

# Gestión migratoria en la Unión Europea: respuestas a crisis humanitarias<sup>1</sup>

*Susana de Sousa Ferreira*

IPRI, UNL – Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade NOVA de Lisboa  
CIDIUM – Centro de Investigação para o Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar  
E-mail: srsferreira@gmail.com

*Teresa Ferreira Rodrigues*

IPRI, UNL – Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade NOVA de Lisboa  
CIDIUM – Centro de Investigação para o Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar  
E-mail: trodrigues@fcsh.unl.pt

## Resumen

La movilidad humana está remodelando la geopolítica internacional y la agenda política. El rápido crecimiento de los flujos migratorios en las últimas décadas y la actual crisis migratoria presentan grandes retos a la comunidad internacional en cuanto a la gestión de estos flujos. Por su carácter transnacional, las migraciones son un fenómeno inter-estatal complejo que afecta directamente a los países de origen, de tránsito y de destino. Los Estados no pueden solucionar estos retos por sí mismos. Asimismo, la gobernanza migratoria surge como un abordaje para gestionar de forma ordenada las migraciones internacionales mixtas. En este sentido, la gobernanza de las migraciones requiere una perspectiva regional o global, más allá de los procesos nacionales.

A nivel europeo, la UE tiene un papel crucial en la gestión conjunta de las migraciones, en particular en cuanto a la región mediterránea. Sin embargo, hasta ahora el enfoque se ha centrado en el control, a través de la gestión y control de las fronteras, que parece haber sido la línea de orientación de las políticas públicas de inmigración en la UE. De esta forma, nuestro objetivo es analizar el abordaje de la UE a las crisis humanitarias, en materia de gestión de la inmigración, a fin de identificar sus principales orientaciones y abordar los principales desafíos con los que se depara actualmente, para evaluar sus flaquezas y oportunidades para afrontar situaciones futuras de crisis, a través del análisis de escenarios de futuro.

**Palabras clave:** gestión migratoria, Unión Europea, fronteras, seguridad, escenarios

## INTRODUCCIÓN

Las migraciones son un rasgo persistente de las poblaciones humanas que en nuestros días han adquirido un carácter novedoso, debido a la creciente globalización de su alcance

---

<sup>1</sup> Este artículo está insertado en las actividades del proyecto PTDC/CS-DEM/1538/2014 SIM4SECURITY – Forecast and Spatial analysis Model for Public Security, IPRI/MaGIC. Proyecto financiado por la Fundação para a Ciência e Tecnologia (MCTES).

planetario y características. En las tres últimas décadas la población inmigrante se ha duplicado y en el año 2015 el 3,2 por ciento de la población mundial vivía en un país distinto del que había nacido (UN, 2016). Todas las proyecciones apuntan a que el volumen de la población mundial emigrada seguirá creciendo en lo siglo XXI, “el siglo de las migraciones” (Castels, 2010).

Esta movilidad humana está remodelando la geopolítica internacional y la agenda política. El rápido crecimiento de los flujos migratorios en las últimas décadas y la actual crisis migratoria presentan grandes retos a la comunidad internacional en cuanto a la gestión de estos flujos. Cada vez más países se ven afectados por ellas y los orígenes y destinos migratorios son cada vez más diversos. Hablamos de migraciones que se van extendiendo a escala planetaria, independiente de los niveles de desarrollo económico y social, facilitados por medios de transportes más ágiles, cómodos y baratos. Eso implica, entre otros, que los migrantes y los tipos de migración en los que participan se vuelven cada vez más heterogéneos. Poco a poco todas las sociedades pasan de emisoras a receptoras de migrantes internacionales, como sucede en Europa.

Por su carácter transnacional, las migraciones son un fenómeno interestatal complejo que afecta directamente a los países de origen, de tránsito y de destino. Los Estados no pueden solucionar estos retos por sí mismos. Asimismo, la gobernanza migratoria surge como un abordaje para gestionar de forma ordenada las migraciones internacionales mixtas. En este sentido, la gobernanza de las migraciones requiere una perspectiva regional o global, más allá de los procesos nacionales.

Hoy la UE, que continúa a ser lo destino internacional más procurado, tiene un papel crucial en la gestión conjunta de las migraciones, en particular en cuanto a la región mediterránea. Sin embargo, hasta ahora el enfoque se ha centrado en el control, a través de la gestión y control de las fronteras, que parece haber sido la línea de orientación de las políticas públicas de inmigración en la UE.

Nuestro objetivo es analizar el abordaje de la Unión Europea (UE) a las crisis humanitarias, en materia de gestión de la inmigración, a fin de identificar sus principales orientaciones y abordar los principales desafíos con los que se depara actualmente, para evaluar sus debilidades y oportunidades, de modo a afrontar situaciones futuras de crisis.

En esta comunicación presentamos los primeros resultados de la investigación en curso. Para tanto en un primer momento analizamos la acción de la UE en las crisis humanitarias,

y en seguida estudiamos la respuesta a la crisis migratoria que asola a la UE, así como los retos que la misma incluye, lo que podrá suceder en los próximos años y algunas indicaciones sobre cual podrá ser el mejor camino a seguir para que la UE como un todo pueda responder a un proceso que es inédito en la historia de la Unión, salvaguardando el respecto por su identidad y principios estructurantes (como los derechos humanos).

## **SEGURIDAD Y MIGRACIONES**

En el inicio del siglo XXI las relaciones que vinculan migraciones con seguridad se convirtieron en un asunto prioritario de la agenda política internacional. Transcurrida más de una década, el fenómeno migratorio sigue siendo un vector importante en la percepción de seguridad de las sociedades de acogida y ofrece una evolución futura de rasgos inciