fue creada por Federico Mayor Zaragoza en el año 2000 con el objetivo de promover la cultura de paz. Su actividad se basa principalmente en la vinculación y movilización de redes de instituciones, organizaciones e individuos que se destaquen por su compromiso con los valores de la cultura de paz. Las acciones concretas de la Fundación se centran principalmente en los ámbitos divulgativos y educativos.

Más información en: www.fund-culturadepaz.org

Sumario

Introducción <i>Manuela Mesa</i>	9
---	---

Tendencias internacionales

Emergencias planetarias, retos inaplazables <i>Federico Mayor Zaragoza</i>	13
El cambio climático: propuestas desde la sociedad civil tras la cumbre de París <i>Ferrán Puig Vilar</i>	37
La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera” <i>José Antonio Sanahuja</i>	71
El reto del nativismo a la pluralidad e igualdad en las democracias liberales <i>Aitana Guia</i>	107
Balance de las Misiones de Paz: como mejorar sus prácticas <i>Francisco Rojas Aravena</i>	121
XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad <i>Manuela Mesa</i>	137

Perspectivas regionales

La reaparición de Rusia en el escenario internacional <i>Alberto Piris</i>	169
Irán, la cuestión nuclear y su papel como actor regional <i>Rosa Meneses</i>	181
La larga reconversión de la economía china <i>Xulio Ríos</i>	193
Cuba: mirando hacia el futuro <i>Andrés Serbin</i>	209
Tendencias en la resolución y gestión de conflictos en África: de la declaración a la ocupación de Sirte <i>Gorka Gamarra</i>	229

Relación de autores y autoras	257
-------------------------------------	-----

La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”

José Antonio Sanahuja

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)



En octubre de 2015 el Vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans, declaraba “El desafío que hoy enfrenta el proyecto europeo es existencial. La crisis de los refugiados lo ha sacado a la luz. Lo que antes era inimaginable ahora empieza a serlo, y me refiero a la desintegración del proyecto europeo”¹. Parecida expresión –“amenaza casi existencial”– fue la utilizada por el Secretario de Estado, John Kerry, en febrero de 2016, para justificar el inédito despliegue de una misión de la OTAN en el Egeo para detener el flujo de refugiados hacia las costas griegas². Ambas personalidades no se referían tanto a la afluencia de refugiados en sí –a pesar de su elevado número y rápido aumento, la Unión Europea (UE) tendría sobrada capacidad material y económica para su acogida–, sino a las fracturas políticas que esa crisis ha hecho aparecer, tanto en el seno de las instituciones europeas, como en unos Estados miembros en los que crece el populismo xenófobo de derechas.

¹ Intervención en el debate anual sobre el estado de la Unión Europea de Friends of Europe. Ver <http://www.friendsofeurope.org/future-europe/ec-vice-president-timmermans-opens-state-of-europe-2015/>

² Disponibles en <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/02/252486.htm>

*La crisis de los
refugiados
debería ser vista
ante todo como
una crisis de
gobernanza
de la UE*

A partir de 2010 el riesgo de impago de la deuda de Grecia –un país que sólo supone el 1,3% del PIB agregado de la UE-28– se convirtió, a través de la desastrosa gestión de los responsables de la Eurozona, en una verdadera crisis existencial para el euro y la propia UE (Sanahuja 2012). En un proceso con no pocos paralelismos, en 2015 la llegada de en torno a un millón de personas, la mayoría refugiados, que equivalen tan sólo al 0,20% de la población de la UE, vuelve a mostrar su fragilidad institucional y sus dificultades para la acción colectiva. Como antes ocurrió con el euro, esta crisis ha puesto en peligro logros esenciales de la integración europea como el espacio de libre circulación de Schengen, y sus opciones como actor internacional creíble, eficaz y legítimo para afrontar, de acuerdo con sus principios y valores, el escenario de conflicto e inestabilidad que rodea a la UE desde Ucrania hasta Libia. A la postre, que la UE no sea capaz de responder a sus objetivos, principios y valores termina dando alas a nacionalistas y euroescépticos que abogan por falsas “soluciones” nacionales.

Por todo ello, la crisis de los refugiados, como afirmaba Timmermans, debería ser vista ante todo como una crisis de gobernanza europea, que afecta tanto a sus instituciones y políticas, como a sus principios, valores, e identidad. No se trata sólo del fracaso a largo plazo de la Política Mediterránea o de la Política de Vecindad para crear un área de prosperidad, democracia y estabilidad. Meses de titubeantes y agónicas negociaciones en el seno del Consejo de la UE, actuaciones unilaterales de los Estados miembros, y flagrantes incumplimientos de los acuerdos alcanzados han llevado a una política basada esencialmente en “externalizar” la cuestión. Incapacitada por las divisiones internas, y presionada por el drama humanitario que se despliega ante los medios y la opinión pública, desde finales de 2015 la UE se ha centrado en trasladar los costes a terceros países y en particular a Turquía, origen inmediato de la mayor parte de esos flujos. Con ello, los refugiados se han convertido en moneda de cambio en negociaciones en las que, en clave geopolítica, priman agendas de corto plazo dominadas por las urgencias de política doméstica e internacional, y se dejan a un lado los imperativos humanitarios de la crisis –el primero, salvar vidas, asegurando la debida protección a quienes huyen de la guerra, y evitar una travesía en las aguas del Egeo que para muchos ha sido mortal–, así como las obligaciones de asistencia y protección que establece tanto el derecho internacional, como las normas europeas. El Gobierno de Erdogan, en particular, ha tratado de explotar al máximo las ventajas que le brindaba una Europa políticamente dividida y moralmente cuestionada. La repentina e imperiosa necesidad europea de cooperación de Turquía para retener a los refugiados y admitir los eventualmente expulsados han sido las bazas utilizadas para acallar las críticas de la UE a su deriva autoritaria; arrancar concesiones en su proceso de adhesión, sorteando las reformas necesarias en materia de democracia y derechos civiles, y obtener más ayuda económica.

En esa estrategia de externalización, uno de los elementos más destacados es precisamente el recurso a la “diplomacia de chequera”, utilizando la ayuda externa –sea la ayuda al desarrollo, las ayudas de preadhesión, o de otra índole– como contrapartida o condiciones a las medidas de control migratorio y la aceptación de la readmisión de migrantes y refugiados. No se trata de un hecho novedoso para la UE o sus Estados miembros –la cooperación España-Marruecos y la respuesta española a la “crisis de los cayucos” de 2006, que se expone brevemente, es un precedente que la UE ha tenido muy presente en 2015–, pero en el actual contexto de crisis se observa una clara tendencia a subordinar la política de desarrollo de la UE y los instrumentos de ayuda externa a esos objetivos, a partir de una marcada “securitización” de las migraciones y los flujos de refugiados. Para analizar esa cuestión, este capítulo examinará tres acontecimientos clave de 2015 que se insertan en esa tendencia: la Cumbre UE-África celebrada en La Valeta (Malta) en noviembre de 2015; la conferencia de donantes sobre Siria, reunida en Londres en febrero de 2016, y las contrapartidas económicas negociadas con Turquía en los acuerdos de noviembre de 2015 y de marzo de 2016. El capítulo, partiendo de esos casos, analizará la pertinencia y efectividad del vínculo entre ayuda económica, desarrollo y migración, y del enfoque securitario, más que desarrollista, que parece ir ganado terreno en la acción exterior de la UE y en sus relaciones con los países terceros y en particular con el mundo en desarrollo.

Crisis de refugiados: fallas de gobernanza de la UE y de su acción exterior

2015: el desborde de la crisis de refugiados

A principios de 2016 la mayor parte de los refugiados sirios aún permanecían en Turquía (2,71 millones), Jordania (entre 636.000 y 1,2 millones, según cálculos, que suponen entre el 7% y el 15% de su población) y Líbano (1 millón, el 25% de su población). A esas cifras habría que añadir otros 7,6 millones de desplazados internos en la propia Siria, de una población total de 20 millones. En conjunto, dos de cada tres sirios se han visto forzados a huir de la guerra. Sólo una parte se ha dirigido a la UE en el segundo semestre de 2015, pero ello supone el desborde de una grave crisis de refugiados sirios que hasta ese momento, ante la pasividad internacional, había quedado confinada a ese país y a sus vecinos. A ello se le han sumado un aumento de los flujos procedentes de otros países en guerra, como Irak, Afganistán o Sudán, que han hecho de 2015 el peor año en cuanto a desplazamiento forzado de población desde mediados de los noventa. Los datos de Naciones Unidas (ACNUR 2015) revelan la magnitud

Existen intereses políticos para confundir migrantes y refugiados y cuestionar el derecho a la protección internacional

y dinámica de esos flujos: a lo largo de 2015 más de 150.000 personas llegaron a Italia desde el norte de África, y más de 850.000 a Grecia desde Turquía, a través de rutas migratorias ya establecidas (Triandafyllidou y Maroukis 2012). Alrededor de 3.700 habrían muerto ahogadas, en el año más mortífero desde que la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) hace ese recuento. Incluyendo otras vías de acceso, según datos de la UE, el total de solicitantes de asilo llegados a la UE-28 en 2015 sería de 1,26 millones de personas, más del doble que en 2014 (Eurostat 2016). En enero de 2015 el flujo mensual era de unas 5.500 personas, en julio superaba 78.000, y en octubre de ese año llegaron al máximo de 221.600. Todavía en febrero de 2016 eran casi 60.000 personas, diez veces más que un año antes. A lo largo del segundo semestre de 2015, el de mayor afluencia, se alcanzó un promedio de 4.800 personas diarias, la mayoría a las islas griegas del Egeo, algunas de las cuales, como Lesbos o Kos, se encuentran a menos de cinco millas de las costas de Turquía.

El 84% de esas personas procedían de los diez países en conflicto que generan el mayor número de refugiados, lo que permite concluir que las causas de esos flujos son la huida de la guerra y la persecución, más que razones económicas. Según ACNUR, casi nueve de cada diez personas llegadas a Grecia procedían de Siria, Afganistán e Irak, mientras que el 41% de los llegados a Italia venían de Eritrea, Somalia y Sudán, y un 6% de Siria. Por ello, tendrían derecho a la protección prevista por el derecho internacional de los refugiados. Aunque las motivaciones para escapar de la guerra también son económicas, existen evidentes intereses políticos en juego para confundir migrantes y refugiados y cuestionar ese derecho a la protección internacional y, como se señala más adelante, por ello ha cambiado el enmarcado de esta cuestión en la opinión pública y en el discurso político.

En el caso de Siria, varias son las razones que explicarían ese éxodo masivo (ACNUR 2015; Frelick 2015): entre 2014 y 2015 la guerra en Siria se tornó más intensa, violenta, enquistada e internacionalizada (International Crisis Group 2015), alejando la posibilidad de su finalización a corto y medio plazo, extendiéndose entre los refugiados de los países vecinos la idea de que no habría futuro para Siria, ni retorno posible. Por otro lado, después de cinco años de exilio, muchos refugiados habrían agotado ahorros y recursos en unos países que habían mantenido cerrado su mercado laboral a los refugiados, dejando sólo la opción del trabajo informal y mal pagado; y algunas agencias de Naciones Unidas comenzaron a anunciar restricciones en sus programas de asistencia, tras unos llamamientos internacionales que entre 2013 y 2015 sólo cubrieron entre el 40% y 60% de los requerimientos. En los tres países de acogida más importantes –Turquía, Líbano y Jordania– se observaba también una creciente fatiga de la solidaridad de gobiernos y población hacia los “hermanos sirios”, con encuestas

mostrando cada vez mayor rechazo a la política de fronteras abiertas. A estos factores de expulsión, por último, hay que sumar el enorme efecto mediático que a mediados de 2015 tuvo la temporal apertura de fronteras de Alemania, una actitud más favorable las solicitudes de asilo para los refugiados sirios –con un 94% de resoluciones favorables frente al 60%, por ejemplo, de Grecia–, y sus anuncios de acogida en una población de refugiados bien informada, plenamente conectada a las redes y muy consciente de la evolución internacional de la crisis.

Fallas institucionales en la UE: una política de migración y asilo incompleta, incoherente, disfuncional y restrictiva

Varios factores han incidido en la ineficaz y moral y legalmente cuestionable respuesta de la UE a la crisis: en primer lugar, un marco institucional y normativo incompleto y disfuncional, en el que son aún limitadas las competencias atribuidas a la UE y varios aspectos centrales de las políticas de control fronterizo, migración y asilo permanecen en el ámbito nacional, muy sensible a ciclos políticos y electorales. En segundo lugar, la resistencia de los Estados miembros, a su vez motivada por cambios en la opinión pública y en la narrativa política con la que se aborda esta cuestión.

No es este el lugar para examinar en detalle la evolución y marco institucional y normativo de las políticas de control fronterizo, migración y asilo de la UE, pero si es necesario destacar sus principales características e instrumentos, como factores que explican en parte el desarrollo de la crisis y el significado y alcance de las respuestas políticas adoptadas a lo largo de 2015 y los primeros meses de 2016³.

Punto de partida obligado es el Acuerdo de Schengen (1985), en el que la libre circulación en un espacio sin fronteras interiores exigirá una gestión común, o al menos armonizada, de las fronteras exteriores de la UE, así como la afirmación de una política común de migración y asilo. Maastricht (1992) incluiría en los Tratados el llamado “tercer pilar” con la cooperación en asuntos de justicia e interior, con procedimientos de naturaleza intergubernamental. Con el Tratado de Amsterdam (1999) la UE obtiene las primeras competencias en materia de migración y asilo, y en particular, Schengen se integra en el Tratado y la política de visados pasa a ser competencia comunitaria, lo que lleva en 2001 a la adopción, por primera vez dentro de la Comunidad Europea, de la lista de países a cuyos ciudadanos se les exige visado de entrada en el área Schengen.

³ Un examen detallado de esa política puede encontrarse en el útil manual de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2014) y en el detallado análisis de Hernández i Sagrera 2015. Para no especialistas, es útil la cronología elaborada por la Comisión Europea (2015b).

La falta de vías regulares para la emigración a Europa fuerza a optar por vías irregulares, a las que también recurren la mayoría de los refugiados

Los posteriores programas de trabajo de Tampere (1999-2004), de La Haya (2005-2009), y de Estocolmo (2010-2014) promoverán la armonización de estándares en cuanto a controles fronterizos y procedimientos de solicitud, tramitación y concesión de asilo, a través de la Agencia Europea para la cooperación en la gestión de fronteras Frontex, creada en 2004 y reforzada en 2011; del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que coordina las instituciones nacionales responsables y la armonización de sus procedimientos; del Reglamento Eurodac, sobre sistema de registro con huellas dactilares, y la agencia EU-LISA (2012), que gestiona ese sistema y otras bases de datos como el Sistema de Información Schengen (SIS); del Reglamento de Dublín II (2003) y su sucesor Dublín III (2013), que establece qué Estado miembro es responsable de examinar y tramitar la solicitud de asilo –como regla general, el de primera llegada–, y de diversas directivas para armonizar normas nacionales sobre protección temporal y de largo plazo, y las condiciones de recepción en cuanto a alojamiento, medios de vida, y derechos a garantizar, incluyendo condiciones de detención. En materia migratoria, en noviembre de 2005 se adopta el llamado “Enfoque Global a la Migración y la Movilidad” (GAMM por sus siglas en inglés), reformado en 2011 como marco global de la política migratoria (Comisión Europea, 2011).

En ese proceso de adopción de legislación el Tratado de Lisboa (2009) también supone cambios importantes, al abolir la estructura de “pilares” de Maastricht, y establecer el procedimiento legislativo ordinario para todos los asuntos de migración y asilo, y desde 2014, la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE. El Tratado, que establece en su Título V (“Espacio de libertad, seguridad y justicia”) las bases legales de la política de inmigración, permite legislar desde las instituciones de la UE el régimen de visados de larga duración para inmigrantes y sus familiares, así como medidas para facilitar su integración, y así se ha hecho en asuntos como la reunificación familiar, los visados para investigadores, estudiantes, empleados de multinacionales, trabajadores temporeros, o la “tarjeta azul” para trabajadores de alta cualificación. Pero todo ello deja aún sin resolver la cuestión clave: la falta de vías regulares para la emigración a Europa, lo que fuerza a optar por vías irregulares, a las que también han de recurrir la inmensa mayoría de los refugiados ante la práctica imposibilidad de solicitar asilo fuera del territorio europeo. Por otra parte, el art. 79.5 TFUE también es claro al señalar que la política migratoria de la UE “no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.”

A partir de lo anterior, la crisis de refugiados de 2015 no ha hecho sino revelar la naturaleza esencialmente incompleta y disfuncional de las políticas de control fronterizo, migración y asilo de la UE (Faure, Gavas y Knoll 2015: 9). Pese a los progresos en la construcción de una política común, la migración y el asilo continua siendo un ámbito de competencias compartidas, en el que muchos aspectos medulares permanecen en el ámbito nacional. Es el caso, por ejemplo, de los acuerdos de readmisión, un aspecto que los Estados miembros han preferido mantener en el ámbito bilateral (González 2016: 177), sin perjuicio de que hayan aparecido cláusulas sobre esta materia en acuerdos europeos, como la Convención UE-ACP de Cotonú. En materia de asilo, pese al esfuerzo de armonización del SECA, los criterios nacionales para otorgar el asilo generan importantes diferencias de trato y en las tasas de solicitudes aceptadas (Eurostat 2016), hasta el punto de ser calificado de “lotería”⁴. Ello se debe en gran medida al hecho de que no existe una lista común de “países de origen seguros” a efectos de la concesión de asilo, y sólo en septiembre de 2015, al rebufo de la crisis, la Comisión propuso una primera lista –todavía en su trámite legislativo cuando se escribe este texto–, que significativamente incluye a Albania, Bosnia Herzegovina, la antigua República Federal Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, y Turquía.

Por otra parte, ese marco de gobernanza de competencias compartidas, que ni es plenamente nacional ni europeo, genera importantes asimetrías entre Estados miembros, y un reparto muy desigual de las cargas –*burden sharing*, en la jerga usual en la UE– que contradice el principio de solidaridad entre los Estados Miembros que ha de fundamentar la política de migración, asilo y control de fronteras (art. 67.2 y 80 TFUE, Título V). Por un lado, la responsabilidad primaria de la gestión de las fronteras exteriores recae en los países situados en primera línea (España, Italia, Malta y Grecia). Lo mismo ocurre con la tramitación y concesión de solicitudes de asilo, ya que el Reglamento Dublín III, como se indicó, hace responsable de ello al Estado al que llega por primera vez la persona que lo solicita. Esos países “de primera línea” se ven doblemente presionados por otros Estados miembros de la UE y por sus instituciones para, por un lado, mantener controles efectivos y evitar la inmigración irregular, y por otro lado, velar por el respeto de los derechos humanos y en particular del derecho de asilo, para evitar daños a la reputación y la autopercepción de la UE respecto a sus elevados estándares éticos y normativos. Aunque una parte importante de los flujos migratorios se dirigen a países del centro y el norte de Europa, los costes económicos y políticos del con-

⁴ Ver los datos del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE) en [<http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/294-asylum-lottery-in-the-eu-in-2011.html>]

Es muy visible la resistencia de los Estados miembros de la UE a aceptar mecanismos de redistribución

trol fronterizo recaen en mucha mayor medida en esos países, que lógicamente no tienen demasiados incentivos para ser guardianes diligentes y eficaces de las puertas de entrada a la UE. Si se trata de flujos de refugiados, estos países pueden verse sobrepasados ante éxodos masivos (Dimitriadis 2016), máxime cuando a la hora de reasentar o reubicar a los solicitantes de asilo, es muy visible la reluctancia de otros miembros de la UE que se desentienden del problema y se resisten a aceptar cualquier mecanismo –como las iniciativas de reasentamiento o reubicación basadas en la redistribución por cuotas basadas en criterios de equidad–, que mutualicen su resolución.

Los mecanismos comunes creados en el marco de la UE no han podido corregir esas asimetrías. Frontex es más una agencia de cooperación en inteligencia y análisis de riesgo que un cuerpo operacional, ha estado infradotada, y no es hasta diciembre de 2015, cuando, al rebufo de la crisis, la Comisión propuso la creación de una Guardia Costera y de Fronteras de la UE, que supone ampliar notablemente las competencias y capacidades de Frontex y de sus equipos de intervención rápida, con la potestad de intervenir directamente en situaciones de crisis sin autorización previa del Estado miembro afectado. Propuesta, por otra parte, que al afectar a aspectos medulares de la soberanía nacional puede encontrar una fuerte oposición de los Estados miembros. Las operaciones navales conjuntas que han tratado de aliviar esa presión, como Poseidón –frente a las costas griegas– o Tritón –frente a Libia– o la posterior EUNAVFOR Med, que se describe más adelante, se inician sólo en 2014. En materia financiera, se han establecido instrumentos como el Fondo Europeo de Refugiados (2008-2013), dotado con 650 millones de euros, y el posterior Fondo de Asilo, Migración e Integración, que aumenta a 3.137 millones, para apoyar a los Estados miembros situados en primera línea y por lo tanto con mayor presión, general y en circunstancias específicas, para aplicar correctamente los estándares europeos.

La coexistencia de competencias nacionales y de la UE, en ese marco de gobernanza incompleto y disfuncional, unida a las asimetrías mencionadas, son a la postre el caldo de cultivo para la irrupción de decisiones unilaterales que tratan de endosar los costes al vecino, dentro de la UE, o como se ha señalado, a terceros Estados, existiendo fuertes incentivos electorales y políticos para enmarcar la cuestión desde ópticas marcadamente nacionalistas y xenófobas, así como lecturas limitadas y cortoplacistas de los intereses nacionales.

De la “willkommenskultur” al cierre de fronteras: fracturas políticas, unilateralismo y realpolitik

Es un viejo axioma que en política las percepciones son la realidad; y desde una perspectiva crítica, que en la construcción de esas percepciones tienen un papel clave las narrativas y el enmarcado o *framing*⁵. Si se atiende a lo ocurrido en 2015, en pocos meses, esta cuestión ha pasado de ser percibida y presentada como un problema básicamente de inmigración “ilegal” que hay que detener y controlar, a una tragedia humanitaria protagonizada por refugiados que huyen de la guerra y arriesgan sus vidas para llegar a un lugar seguro, que exige ayuda y solidaridad, para terminar siendo (re)construida como una amenaza “securitaria” que afectaría a la identidad sociocultural, la forma de vida y los valores de Europa, que es imperativo contener y combatir, al tiempo que reaparecía el concepto de “migrante económico”. Varias imágenes expresarían con claridad esos cambios de narrativa y enmarcado: los naufragios de Lampedusa, las familias de refugiados en las playas de Grecia o la estación de tren en Budapest, y sobre todo la impactante imagen, el 2 de septiembre de 2015, del niño Aylan Kurdi ahogado en una playa en Turquía. Esas imágenes actuaron como catalizadores de la empatía y solidaridad de las sociedades europeas, empujando a sus líderes –en particular, a la canciller Merkel– a un visible viraje de política y discurso (Olías, Sánchez y Ruíz 2015). De igual manera, los atentados terroristas de noviembre de 2015 en París y los asaltos a mujeres y la violencia sexual en Colonia en diciembre de ese año permitieron que las fuerzas y medios de comunicación de derechas hilaran de nuevo el discurso securitario, en el que los migrantes y refugiados se han presentado como amenazas, contra toda evidencia, sea contra los derechos de las mujeres⁶, o vinculada al terrorismo yihadista. En diciembre de 2015 el propio Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, se distanciaba de sus declaraciones solidarias de septiembre al afirmar que el 30% de los llegados a la UE refugiados sirios, y el 70% migrantes económicos, lo que era falso según estadísticas oficiales de la propia UE (Traynor 2015). Coincidiendo con la conmoción causada por las imágenes de Aylan, el ministro del interior español alegó que entre los refugiados que entran a la UE puede haber terroristas ocultos (Casqueiro 2015), y tras los atentados de Bruselas de marzo de 2016 la primera ministra de Polonia, Beata Szydlo, utilizó ese argumento para negarse a reubicar refugiados en su país (Valero, 2016).

En ese marco mediático, y muy cargado desde el punto de vista político y electoral, ha de situarse la creciente sensibilidad política de esta

⁵ Ese axioma es atribuido al especialista en comunicación y estrategia política Harvey L. “Lee” Altvater, responsable de varias campañas del Partido Republicano en Estados Unidos en los años ochenta y noventa. Para una aproximación crítica, ver el conocido trabajo sobre *framing* de G. Lakoff (2007).

⁶ Ver el capítulo de Aitana Guía en esta edición del Anuario.

La respuesta de la UE se basa en endurecer los controles fronterizos y externalizar la gestión de la crisis

cuestión, alimentada por la derecha xenófoba y de la que no escapan los partidos mayoritarios, que alimenta políticas unilaterales, a menudo basadas en cálculos electorales cortoplacistas, que minan cualquier respuesta europea común que suponga un reparto solidario del reasentamiento o reubicación de refugiados y de las cargas financieras que ello comporta, y mucho menos un enfoque común sobre migración económica. A la postre, como plantea este capítulo, la única respuesta común a esos dilemas sería, por una parte, el endurecimiento de los controles fronterizos, y por otro lado, la “externalización” de la crisis, utilizando entre otras contrapartidas los fondos europeos para compensar económicamente las concesiones obtenidas de terceros Estados, sin que la UE en su conjunto asuma plenamente sus responsabilidades ante los refugiados.

Hasta bien entrado el verano de 2015, la agenda política de las instituciones de la UE estuvo centrada en el nuevo Gobierno de Syriza, su llamado a referéndum y la enésima negociación de un rescate financiero. Sólo la acumulación de tragedias en el mar logró que los migrantes y refugiados aparecieran en los titulares de prensa. En mayo, la crisis humanitaria en la isla de Lampedusa y la muerte a lo largo de una semana de cerca de un millar de personas en varios naufragios en la ruta libia lograron captar la atención de los líderes de la UE, con una cumbre de urgencia el 17 de mayo, que aprobó la misión naval de salvamento e intercepción de los traficantes EUNAVFOR Med⁷, con justificaciones en las que estaba presente tanto el rechazo a la inmigración como el argumento humanitario de evitar nuevas tragedias, respondiendo así a las distintas posiciones de los Estados Miembros (The Economist 2015a).

Pocos días antes la Comisión también presentó la “Agenda Europea de Migración” (Comisión Europea 2015a). Ese documento es esencialmente un conjunto de medidas de emergencia y una redefinición “securitizada” de la política europea en este campo, que supone un retroceso respecto al GAMM, y que ha sido criticado por ACNUR y el Parlamento Europeo (Andrade *et al.* 2015). En él se planteaba por primera vez un esquema mutualizado, basado en criterios de proporcionalidad y solidaridad intra-UE con una clave basada en el PIB, el tamaño de la población, la tasa de desempleo y los refugiados ya aceptados. Con ese esquema, que podría alcanzar a 40.000 personas, se redistribuiría a los solicitantes de asilo llegados y por llegar, en previsión de la crisis que se vislumbraba en Italia y Grecia. Adicionalmente, se previó un programa de reasentamiento para

⁷ En ese momento estaba en marcha la operación Tritón, liderada por Frontex e iniciada el 1 de noviembre de 2014 en sustitución de la anterior “Mare Nostrum”, desarrollada y costeada en solitario por Italia desde los naufragios de Lampedusa de octubre de 2013. EUNAVFOR Med – Operación Sophia comenzó a operar en junio de 2015 en una primera fase limitada a vigilar las costas de Libia, e inició su segunda fase —que incluye la intercepción de barcos— en octubre de 2015, lo que exigió la previa aprobación de la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2240(2015) de 9 de octubre de 2015, al amparo del capítulo VII de la Carta, autorizando la inspección y apresamiento de barcos sospechosos o implicados en el tráfico de personas.

20.000 personas por año hasta 2020. De esta manera, se abría una vía legal para evitar a los refugiados una travesía marítima peligrosa y en manos de traficantes de personas. Finalmente, incluía ayuda para los países de frontera, y el nuevo modelo operacional de centros de acogida o *hotspots* para el registro de los refugiados, ante la renuencia de Italia y las dificultades de Grecia para establecer un sistema efectivo de registro. La evolución de esta Agenda ilustra las dificultades mencionadas en la sección anterior: la propuesta era demasiado ambiciosa para muchos Estados miembros, reuentes a aceptar refugiados y verse condicionados por reglas europeas en un asunto tan sensible, hasta el punto de hacerla fracasar... y demasiado tímida ante la magnitud de los retos que se anunciaban. Aunque contaba con el apoyo de Alemania, Francia e Italia, se enfrentó a la oposición de las repúblicas bálticas, Europa Central y Oriental, y España. Además de su carácter reactivo, está condicionada por la lentitud del proceso decisorio y de implementación de la UE: prevista su aprobación en el Consejo en junio, su puesta en práctica no se produciría hasta semanas más tarde, lo que en la práctica dejaba a Italia y Grecia a merced de sus propios medios ante la crisis (The Economist 2015b). El acuerdo, de hecho, no se alcanzó hasta julio, con 32.256 refugiados a reubicar –para entonces habían llegado a Grecia e Italia cinco veces esa cifra– y una meta de reasentamiento de otros 22.504.

El fuerte aumento de las llegadas a Grecia, con unas autoridades superadas por los acontecimientos, se tradujo en mayores flujos hacia Alemania o los países nórdicos, incluyendo también población de Kosovo y Albania, a lo largo de la ruta de los Balcanes occidentales, que partiendo de Grecia atravesaba Macedonia, Serbia y Croacia, Hungría, para desde ahí llegar a Europa occidental. En pocos meses Hungría se había convertido, junto con Suecia y Austria, en uno de los países con una mayor ratio de solicitantes de asilo respecto a su población, con un 70% de ellos de origen kosovar. El 23 de junio el gobierno húngaro del derechista Fidesz, presidido por Viktor Orban, comunicó la suspensión unilateral del Reglamento de Dublín III, alegando inicialmente “la protección del interés nacional”, y después “razones técnicas”, y anunció la construcción de un muro de 167 kilómetros para sellar su frontera sur. En pocas horas, el Gobierno húngaro se retractó de esa decisión, ante la rápida y enérgica respuesta de la Comisión Europea y las advertencias de algunos Estados miembros, como Alemania o Austria, contra cualquier ruptura de las normas europeas.

Sin embargo, la presión de la opinión pública alemana, sensible ante el éxodo masivo y el bloqueo de los refugiados en Hungría y Austria y favorable según las encuestas a acoger más refugiados, y un evidente sentido de la oportunidad política de la canciller Merkel, condujo a que el 21 de agosto fuera Alemania la que decidiera unilateralmente

*En toda la UE,
organizaciones
sociales y actores
locales
promueven la
acogida con la
consigna
"Welcome
refugees"*

la suspensión de Dublín III, anunciando la disposición de ese país a acoger 800.000 refugiados en 2015, y hasta 500.000 el año siguiente. Para ello se alegaron razones humanitarias y “solidaridad europea”, algo quizás muy oportuno tras la actitud mostrada por Alemania durante la crisis del euro (Müller 2015). El 4 de septiembre –con la opinión pública conmocionada por las imágenes de Aylán Kurdi, publicadas dos días antes– autorizó la llegada de trenes cargados de refugiados desde Hungría. Por unas semanas pudieron verse, por un lado, las imágenes de los refugiados coreando cánticos de esperanza y agradecimiento hacia Ángela Merkel y Alemania, y por otro, espontáneas muestras ciudadanas de bienvenida y solidaridad hacia quienes viajaban a esa “tierra de esperanza”. En un emotivo mensaje a sus conciudadanos, destacando la nueva *willkommenskultur*, Merkel agradeció públicamente esa acogida, por la que los alemanes “podían sentirse orgullosos de su país”, y respondió a sus críticos que *Wir schaffen das*: que serían capaces de resolver esa crisis. (The Economist 2015c). En paralelo, una Alemania que estaba acogiendo muchos más refugiados que los que le corresponderían en clave de un justo reparto europeo, reclamó que otros también asumieran su responsabilidad en el marco de una respuesta común, y desplegó una intensa actividad diplomática para reformar las reglas europeas de reasentamiento de refugiados, dejando atrás la “solidaridad voluntaria”, y adoptar un nuevo sistema de cuotas obligatorias. En toda la UE, municipios, organizaciones sociales y otros actores locales se mostraron dispuestos a colaborar en la acogida bajo la consigna *Welcome refugees*.

En ese escenario –una ventana de oportunidad para “europeizar” esta política, haciendo frente a las disfunciones causadas por intereses de política doméstica en conflicto, a veces presentados como “intereses nacionales”–, la Comisión Europea lanzó el “Plan Juncker” con un nuevo y más ambicioso esquema de reubicación, legalmente vinculante, por el que 120.000 solicitantes de asilo llegados a Grecia e Italia –además de los 40.000 ya acordados en julio– serían reubicados en un plazo de dos años a través de cuotas nacionales, basadas en la fórmula ya descrita, y esos dos países se comprometían a implementar los *hotspot* de acogida y registrar adecuadamente a los recién llegados⁸. En un primer momento el plan fue bloqueado por la tajante oposición de la República Checa, Rumania, Eslovaquia y Hungría, emergiendo una nueva fractura “Este-Oeste” en la UE, protagonizada por un nuevo “grupo de Visegrado” que en este caso se alinea en torno a posiciones euroescépticas y de rechazo a la inmigración (The Economist 2016a).

⁸ La propuesta legislativa se basa en la cláusula de emergencia del art. 78.3 TFUE, y la cláusula de solidaridad en esta materia del art. 80 TFUE, e incluye una suspensión temporal para Italia y Grecia de la obligación de registro a la llegada de los solicitantes de asilo. Ver Decisión del Consejo 2015/1523 de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia, Diario Oficial de la Unión Europea L 239/146, de 15 de septiembre de 2015; y Decisión del Consejo 2015/1601, del mismo nombre, Diario Oficial de la Unión Europea L 248/80, de 24 de septiembre de 2015.

Orban afirmó que el problema, más que de la UE, era de Alemania, a causa de su errática y unilateral política de acogida, y de Grecia, que no cumplía con sus obligaciones de control y registro fronterizo. Para Alemania, la Comisión y otros actores estos argumentos sólo eran una muestra de insolidaridad y de una visión egoísta y estrecha de la UE, que no asume que la gestión de los refugiados o la inmigración no es sólo una tarea griega, italiana o española. Pero entre las críticas al plan había una que era difícil de objetar: los propios refugiados se negarían a ser reubicados en un país al que no quieren ir.

Ante las crecientes dificultades y críticas internas y externas, Alemania reajustó sorpresivamente su política. El 13 de septiembre, en vísperas de la discusión del “Plan Juncker” en el Consejo, restableció repentinamente los controles en la frontera con Austria. Ello provocó un efecto en cadena en las fronteras de los Países Bajos, Austria y Eslovaquia. Hungría selló su frontera con Serbia, reprimiendo con violencia los refugiados. A mediados de noviembre, Alemania, Austria, Eslovenia y Suecia habían reintroducido controles fronterizos temporales, Eslovenia anunció la construcción de un muro fronterizo con Croacia, y Austria con Eslovenia, que se sumaban al anunciado por Hungría. Todo ello revelaba que Schengen estaba en peligro, ante el riesgo, según el Comisario de Inmigración, Dimitris Avramopoulos, de “renacionalización” de la política migratoria (Abellán 2015), y se extendió la percepción de pérdida de control de las fronteras internas y externas de la UE (Dimitriadi 2015). Ello contribuyó a reenmarcar el problema de los refugiados como crisis de seguridad, lo que fue celebrado sin disimulo por líderes euroescépticos y de extrema derecha desde Francia al Reino Unido. Finalmente, a instancias de Alemania el Plan Juncker fue aprobado por mayoría cualificada.

La evolución de las encuestas, con un mayor rechazo a los refugiados y un descenso de la popularidad de Merkel, las pugnas al interior del gobierno –con los líderes de la CSU en Baviera en abierta oposición a la Canciller–, y el ascenso de la extrema derecha –el movimiento islamófobo Pegida y el partido Alternativa para Alemania (AFD)–, merced al rechazo a la inmigración y los refugiados impulsaron el definitivo “viraje a la *realpolitik*” de Alemania (The Economist 2015d). En octubre este país declaró “seguros” a los países balcánicos para facilitar las expulsiones de solicitantes de asilo de los mismos; y en noviembre revocó la orden de acogida a los sirios, restableciendo Dublín III (Doncel 2015).

Constatando la creciente fractura política y social generada por el rechazo a refugiados e inmigrantes, en su discurso de año nuevo la canciller Merkel exhortó a sus conciudadanos a “permanecer unidos ante el odio”. Sin embargo, los asaltos sexuales de Colonia, a pesar de no estar relacionados con los refugiados sirios, se insertaron en la

*La fallida
aplicación del
Plan Juncker
expresa las
dificultades para
adoptar una
política común*

narrativa securitaria de la derecha populista contra la coalición de gobierno, contribuyendo, según las encuestas, a la erosión del apoyo al Gobierno y a su política de asilo e inmigración (The Economist 2016b, 2016c), en gran medida confirmado por el fuerte ascenso de los euroescépticos de AFD en las elecciones regionales del 14 de marzo de 2016.

Las dificultades para adoptar una política común aparecen con claridad en la lenta, fragmentaria y en gran medida fallida aplicación de las decisiones de reasentamiento y reubicación del Plan Juncker. Según el primer informe de cumplimiento presentado a mediados de marzo (Comisión Europea 2016), de los 160.000 acordados en julio y en septiembre, los Estados miembros solo habían reubicado 937 personas desde Italia y Grecia, con otras 4.555 personas reasentadas desde terceros países. La Comisión atribuía ese “insatisfactorio” nivel de cumplimiento a la “falta de voluntad política” de los Estados miembros, y a la política de algunos Estados miembros de ir dando paso rápido a la oleada de refugiados a lo largo de la ruta de los Balcanes, alentando a los refugiados a seguir adelante en vez de ser reubicados “de manera ordenada”, mientras que otros Estados miembros han sido reticentes a acoger a los que llegaban de manera irregular. A los incumplimientos generalizados se añadían otras casuísticas: el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca disfrutaban de cláusulas de excepción en el Tratado respecto a estas materias, por lo que no están obligados por estas decisiones. Hungría y Eslovaquia no habían dado ningún paso para su aplicación y, considerando que eran contrarias a derecho, habían interpuesto demandas ante el Tribunal de Justicia de la UE. Pero como puntualiza la Comisión, ello no tiene efectos suspensivos sobre la aplicación de las decisiones del Consejo, que son legalmente vinculantes. Austria y Suecia, sometidos a mayores presiones migratorias, solicitaron una suspensión temporal, que el Consejo aceptó para el caso de Austria –un año, para el 30% de su cuota–, estando pendiente la decisión en el caso de Suecia. La Comisión, finalmente, reseñaba las trabas administrativas que los Estados miembros ponían entre sí para obstaculizar el proceso de reubicación.

Ante esos escollos, en política doméstica e intra-UE, se han planteado propuestas simplemente absurdas, ilegales, y/o política y moralmente repugnantes: se ha propugnado desde la invasión de Libia al despliegue de buques de guerra para forzar el retorno; recurrir masivamente a las devoluciones “en caliente” –algo que algún Estado miembro, como España, con la connivencia de Marruecos, ya había hecho en Melilla (Amnistía Internacional 2015: 33)–, sin considerar que Turquía o Pakistán no lo aceptarían; o proponer la expulsión de Grecia de Schengen –algo absurdo, dado que en la actualidad no comparte fronteras terrestres con otros países Schengen–; finalmente, se

optó por el sellado de fronteras, lo que condujo a dejar atrapadas decenas de miles de personas en Grecia o en otro país de la ruta balcánica (The Economist 2016c).

En ese debate se fue afirmando un nuevo enfoque, propugnado tanto por Alemania como por otros Estados miembros, que las instituciones de la UE, sin dejar de insistir en la propuesta Juncker, han secundado: en primer lugar, para preservar Schengen habría que cortar las rutas abiertas dentro de la UE y dejar de dar paso, como medida de emergencia, a las oleadas de refugiados, asegurando su procesamiento en Grecia. En segundo lugar, reforzar las fronteras exteriores de la UE y limitar a toda costa las llegadas desde el exterior. En tercer lugar, contar con mecanismos efectivos de retorno y readmisión, ya que los acuerdos de reubicación intra-UE se han mostrado impracticables. Ello supone recurrir a terceros países, utilizando la diplomacia y medios económicos –ayuda o comercio– para obtener acuerdos de readmisión que permitan el retorno de inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo no aceptados. En particular, eso supone un entendimiento con Turquía –con quien los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE pidieron un “diálogo reforzado” en su cumbre informal de 23 de septiembre–, y cuyo Presidente Erdogan viajó en octubre a Bruselas para discutir sobre control fronterizo con la UE. Ello condujo a los acuerdos entre la UE y Turquía adoptados en noviembre de ese año, y la revisión y ampliación de los mismos, de nuevo en Bruselas, en marzo de 2016, que han sido el principal mecanismo para “externalizar” la crisis.

La externalización de la crisis y la “política de chequera”: securitización de la ayuda humanitaria y para el desarrollo

Es necesario reconocer el esfuerzo humanitario que han realizado la UE y otros países donantes en apoyo de los refugiados sirios, si bien es aún más notable el que han realizado los tres países vecinos, que han acogido a la mayoría de ellos a pesar de su menor nivel de desarrollo. Como primer donante mundial, la UE, considerando tanto los aportes de la Comisión como de los Estados miembros de manera bilateral, han sido el mayor donante de ayuda humanitaria, con más de 5.000 millones de euros desde el inicio de la crisis. Sin embargo, mientras la crisis se ha mantenido confinada en la región, los llamamientos a un mayor esfuerzo no fueron escuchados. Al enquistarse la guerra se produjo el habitual efecto de fatiga del donante, con aportes con una visible tendencia a la baja. Si en 2013 Naciones Unidas logró cubrir el 68% de sus llamamientos de asistencia, en 2014 fue el 51%, y en 2015 bajó al 44%, lo que significó un marcado deterioro de las condiciones de vida de los refugiados, lo que a su vez contribuyó

La ayuda se ha convertido en un instrumento clave para la externalización de la crisis

a generar las salidas hacia Europa. No han sido los únicos problemas: tanto el gobierno de el Assad como los grupos armados han utilizado la ayuda como arma de guerra, impidiendo el acceso de las organizaciones humanitarias, o controlando su distribución, y como en otras emergencias, ha habido serios problemas de coordinación que han afectado a la efectividad de la asistencia.

El desborde de la crisis y la llegada de refugiados a la UE ha supuesto un visible cambio de tendencia, y desde finales de 2015 los donantes parecen ser más generosos en sus contribuciones, sea a través de la UE o de sus políticas bilaterales de ayuda. Pero no se trata solo ni principalmente de un repentino impulso humanitario. Como se ha indicado, la ayuda se ha convertido en un instrumento clave en la estrategia europea de externalización de los costes del control migratorio y de contención de los flujos de refugiados. Ello supone movilizar recursos extraordinarios, económicos y políticos, o lo que es más frecuente, desviar recursos como los que se presupuestan para la ayuda al desarrollo. Justificar y legitimar ese desvío de fondos y el cambio de sus objetivos es difícil si no se define la inmigración o los refugiados como “amenaza”, a través de un proceso, eminentemente discursivo, de “securitización” de ambas cuestiones⁹. Como se indicó, ese proceso se observa con nitidez en los cambios del discurso político, en las decisiones adoptadas y en las negociaciones con terceros en este periodo. No se trata de un hecho novedoso, pues se trata de tendencias observables en la política migratoria, la acción exterior y la política de cooperación de la UE y de los Estados miembros desde hace más de una década, pero con la crisis se han acelerado y se han hecho más visibles.

Crisis migratorias y securitización de la ayuda: el precedente español

Existen, de hecho, claros precedentes como la respuesta española a las crisis migratorias de 2005-2006: la que emerge con los primeros asaltos a las vallas de Melilla en 2005, y la llamada “crisis de los cayucos” de 2006. Ambas crisis condujeron a una clara reorientación y un visible endurecimiento de la política de inmigración del Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, y a la subordinación de la política de ayuda a fines de control migratorio. Ese Gobierno partió de un enfoque “cosmopolita” de reconocimiento de derechos y de regulación del mercado laboral, que se tradujo en 2005 en un amplio programa de regularizaciones, que otorgó papeles y derechos básicos a unas 750.000 personas. Pero la crisis de 2006, en particular, supuso

⁹ Sobre el concepto de securitización los estudios críticos de seguridad, ver el clásico trabajo de Buzan, Wæver y De Wilde 1993, así como Verdes-Montenegro 2015, y Pérez de Armiño 2015. Sobre su relación con la ayuda al desarrollo, ver Sanahuja y Schünemann 2012, y Brown y Grävnholt 2016.

un viraje radical: la política migratoria se redefinió en clave de seguridad y control fronterizo. A ese objetivo se subordinó el conjunto de la acción exterior con los países afectados y, de forma destacada, la ayuda al desarrollo, reorientada a los países de África de salida y tránsito, a metas de control migratorio “en origen”, y a lograr la firma de acuerdos de readmisión para los deportados (Bárbulo 2008a), cuya aplicación se ha caracterizado por la falta de garantías legales, y frecuentes violaciones de los derechos humanos (González 2016: 178, 182; Amnistía Internacional 2015). Con ello, perdió importancia la orientación ética y de solidaridad proclamada por el gobierno socialista en su política exterior y en particular en la ayuda al desarrollo.

En 2005, con el telón de fondo de los primeros asaltos a las vallas de Melilla, el Gobierno español logró implicar al de Marruecos en una política de control más estricto de su frontera sur y de las rutas de tránsito, que incluyó deportaciones y el abandono de personas en el desierto, según denunciaron las organizaciones de derechos humanos. Esa cooperación tuvo distintas contrapartidas, incluyendo un visible viraje en la posición española hacia la cuestión del Sahara Occidental, que se tornó más favorable a las tesis marroquíes. El mayor control en el estrecho, a través del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), la ampliación del muro fronterizo, y el mayor control en origen y tránsito de Marruecos tuvieron efectos previsibles: la actuación de los traficantes de personas se tornó más lucrativa y sofisticada: aumentaron las violaciones de los derechos humanos en Marruecos; y aparecieron rutas alternativas, a través de Mauritania y Senegal, hacia las Islas Canarias (Amnistía Internacional 2015: 18). Rutas más peligrosas y difíciles, lo que dio alas a los traficantes, y provocó más muertes en el mar. Este es el origen inmediato de la “crisis de los cayucos” de 2006.

Esta crisis fue, en mucha mayor medida que en el caso de Siria, un fenómeno mediático. El número de inmigrantes llegados a las Islas Canarias era pequeño en relación, por ejemplo, a los flujos de entrada por Barajas o las fronteras terrestres de los Pirineos. Sin embargo, su impacto en los medios, a causa de los naufragios y del dramatismo de las imágenes, provocaron alarma social y cambios en el clima de opinión. En una rápida secuencia, la inmigración se convirtió, por primera vez, en la primera preocupación de los españoles, según las encuestas; la cuestión migratoria pasó al primer plano en los discursos de la oposición, y se registró una visible caída en la intención de voto y el respaldo al Gobierno. El viraje de la política migratoria se escenificó a través de las declaraciones de Moncloa. Para detener la caída de popularidad del Gobierno, se anunció una política de contención y control más dura.¹⁰ En una lógica de gestión de crisis coordina-

¹⁰ Véanse las Declaraciones de la Vicepresidenta, María Teresa Fernández de la Vega, en Egurbide y Cué 2006.

España recurrió a la "política de chequera" para lograr acuerdos de readmisión y mayor cooperación policial y de inteligencia

da desde Moncloa, que implicó al conjunto del Estado –incluyendo fuerzas de seguridad, servicios de inteligencia, diplomacia y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo–, se financiaron campos de internamiento, medios navales y terrestres de control fronterizo, y se desplazaron efectivos policiales y agentes de inteligencia *in situ* para evitar salidas de emigrantes desde Senegal, y entrenar a las fuerzas de seguridad locales¹¹. Para ello se recurrió a fondos de la cooperación al desarrollo y de otras partidas. La política de deportaciones con la que también reaccionó el Gobierno requería acuerdos de readmisión con los países africanos concernidos. A lo largo de ese año se realizaron negociaciones al más alto nivel con esos países, recurriendo a la “política de chequera” con la ayuda al desarrollo, a cambio de dichos acuerdos y de otras contrapartidas en el ámbito de la cooperación policial y de inteligencia, no sin resistencias de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, ya que esos países no eran “prioritarios” en la política de cooperación (Egurbide 2006a, 2006b; González 2006a, 2006b, Bárbulo, 2008b). Ello, unido al mayor control fronterizo en Canarias, donde se extendió el SIVE, tuvo resultados notables en cuanto a control migratorio: esas rutas quedaron cerradas, si bien la presión migratoria se trasladó de nuevo al estrecho de Gibraltar, y posteriormente las rutas desde África subsahariana se reorientaron a Libia. Posteriormente, la actuación del Gobierno se imbricó en una estrategia más amplia: la contenida en el “Plan África 2006-2008” y las versiones posteriores del mismo, con una visión más amplia de desarrollo y de construcción de la paz, pero con el control migratorio en un lugar prominente (Grupo de Estudios Africanos: 2008: 1), que en posteriores planes directores de la cooperación española ha quedado ya firmemente asentado. Con los gobiernos del Partido Popular ese enfoque se ha acentuado, y la primacía de objetivos de seguridad y control migratorio significa que a la hora de renovar esos acuerdos de readmisión –cuya aplicación en sí se ha convertido en un “agujero negro” en materia de derechos humanos (Amnistía Internacional 2015: 21; González 2016: 184)– se mire a otro lado en cuanto a las exigencias democráticas y de lucha contra la corrupción que en teoría presiden la cooperación española, y los propios países implicados son más activos a su vez deportando inmigrantes (The Economist 2015e).

La cumbre UE-África de La Valeta (noviembre de 2015)

El precedente español ha tenido cierta influencia en el enfoque sobre migración y desarrollo adoptado en la Nueva Agenda de Migración de mayo de 2015 (Comisión Europea 2015a), y fue acti-

¹¹ También en 2006 se estableció la red *Seahorse Atlantic* de cooperación policial y de inteligencia, que en 2015 se ha propuesto extender a los países del Norte de África.

vamente promovido por el Secretario General de Cooperación español, Gonzalo Robles –que anteriormente había sido Secretario de Estado de Inmigración– en el Consejo de Europeo del 15-16 de octubre de 2015, centrado en las migraciones y en la preparación de la Cumbre UE-África y las negociaciones con Turquía (The Economist 2015e)¹².

En la convocatoria de la Cumbre de La Valeta UE-África (11-12 de noviembre de 2015) a inicios de ese año estaba muy presente el aumento de los flujos migratorios a la UE vía Italia, pero en el momento de realizarse la UE, afectada por la crisis de los refugiados, estaba aún más apremiada a orientar esta reunión a la cooperación en materia migratoria (Abellán 2015b). Los 63 países participantes, junto con las instituciones europeas, adoptaron una Declaración política y un Plan de Acción que, en una lógica de reconocimiento de las interdependencias en esta materia, sitúa en el mismo plano las preocupaciones de seguridad y las humanitarias y de desarrollo. Esos documentos, fuertemente influidos por la Agenda Europea de Migración (Comisión Europea 2015a) adoptada ese mismo año, contienen un acuerdo básico: más fondos y cooperación europea para África a cambio de que contenga los flujos migratorios, con mayor cooperación europea para fortalecer capacidades policiales y de inteligencia y control fronterizo, y que acepte la firma de acuerdos de readmisión, o la inclusión de cláusulas de retorno y readmisión –o, en su caso, la implementación efectiva– en acuerdos más amplios. Se aprobó un “Fondo Fiduciario de Emergencia para la Estabilidad” de 1.800 millones de euros de las instituciones de la UE, más lo que puedan aportar los Estados miembros, que quedaron por debajo de las expectativas africanas –sólo para Turquía se aprobaron días después 3.000 millones, y otros 3.000 en marzo de 2016–, y se ampliaron las opciones de movilidad para determinadas categorías –empresarios, estudiantes y académicos vía Erasmus plus–, si bien las demandas africanas de apertura de vías legales para la migración no obtuvieron concesiones relevantes.

Más allá de estos elementos, la Cumbre de La Valeta, sobre todo, pretende asegurar la plena incorporación de las migraciones en la cooperación al desarrollo (*mainstreaming migration in development cooperation policy*, en su formulación en los documentos de la Cumbre). La Cumbre acelera una tendencia que se observa en el ciclo de programación de la ayuda 2014-2020, de dar un papel más prominente a la cooperación en materia migratoria y destinar más recursos del Instrumento financiero de Cooperación al Desarrollo (ICD), el Fondo Europeo de Desarrollo y el Instrumento de Vecindad (Comisión Europea 2015f). También se observa la mayor relevancia otorgada a

¹² Ver el debate del Consejo de Desarrollo de 26 de octubre sobre migración y desarrollo (Concord 2015).

Aumenta la condicionalidad migratoria de la ayuda al desarrollo, al vincularse a los acuerdos de readmisión

la condicionalidad en materia migratoria, al vincular la ayuda o las preferencias comerciales a la firma de acuerdos de readmisión –cuya aplicación por algunos Estados miembros, como tanto en la fase de internamiento como de retorno o Italia, ha dado lugar a persistentes violaciones de derechos humanos (González 2016: 185)–, utilizando para ello un diálogo político reforzado (Cassarino 2016). La UE ha sido proclive a aplicar a esta cuestión el principio “*más por más*”; esto es, a vincular la ayuda y otros incentivos económicos –por ejemplo, ofertas de movilidad limitada– a la obtención de resultados en control migratorio (Comisión Europea 2015g). No se trata de una idea nueva –la iniciativa España-Reino Unido de 2002 ya intentó condicionar la ayuda a la readmisión y la vigilancia fronteriza–, y esta cuestión ha sido objeto de pugnas internas en la Comisión durante años, en un claro ejemplo de política burocrática: aunque se ha promovido desde la DG de migración y asuntos de interior (DG Home), la DG de Desarrollo (DG Devco), que controla los fondos de ayuda, o la DG de Comercio (DG Trade), son reticentes a insistir en las cláusulas de admisión ante los países en desarrollo, pues ello supone ceder en asuntos que afectan a sus respectivos mandatos y a objetivos más amplios de la UE, y de los que depende la efectividad de sus políticas, como la vigencia de la democracia y los derechos humanos, o la lucha contra la corrupción. Devco, en particular, ha promovido un enfoque más global, tratando de maximizar el impacto de la migración en el desarrollo, y a la inversa (Comisión Europea 2013). Existe, sin embargo, un alto grado de fragmentación en los instrumentos financieros, que se traslada a los países socios, lo que dificulta la adopción de ese enfoque integrado (Martín *et al.* 2015; Andrade, Martín y Mananashvili 2015). En un informe de 2016, en el que el Tribunal de Cuentas Europeo fiscalizó el gasto en políticas de migración en los países de la vecindad del Mediterráneo, se señalaba que éste “debe demostrar su eficacia”, y se ve lastrado por la falta de una estrategia clara, la imposibilidad de medir los resultados, un “éxito limitado” en cuanto al retorno de los migrantes a sus países de origen, ausencia de vínculos claros con el desarrollo, una protección de los derechos humanos sólo “teórica”, fragmentación de los fondos, supervisión y evaluación deficientes, y serios problemas de coordinación entre distintos organismos de la UE y entre la Comisión Europea y los Estados miembros (Tribunal de Cuentas Europeo 2016).

En ese contexto, el conjunto de la acción exterior de la UE, incluyendo la ayuda al desarrollo revela un enfoque más securitizado y cortoplacista, centrado en el control fronterizo y la lucha contra la migración irregular, más que en afrontar los problemas del desarrollo o la construcción de la paz que se encuentran entre las causas profundas de esos flujos. Ello es en parte efecto de la mayor influencia de DG Home, reforzada a partir de las crisis externas (Faure, Gavas y Knoll 2015). En realidad, como revela el caso de Marruecos, o el más inmediato de Turquía, “*más por más*” puede ser “*menos por más*”. Y no es

fácil obtener la cooperación con terceros Estados, como revela el caso de Marruecos, que a pesar de ser uno de los países mediterráneos con condiciones más ventajosas respecto a la UE, no ha cedido aún en este punto. A la postre, esta política pretende trasladar los costes a países terceros, sin reconocer que parte del problema, en clave de corresponsabilidad, se encuentra más bien en la UE y su resistencia a abrir vías legales para la migración y facilitar la petición de asilo en origen (Carrera *et al.* 2016: 12). A la postre, como se ha indicado, los resultados son limitados y a menudo contraproducentes, al incentivar la migración irregular y el tráfico de personas y alentar políticas represivas en países terceros, dañando otros objetivos de la UE en esos países.

Las políticas bilaterales: desvío de ayuda y actuación en la conferencia de donantes para Siria (2016)

Si se atiende al comportamiento de los donantes en cuanto a su ayuda bilateral, dos tendencias emergen con fuerza: una, los recortes y el desvío de fondos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) para atender a los solicitantes de asilo; dos, la reorientación de los flujos y la aparición de una nueva condicionalidad, más o menos explícita, orientada a retener a los refugiados en los países de primera acogida, evitando que se desplacen a la UE.

Respecto a la primera de estas tendencias, los datos de AOD de 2014, y la información de 2015 –aún fragmentaria a falta de las cifras oficiales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)–, revela que los gobiernos están financiando la asistencia a los refugiados que han llegado a sus países con fondos de ayuda al desarrollo utilizando una treta contable: el sistema estadístico de la OCDE permite contabilizar como AOD esa asistencia durante el primer año de acogida, siempre que los solicitantes de asilo procedan de un país o territorio en desarrollo¹³. Ese desvío de fondos equivale a un recorte de la ayuda al exterior que se añade, en no pocos casos, a los derivados de la crisis y el ajuste, y tiene un evidente coste de oportunidad para otras prioridades: paradójicamente, hasta 2015 los llamamientos humanitarios de Naciones Unidas para atender la emergencia Siria no han logrado financiarse en su totalidad. En concreto, Dinamarca –uno de los donantes nórdicos que tradicionalmente superan la meta del 0,7% del PIB para AOD– anunció en 2015 que una tercera parte de su presupuesto de ayuda se destinaría a atender a refugiados; Finlandia ha recortado en un 43% su ayuda por ese motivo; y Suecia,

¹³ Desde que la OCDE computa los flujos de AOD, se han incluido nuevas partidas que se invierten en gastos en el país donante y no suponen transferencias de fondos a los países en desarrollo, como gastos de administración de las agencias de ayuda, becas de estudios, o condonación de deuda. Según la metodología de “ayuda genuina” de CONCORD, la red de las ONG europeas, esas partidas representan el 12% de la AOD total, pero en algunos casos es muy superior, como Malta (50%), Austria (31%), Portugal (27%), o España (20%) (CONCORD 2015).

Atender a los refugiados es una obligación legal y un imperativo moral al que no se debe responder a expensas de la ayuda a otros países pobres

uno de los países que más refugiados acogió en relación a su población, anunció un recorte del 60% de su AOD para esos mismos fines, que después dejó en un 30% ante la oposición del Parlamento, la opinión pública y la propia Ministra de Asuntos Exteriores, preocupada por la reputación internacional de Suecia y su candidatura al Consejo de Seguridad (CONCORD 2015). Por otro lado, hay países que han renunciado esa práctica, como Irlanda, Polonia o Luxemburgo, y los que lo hacen no tienen un criterio común: algunos reportan un gasto anual per cápita de 1.800 € (Portugal) y otros de 30.000 € (Bélgica). Algunos donantes han llegado a proponer a la OCDE modificar el criterio de cómputo y extenderlo a tres años.

Atender a los refugiados es una obligación legal y un imperativo moral, pero no debiera hacerse a expensas de la ayuda a otros países pobres y del cumplimiento de las metas internacionales de desarrollo, que también lo son, y aún menos utilizando artimañas contables para escamotear a la opinión pública ese desvío de fondos. Es lo que hubiera permitido, por ejemplo, la idea del Ministro de finanzas de Alemania, Wolfgang Schäuble, de introducir temporalmente una pequeña sobretasa al combustible para financiar la asistencia a los refugiados, rápidamente desechada (Barbière 2016). Por otro lado, parece poco coherente querer afrontar las “causas profundas” o “estructurales” de la migración o del desplazamiento forzoso, al tiempo que para resolver urgencias de corto plazo se recorta la ayuda a los países en desarrollo que se invierte justamente en afrontar esas causas (Fejerskov y Keijzer 2015).

La caída de las contribuciones a los llamamientos de ayuda de Naciones Unidas y la crisis de los refugiados son los hechos que precipitan la convocatoria de la conferencia de donantes de Londres el 4 febrero de 2014, la quinta desde el inicio de la guerra en Siria¹⁴. Esta vez la conferencia sí respondió a las ambiciosas expectativas de los convocantes, con compromisos de financiación por 11.000 millones de dólares (5.800 en 2016 y otros 5.400 entre 2017 y 2020), y préstamos de los bancos multilaterales hasta por 40.000 millones de dólares, que en 2018 podrían haber generado 1,1 millones de empleos en la región. En esos compromisos hubo marcadas disparidades, con países más generosos que anunciaron cifras muy por encima de su “cuota equitativa”, calculada según su PIB, como Noruega (646%), Dinamarca (280%), Alemania (280%), Reino Unido (235%), Luxemburgo (202%) o Kuwait y los Emiratos Árabes (168%). En el otro extremo se encontraban los más mezquinos: Portugal (26%), Francia (22%), Italia (18%), República Checa (18%), Polonia (4,4%), y al final de la lista, España (3,9%)¹⁵.

¹⁴ Conferencia de Alto Nivel *Supporting Syria and the region*, convocada por el Reino Unido, Alemania, Noruega, Kuwait y Naciones Unidas.

¹⁵ Según el cálculo de *fair share* de Oxfam 2016, y el anexo financiero resultado de la conferencia. Se ha excluido de este listado a Grecia por sus especiales circunstancias y el esfuerzo realizado *in situ*. Ver también el *non paper* presentado por los convocantes *Civilian stabilization in support of a political settlement in Syria*, y el documento final, con su anexo financiero, en [<https://www.supportingsyria2016.com>]

Lo más destacado es, sin embargo, el enfoque adoptado, netamente desarrollista, más que asistencial: dado el estancamiento de la guerra en Siria, se trataría ahora de mejorar la integración de los refugiados en Jordania, Líbano y Siria, para frenar su desplazamiento a Europa (Lenner 2016). Para ello, los fondos se destinarían al aumento de las coberturas de educación y a políticas de inversión generadoras de empleo, tanto para los refugiados como para las poblaciones de acogida, a cambio de que esos países modifiquen su legislación laboral y abran el mercado de trabajo a los refugiados (Betts y Collier 2016). La UE, en fechas previas a la conferencia, ofreció también algunas mejoras de acceso de las exportaciones de esos países a su propio mercado con ese enfoque. Este cambio se explicaría, sobre todo, por la prioridad otorgada a detener los flujos de salida. Parece razonable adoptar un enfoque de desarrollo, más que de socorros, basado en el empleo y no en donaciones de comida y de dinero, que permita a los refugiados valerse por sí mismos y mejorar sus capacidades para un futuro retorno a Siria. Pero resulta paradójico que se demande a Jordania, Líbano y Turquía algo que los donantes europeos no estarían dispuestos a hacer. Sin embargo, cambiar las normas laborales en esos tres países es complejo, comporta costes sociales y políticos para sus gobiernos y podría generar el rechazo de las poblaciones de acogida, en contextos socio-políticos tan inestables como los de algunos de esos países. Jordania, por ejemplo, sólo aceptó cambios en sus normas laborales a cambio de que no se hicieran públicas (Lenner 2016: 6). Si el enfoque adoptado por los donantes es el de una nueva condicionalidad –ayuda a cambio de reformas laborales– el resultado puede volverse contra éstos. Jordania, incluso parece estar promoviendo una suerte de condicionalidad inversa: no aceptar más refugiados si no hay un apoyo internacional más fuerte. Las propuestas lanzadas en torno a la conferencia –nuevas zonas francas industriales, redes de pymes en la diáspora– parecen demasiado visionarias para una región en la que con la salvedad de Turquía, los procesos de industrialización no han logrado ir más allá de industrias de ensamblaje basadas en mano de obra de bajo coste, y persisten elevadas tasas de subempleo. La adopción de una estrategia de desarrollo de largo plazo supone una mejora en el enfoque adoptado tanto por donantes como por los países de acogida, y que se hayan movilizado, por fin, más recursos, es también una buena noticia. Pero también parece evidente que la principal motivación de ese esfuerzo responde al intento de contener a toda costa esos flujos, del que los sucesivos acuerdos con Turquía, que se examinan en la siguiente sección, han sido la pieza clave.



Los acuerdos UE-Turquía (octubre de 2015-marzo de 2016)

La desastrosa gestión de la crisis de los refugiados dio paso, como se indicó, a un conjunto de propuestas orientadas a restablecer Schengen sellando las rutas abiertas dentro de la UE y bloqueando el paso de los refugiados, asegurando su procesamiento en Grecia; a reforzar las fronteras exteriores de la UE, impidiendo nuevas llegadas desde el exterior, y contar con un mecanismo efectivo de retorno y readmisión en terceros países y en particular con Turquía, que se ha convertido en la pieza clave de esa política de externalización.

Los contactos con Turquía, particularmente de Alemania y de la Comisión entre octubre y noviembre de 2015, fijaron los términos de un acuerdo, explicitado en el Plan de Acción Conjunto UE-Turquía aprobado por el Consejo Europeo el 15 de octubre¹⁶. En esa lógica de externalización, los refugiados se convirtieron en moneda de cambio de una negociación, en la que por parte turca se ha tratado de sacar ventaja en clave geopolítica y electoral, y por parte europea han primado más necesidades de seguridad de corto plazo que los imperativos de protección y derechos: en breve, la UE pedía a Turquía que mantuviera a los refugiados en su territorio, lo que suponía permitirles trabajar legalmente, accediendo a un mercado laboral que hasta ese momento les estaba vedado; un control efectivo de sus fronteras, y la readmisión de retornados, implementando de manera efectiva el acuerdo de readmisión ya en vigor. Consciente de las fracturas internas de la UE, de su imperiosa necesidad de externalizar el problema, de su papel vital para detener el éxodo, y en suma, de su debilidad, Turquía presentó una elevada factura a cambio de su cooperación: más dinero –la oferta inicial de la UE no satisfacía las demandas de Ankara–, la reapertura de las negociaciones de adhesión –iniciadas en 2005 y frenadas por Alemania, Francia, Grecia y Chipre, entre otros–, pasando por alto los reparos europeos sobre el incumplimiento de las condiciones exigidas en los “criterios de Copenhague” sobre democracia, derechos civiles y derechos humanos; y adelantar un año la eliminación del visado Schengen para los nacionales de Turquía, una baza especialmente popular de cara a las elecciones legislativas turcas previstas el 1 noviembre de 2015, en las que el Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), de Erdogan, recuperó la mayoría absoluta perdida en las elecciones de junio de ese año. Hubo también concesiones no explicitadas: probablemente a petición de Ankara, para evitar críticas antes de las elecciones en materia de libertades fundamentales e independencia del poder judicial, Bruselas retrasó inexplicablemente la publicación del Informe periódico sobre los avances en el proceso de adhesión, previsto para octubre (Toygür y Özsöz 2016: 2). Inicialmente, el gobierno turco también reclamó el apoyo de la UE

Para la UE y Turquía los refugiados han sido moneda de cambio de una negociación en clave geopolítica y electoral

¹⁶ Ver las conclusiones del Consejo Europeo de 15 de octubre de 2015, EUCO 26/15; y el texto del Plan en Comisión Europea 2015c.

a una zona de seguridad en el territorio de población kurda en Siria a lo largo de la frontera con Turquía. Aunque este último reclamo, que la UE rechazó de plano, se justificaba en nombre de la protección de los refugiados, respondía primordialmente a las necesidades militares de la ofensiva lanzada por el Gobierno turco en el Kurdistán contra las guerrillas del PKK.

Buena parte de los obstáculos para un acuerdo se solventaron en las negociaciones bilaterales entre Merkel, Erdogan y el Vicepresidente Davutoglu en Ankara, el 18 de octubre. Pese a sus conocidas reticencias a la adhesión de Turquía, Merkel se comprometió a abrir el capítulo económico de las negociaciones de adhesión en 2015 y los referidos a justicia, libertades y derechos fundamentales en 2016, ignorando las críticas de organizaciones de derechos humanos y de la propia oposición turca. Turquía, por su parte, vinculó expresamente la implementación efectiva del acuerdo de readmisión al adelanto de la supresión de la visa Schengen a julio de 2016 (Mourenza 2015). En el Consejo Europeo informal de La Valeta, el 12 de noviembre, el Vicepresidente Timmermans informó de los avances en la negociación y propuso una nueva facilidad financiera con Turquía, aportando 500 millones de euros de la Comisión y otros 2.500 millones por los Estados miembros, que tras una difícil negociación intra-UE quedó en un fondo “inicial” de 3.000 millones, con 1.000 millones de la Comisión y otros 2.000 de aportaciones bilaterales de carácter proporcional, que significativamente no computarán para medir el déficit público de los miembros de la eurozona. El acuerdo final sobre estas aportaciones se hizo público en febrero de 2016, y comporta un mecanismo de coordinación entre la Comisión, los Estados miembros y, en calidad de “asesor”, el gobierno de Turquía. Los desembolsos se harán de manera paulatina y estarán condicionados al cumplimiento por parte de Turquía del Plan de Acción Conjunto, que –como subraya la Comisión para evitar dudas– “ha de poner orden en los flujos migratorios y ayudar a detener la migración irregular” (Comisión Europea 2016).

La Cumbre celebrada el 29 de noviembre en Bruselas, que sella el acuerdo, expresa la nueva pauta de relación entre la UE y Turquía. Años de desinterés europeo, posponiendo *sine die* la adhesión, desalentaron las reformas democráticas en Turquía y han sido uno de los factores de su visible “deseuropeización”, a causa de su deriva autoritaria y el carácter crecientemente “iliberal” del gobierno islamista del AKP. Esas renunciaciones se han vuelto ahora contra la UE: al buscar la ayuda de Turquía, otorgó a Erdogan una oportunidad inigualable para reabrir las negociaciones de adhesión en los términos definidos por éste, y no por la UE. Ésta última se traiciona a sí misma, al dejar a un lado los principios democráticos que habrían de guiar su acción exterior, y además defrauda las expectativas de la *intelligentsia* europeísta

Los Estados miembros no tenían la intención de aplicar el acuerdo, ni iban a permitir que las iniciativas solidarias fueran adelante

y las fuerzas democráticas turcas, que se sienten abandonadas por la UE (The Economist, 2016d). La importancia de esas concesiones debe verse a la luz de la involución que se observa en Turquía en ámbitos como las reformas constitucionales, el deterioro de las libertades civiles, la libertad de prensa, la represión en el Kurdistán, o la corrupción gubernamental (Sanz 2015; Pérez 2015)

Se trataba, empero, de un acuerdo transitorio. A principios de 2016 las ridículas cifras de reasentamiento y reubicación, y los desesperados llamamientos de la Comisión sobre su cumplimiento mostraban claramente que los Estados miembros no tenían intención de aplicar el acuerdo, ni iban a permitir que las iniciativas solidarias de los municipios y de la sociedad civil del movimiento pan-europeo *Welcome refugees* pudieran servir de algo. El cambio de tono de los líderes, lejos ya del “efecto Aylan”, era muy notorio, con Merkel o Tusk señalando abiertamente que el objetivo de la UE era que no viniera nadie más. El importante Consejo Europeo de 18-19 de febrero de 2016 decidió el cierre definitivo de la ruta de los Balcanes y el restablecimiento de Schengen, dando fin a la política de emergencia de ir abriendo paso unilateralmente a las oleadas de refugiados. Ese viraje securitizador lo confirmaría la decisión adoptada por la Alianza Atlántica el 11 de febrero de 2016, a petición de Alemania, Grecia y Turquía, para iniciar una operación militar de apoyo a Frontex, desplegando barcos y aviones en el Egeo para interceptar a migrantes y refugiados y a los traficantes que facilitaban su paso. Se trataba de una decisión extrema que era consecuencia del cierre de fronteras decidida por algunos países de la ruta balcánica, del fracaso del acuerdo de reubicación y reasentamiento, y suponía un reconocimiento implícito de las carencias de Frontex. Muy pronto, Grecia se convirtió en una vía muerta, con decenas de miles de refugiados bloqueados, particularmente en el paso fronterizo a Macedonia en Idomeni, sólo asistidos por ACNUR y las ONG, cuyo abandono deliberado pretendía lanzar el mismo mensaje a los sirios refugiados en Turquía: que esa ruta ya no era viable.

Entre el 7 y el 18 de marzo de 2016 una nueva ronda de negociaciones volvía a convertir a los refugiados en baza geopolítica de la negociación. Una vez anulado, desde dentro de propia UE, el intento de establecer una política europea de acogida, y sin más opciones que externalizar la crisis, la UE volvía a depender de la disposición y capacidad de Turquía de contener las salidas y aceptar retornados (Aydintasbas 2016). Respecto al Plan de Acción Conjunto de noviembre de 2015, Ankara había dado pasos significativos: la readmisión, por primera vez, de un contingente de “migrantes económicos”; la exigencia de visado de entrada a 70 países –precondición europea para su principal objetivo: el levantamiento en 2016 de la visa Schengen para la ciudadanía turca–; la aceptación de las patrullas de

la OTAN en sus aguas territoriales, y algunas medidas iniciales de apertura de mercado laboral. Ante las objeciones de algunos Estados miembros, como Francia, el acuerdo rebajó las expectativas de Turquía respecto a las negociaciones de adhesión, pero asegura su incorporación a Schengen en julio de 2016, previo cumplimiento de las condiciones técnicas necesarias, como la adopción de los pasaportes biométricos. Finalmente, Ankara logró otros 3.000 millones de euros hasta 2018, una relación más formalizada con la UE con cumbrs cada dos años, y la promesa de modernizar la unión aduanera UE-Turquía, ya con dos décadas de vida (Pérez y Abellán 2016; Toygür y Ózsöz 2016).

En materia migratoria, el 7 de marzo ya se planteó el polémico acuerdo “uno por uno”, surgido de una propuesta de Alemania y Turquía, y sobre una idea original de los Países Bajos. Según éste, todos los migrantes irregulares llegados a la UE serían retornados a Turquía, y se reasentaría en territorio europeo un refugiado sirio procedente de Turquía por cada sirio que la UE expulsara a Turquía (Abellán 2016). En el Consejo de Justicia e Interior de 10 de marzo la posibilidad de deportaciones colectivas, contrarias al derecho de los refugiados y a las normas de la UE, fue contestada por algunos Estados miembros y de igual manera, ACNUR y las ONG cuestionaron la ilegalidad, inmoralidad e inhumanidad de esa medida (ACNUR 2016). Por ello, en el acuerdo final, de 18 de marzo (Consejo de la Unión Europea 2016), se incluyó una provisión estableciendo que se respetarían las garantías respecto a la revisión individual de cada caso, aunque podría tratarse sólo de la coartada legal para hacer viable ese trato: de hecho, supone una contradicción evidente que denota un alto grado de cinismo: habrá evaluación individual de cada caso, pero sólo pude tener resultado negativo, pues se deportará a todos sin excepción. En la práctica, ese acuerdo significa devolver a Turquía a todos los migrantes y refugiados a partir del 20 de marzo, y reasentar sólo a sirios; e incluso para éstos hay un límite de 72.000 personas, que en parte recoge los acuerdos previamente adoptados en julio por la UE, y deja en papel mojado el posterior compromiso de reubicar y reasentar a 160.000 personas. Para que esas expulsiones sean legales, será necesario que Grecia legisle con prontitud para otorgar a Turquía el estatus de “país seguro” y que Turquía suprima la anacrónica y restrictiva cláusula geográfica de la Convención de 1951, que sólo reconoce el estatuto de refugiado a los europeos.

No es este el lugar para una evaluación detallada del acuerdo. En el plano de las relaciones con Turquía, condiciona seriamente la capacidad de la UE para evitar la erosión de los derechos fundamentales y la deriva autoritaria del gobierno de Erdogan, en un caso claro de condicionalidad inversa, en la que la UE, pese a poner dinero y hacer importantes concesiones, está en gran medida en manos del gobier-

*El acuerdo con
Turquía sacrifica
la identidad y
credibilidad de
la UE como
“potencia
normativa”
basada en
valores*

no turco. También sacrifica la identidad y credibilidad de la UE como “potencia normativa” basada en valores. Otorga legitimidad a Turquía como país democrático, a pesar de que ello contradice su propia valoración de las condiciones exigidas para la adhesión (Comisión Europea 2015h). Se afirma que este acuerdo es sólo un caso descarnado de *realpolitik*, pero hay tales dudas sobre su viabilidad y cumplimiento que más bien parece un ejercicio ilusorio: la desconfianza que preside las relaciones entre la UE y Turquía permite augurar disputas constantes sobre la interpretación e implementación del acuerdo, y no deben infravalorarse las dificultades políticas. ¿Estarán dispuestos a cumplir los Estados miembros de la UE las obligaciones de reasentamiento, después incluso de haberse rebajado? Esgrimiendo el pretexto de los atentados terroristas de Bruselas, la primera ministra de Polonia, Beata Szydlo, anunció inmediatamente después de ese hecho que su país no aceptaría ningún refugiado sirio, alegando el riesgo de “sociedades paralelas” (Valero 2016). ¿Se aceptará fácilmente la libre circulación de los ciudadanos turcos en la UE? Ni una ni otra cosa serán fáciles en un escenario de creciente influencia del populismo y el ultranacionalismo xenófobo, islamófobo y euroescéptico en muchos Estados miembros. Por otro lado, una rápida mirada al mapa del Egeo revela que aun recurriendo a medidas draconianas y un control férreo de sus costas, Turquía no será capaz de sellar esa vía de acceso; y también hay dudas sobre la capacidad de Grecia de procesar las solicitudes de asilo con las debidas garantías, y quizás es esa la razón por la que tras la firma el acuerdo, se está expulsando a las ONG de los *hotspots* y centros de recepción y acogida, rápidamente convertidos en centros de internamiento. La menor afluencia de refugiados en marzo de 2016 puede ser consecuencia de mayores controles por parte de Turquía –las imágenes de televisión de los guardacostas turcos golpeando a refugiados sirios en aguas del Egeo hablan por sí solas–; del efecto desmotivador de las informaciones sobre el cierre de la ruta de los Balcanes; o simplemente del mal tiempo, con lo que en verano podría producirse un repunte de esos flujos. El mayor control aumenta la dificultad y los costes de la migración irregular, haciendo más lucrativa la actividad de los traficantes, y más peligrosa la travesía. Como en otros casos, la política de la UE termina siendo factor causal o al menos un poderoso incentivo para aquello que se pretende combatir. Finalmente, como han resaltado las ONG de derechos humanos, una Turquía en la que se persigue la libertad de prensa, se aplica con gran discrecionalidad la legislación antiterrorista, en la que se han documentado deportaciones ilegales, o que ha cerrado su frontera a los refugiados sirios que huían del asedio de Aleppo, no tiene un sistema de asilo adecuado, ni en su dimensión asistencial ni de protección, y dista aún de ser un “país seguro” a efectos de las garantías legales previstas en el derecho internacional (Sinclair-Webb 2015; Williams 2016). La Comisión Europea, en su informe de seguimiento de los avances de Turquía

como país candidato a la adhesión, finalmente publicado en noviembre de 2015, después de las elecciones legislativas, constató las insuficiencias y retrocesos que se habían registrado en libertades fundamentales, estado de derecho, independencia del poder judicial y lucha contra la corrupción (Comisión Europea 2015h: 7-27), por lo que los problemas que puedan surgir terminarán volviéndose contra la propia UE.

Reflexiones finales: crisis de refugiados y viraje securitario de la UE

La gestión de la crisis de los refugiados revela un “giro securitario” de la UE originado en su incapacidad y creciente rechazo a adoptar una política de inmigración y asilo coherente, eficaz, y legítima. Con esta involución a una “Europa Fortaleza” el margen para una política común queda limitado a blindar sus fronteras exteriores y a medidas cortoplacistas de gestión de crisis, que en lo esencial suponen trasladar el problema a terceros. Deja atrás la supuesta voluntad de la UE de construir una política de migración y asilo basada en el cumplimiento de la legalidad internacional, de los principios y valores sobre los que se funda el proyecto europeo, e incluso de elementales reglas de humanidad y de respeto a la dignidad humana. Las causas de ese giro securitario son complejas y muy profundas –quizás son expresión de las dificultades existenciales de la UE para hacer frente a lo que Ulrich Beck denominaba la “sociedad del riesgo” y la creciente inseguridad e incertidumbre de sociedades que se sienten desprotegidas ante la globalización–, y no pueden ser abordadas en estas páginas. Pero de manera más inmediata nacen, sobre todo, de un proceso de “des-integración” europea en el que los avances hacia una mayor integración y europeización de las políticas nacionales ya no pueden darse por sentados.

Aunque a primera vista la UE ha afrontado una crisis migratoria y de refugiados, en realidad lo que experimenta es una crisis de gobernanza y de su propia identidad, propósito y razón de ser. Se trata, además, de una crisis en gran medida autoinfligida, que más que a factores externos, responde a fracturas internas y a sus propias disfunciones institucionales. No es la falta de medios materiales o financieros –en Kosovo en 1999, quizás porque había otros intereses en juego, se movilizaron con prontitud medios militares y civiles, incluyendo la evacuación de 90.000 personas; y en cuanto a fondos, se han movilizado con rapidez 6.000 millones para Turquía–, sino de una pugna política al interior de la UE que muestra el creciente poder e influencia del populismo xenófobo de extrema derecha, sea a través de los gobiernos de algunos Estados miembros, o de su creciente

“normalización” en las posiciones y discurso de los partidos tradicionales, incluyendo el gobierno socialista francés, que bajo la jefatura de Manuel Valls ha ido endureciendo su política para no ceder terreno al Frente Nacional; el conservador británico, que hace suyo el rechazo a la inmigración para frenar a los euroescépticos de UKIP; o la “Gran Coalición” en el poder en Alemania, que como en los otros casos actúa a remolque de presiones mediáticas y lógicas electorales inmediatas.

Ese giro securitario afecta a los procesos políticos internos y en particular al conjunto de la acción exterior de la UE. La política migratoria, que debiera tener carácter comprensivo y una visión de largo plazo consistente con las preocupantes dinámicas demográficas y laborales de la UE, queda reducida a un problema de seguridad y control fronterizo. Lo mismo ocurre con la política de asilo y refugio, que nace de situaciones diferentes y comporta exigencias legales y morales aún más imperativas. Como se ha tratado de argumentar en este trabajo, la política de desarrollo y los instrumentos de ayuda, así como las relaciones de la UE con los países en desarrollo o en conflicto también se subordinan a esas dinámicas securitarias. Ello aleja a la UE de los objetivos internacionales de desarrollo, como la Agenda 2030 de desarrollo sostenible aprobada por Naciones Unidas en septiembre de 2015. Tras aprobarse los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el 11-S y la “Guerra Global contra el Terror” inauguraron un largo ciclo de securitización de la cooperación al desarrollo de más de diez años, que la desvió de sus objetivos. De igual manera, en 2015 podría abrirse un nuevo ciclo de securitización, esta vez relacionado con el miedo a la inmigración y el terrorismo, con funestas consecuencias para esas metas globales. Y es que ante el problema global de la migración, el mundo rico parece haber optado por convertir a terceros países, a menudo sin garantías democráticas, en su policía de fronteras, asumiendo que tienen las capacidades adecuadas en materia de asistencia y protección. A la postre, es una política fútil, ilusoria y peligrosa, y sobre todo, plantea el riesgo de desnaturalizar y envilecer el proyecto europeo al estar contradicción flagrante con sus principios, metas y compromisos y obligaciones internacionales en materia de democracia, derechos humanos, y lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Referencias bibliográficas

- Abellán, L. (2015a), "El sueño europeo se ha desvanecido. Entrevista a D. Avramopoulos, Comisario Europeo de Inmigración". *El País*, 11 de noviembre
- Abellán, L. (2015b), "La UE ofrece más dinero a África para que contenga la inmigración". *El País*, 11 de noviembre
- Abellán, L. (2016), "La UE acuerda expulsar a Turquía incluso a los sirios en suelo europeo". *El País*, 8 de marzo
- ACNUR (2015), "Over one million sea arrivals reach Europe in 2015". Nota de prensa. Lesbos, 30 de diciembre [<http://www.unhcr.org/5683d0b56.html>]
- ACNUR (2016), "UNHCR's reaction to the EU-Turkey Summit of Heads of State and Government". ACNUR briefing note, 8 de marzo [<http://www.unhcr.org/56de9e176.html>]
- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2014), *Manual de derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*. Luxemburgo: Unión Europea/Consejo de Europa
- Amnistía Internacional (2015), *Miedo y vallas. Los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas*. Londres. Amnistía Internacional
- Andrade, P., Martín, I., Mananashvili, S. (2015), *EU Cooperation with third countries in the field of Migration. Study for the EP LIBE Committee, European Parliament*. Bruselas: Parlamento Europeo
- Aydintasbas, A. (2016), "Turkey's end of the refugee bargain". *ECFR Commentary*, 7 de marzo
- Barbière, C. (2016), "EU considers petrol tax to pay for refugee crisis", *Euroactiv*, 19 de enero
- Bárbulo, T. (2008a), "El 'cambiazoo' en inmigración". *El País*, 20 de julio
- Bárbulo, T. (2008b), "La ofensiva de cinco ministerios en África logra frenar los cayucos". *El País*, 8 de enero
- Betts, A. y Collier, P. (2015), "Help refugees help themselves: Let displaced Syrians join the labor market". *Foreign Affairs* vol. 94, nº 6, octubre
- Brown, S. y Grävnholt, J. (eds.) (2016), *The Securitization of Foreign Aid*. Londres: Palgrave Macmillan
- Buzan, B. y Wæver, O. y De Wilde, J. (1993), *Security: A new Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner
- Carrera, S., Parkin, J., den Hertog, L. (2013), *EU Migration Policy after the Arab Spring: The pitfalls of Home Affairs Diplomacy*, París: Notre Europe Jacques Delors Institute, Policy Paper nº 74, 26 de febrero
- Carrera, S., Blockmans, D., Gros, D. y Guild, E. (2015), "The EU's response to the refugee crisis: tacking stock and setting policy priorities", *CEPS Essay* nº 20, diciembre
- Carrera, S., Cassarino, J. P., El Qamm, N., Lahlou, M., y den Herzog, L. (2016), "EU-Morocco cooperation on readmissions, borders and protection: a model to follow?". *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe* nº 87, enero
- Casqueiro, J. (2016), "Interior teme la infiltración de yihadistas entre los refugiados". *El País*, 9 de septiembre

- Cassarino, J. P. (2016), "Réadmission des migrants : Les faux-semblants des partenariats euro-africains", *Politique Etrangère* vol. 16, nº 1, pp. 25-37
- Comisión Europea (2011), *Communication on The Global Approach to Migration and Mobility*, COM(2011) 743 final. Bruselas: Comisión Europea, 18 de noviembre
- Comisión Europea (2013), *Communication on Maximising the Development Impact of Migration*, COM(2013) 292 final. Bruselas: Comisión Europea, 21 de mayo
- Comisión Europea (2015a), *Communication on A European Agenda on Migration*, COM(2015) 240 final. Bruselas: Comisión Europea, 13 de mayo
- Comisión Europea (2015b), *20 years of migration policy: the path to an European Agenda on Migration*, Bruselas: Comisión Europea, DG Home and Home Affairs
- Comisión Europea (2015c), *EU-Turkey Joint Action Plan*. Bruselas: Comisión Europea, MEMO/15/5860, 15 de octubre
- Comisión Europea (2015d), *Meeting of Heads of State and Government with Turkey – EU-Turkey statement, 29/11/2015*, Bruselas: Comisión Europea, MEMO/15/5860
- Comisión Europea (2015f), *The EU's cooperation with Africa on Migration*, Bruselas: Comisión Europea, MEMO/15/4832, 22 de abril
- Comisión Europea (2015g), *Plan de Acción de la UE sobre retorno*. Bruselas: Comisión Europea, COM(2015) 453 final, 9 de septiembre
- Comisión Europea (2015h), *Turkey. 2015 Report. EU Enlargement Strategy*. Bruselas: Comisión Europea, staff working document SWD(2015) 216 final, 10 de noviembre
- Comisión Europea (2016a), *First report on relocation and resettlement*. Bruselas, Comisión Europea COM(2016) 165 Final, 16 de marzo
- Comisión Europea (2016b), *EU-Turkey Cooperation: Commission welcomes member states agreement on Refugee Facility for Turkey*. Bruselas: Comisión Europea, IP/16/225, 3 de febrero
- Consejo de la Unión Europea (2016), *Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016*. Bruselas, Consejo de la Unión Europea, comunicado de prensa 144/16
- CONCORD (2015a), "NGOs fear that development funds are getting spent on barbed wire", *Euroactiv*, 27 de octubre
- CONCORD (2015b), *Aidwatch 2015, Looking to the future, don't forget the past: Aid beyond 2015*. Bruselas: CONCORD
- Dimitriadis, A. (2015), "L'Europe face aux réfugiés", *Afkar/Ideés* nº 48, invierno, pp. 34-36
- Dimitriadis, A. (2016), "Managing European External Borders". *ECFR Commentary*, 3 de marzo
- Doncel, L. (2015), "Alemania devolverá a los sirios al país por el que han entrado", *El País*, 11 de noviembre
- Egurbide, P. (2006a), "Cinco países africanos se comprometen a negociar con España acuerdos de readmisión". *El País*, 26 de mayo
- Egurbide, P. (2006a), "Todo dinero es poco frente a la penuria migratoria", *El País*, 16 de octubre
- Egurbide, P. y Cué, C. (2006), "El Gobierno exige a Senegal que ponga freno a los cayucos y avisa de que expulsará a los inmigrantes". *El País*, 5 de septiembre

Eisele, K. (2014), *The External Dimension of the EU's Migration Policy – Different Legal Positions of Third-Country Nationals on the EU. A Comparative Perspective*. Leiden: Martinus Nijhoff

Eurostat (2016) *Asylum Statistics*, Bruselas: Eurostat, 2 de marzo de 2016 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics]

Faure, R., Gavas, M. y Knoll, A. (2015), *Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy*. Londres y Maastricht: ECDP/ODI, diciembre

Fejerskov, A. M. y Keijzer, N. (2015), "Why slashing foreign aid in Europe to pay for refugees won't help solve the long-term crisis." *The World Post*, 23 de diciembre

Frelick, B. (2015), "Why don't Syrians stay in Turkey?", *Open Democracy*, 29 de septiembre [<https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/bill-frelick/why-don-t-syrians-stay-in-turkey>]

González, E. (2016), "Marruecos, el experimento español que inspira a la UE para expulsar a los refugiados a Turquía". *eldiario.es*, 18 de marzo [http://www.eldiario.es/desalambre/Marruecos-laboratorio-migratoria-Union-Europea_0_495900651.html]

Grupo de Estudios Africanos (2008), *El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana*, Madrid: Grupo de Estudios Africanos (GEA)-UAM

González, M. (2006a), "España negocia desplegar aviones militares de vigilancia en Mauritania y Senegal". *El País*, 23 de octubre

González, M. (2006b), "La información del CNI permite interceptar a 7.314 inmigrantes irregulares y 148 cayucos", *El País*, 22 de noviembre

González, J. (2016), "Control de la inmigración irregular en España", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 111, pp. 173-193

Hernández, R. (2015), "Instrumentos de acción exterior en justicia, libertad y seguridad", en Barbé, E. (Dir.), *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, pp. 131-153

International Crisis Group (2015), "New Approach in Southern Syria", *Middle East Report* nº 163, 2 de septiembre

Lakoff, G. (2007), *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Editorial Complutense

Lenner, K. (2016), "London Donors Conference for Syria. The politics of pledging". Florencia: European University Institute, Migration Policy Center, *Policy Brief* 2016/03

Martín, I., Kriaa, M., Demnati, M.A. (2015), *Mesures de soutien aux migrants en matière d'emploi et de compétences* (MISMES). Tunisie: Fondation européenne pour la formation

Mourenza, A. (2015), "Merkel ofrece a Turquía avances en su adhesión a la UE". *El País*, 19 de octubre

Müller, E. (2015), "Alemania facilita la llegada de refugiados sirios a su territorio". *El País*, 26 de agosto

Olías, L., Sánchez, G., Ruíz, P. (2015), "De las lágrimas por Aylán al "no vengáis a Europa": las frases que retratan a la UE", *eldiario.es*, 18 de marzo [http://www.eldiario.es/desalambre/lagrimas-Aylan-Europa-retratan-UE_0_495901395.html]

Oxfam (2016), *Syria crisis. Fair share analysis*. Oxford: Oxfam Briefing, 1 de febrero

- Pérez, C. (2015), "La UE ofrece incentivos a Turquía si consigue frenar la salida de migrantes". *El País*, 30 de noviembre
- Pérez, C. y Abellán, L. (2016), "Los líderes europeos acuerdan la expulsión de refugiados". *El País*, 18 de marzo
- Pérez de Armiño, K. (2015), "Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos", en Arenal, C. y Sanahuja, J. A. (coords.), *Teorías de las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos, pp. 301-328
- Sanahuja, J. A. (2012), "Las cuatro crisis de la Unión Europea", en Mesa, M. (Coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013*, Madrid: CEIPAZ, pp. 51-83
- Sanahuja, J. A. y Schünemann, J. (2012), "El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda", en Sanahuja, J. A. (Coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid, ICEI/Editorial Complutense, pp. 17-70
- Sanz, J. C. (2015), "Europa redescubre Turquía para no fracturarse". *El País*, 29 de noviembre
- Sinclair-Webb, E. (2015), "No EU, Turkey is not safe for everyone". *Open Democracy*, 23 de octubre
- The Economist (2015a), "Charlemagne: Small boats, Choppy seas". *The Economist*, 16 de mayo
- The Economist (2015b), "Charlemagne: A walk down solidarity Street", *The Economist*, 13 de junio
- The Economist (2015c), "The Syrian exodus: Germany! Germany!", *The Economist*, 12 de septiembre
- The Economist (2015d), "Merkel at her limit", *The Economist*, 10 de octubre
- The Economist (2015e), "Forward defence. How Spain deals with immigrants". *The Economist*, 17 de octubre
- The Economist (2016a), "Illiberal Central Europe. Big, bad Visegrad", *The Economist*, 30 de enero
- The Economist (2016b), "Refugees in Germany: Cologne's aftershocks", *The Economist*, 16 de enero
- The Economist (2016b), "An ill wind. In Europe and at home, Angela Merkel's refugee policy is being blown away". *The Economist*, 23 de enero
- The Economist (2016c), "Forming an orderly queue", *The Economist*, 6 de febrero
- The Economist (2016c), "A graveyard of ambition: Turkey is where European Foreign Policy went to die". *The Economist*, 20 de febrero
- The Economist (2016d), "Rising tide. With the borders closing, Greece starts to fill with migrants". *The Economist*, 5 de marzo
- Toygür, I. y Özsöz, M. (2016), "Stormy months on the Aegean: the refugee deal and its impact on Turkey-Eu relations". Madrid: Real Instituto Elcano, ARI 27/2016, 15 de marzo
- Traynor, I. (2015), "Detain refugees arriving in Europe for 18 months, says Tusk". *The Guardian*, 2 de diciembre
- Triandafyllidou, A. y Maroukis, T. (2012), *Migrant Smuggling. Irregular Migration from Africa and Asia to Europe*. Londres: Palgrave Macmillan

Tribunal de Cuentas Europeo (2016), *Gasto en la política de migración exterior de la UE en los países de la vecindad oriental y del Mediterráneo meridional hasta 2014. Acompañado de las respuestas de la Comisión*. Luxemburgo: Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial nº 9/2016, 17 de marzo

Valero, C. (2016), "Polonia no aceptará refugiados tras los atentados de Bruselas". *El Mundo*, 23 de marzo.

Verdes-Montenegro, F. J. (2015), "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad", en *Relaciones Internacionales* nº 29, pp. 133-153

Williams, L. (2016), "Turkey is doing the dirty work of Europe's immigration control". *Open Democracy*, 22 de enero

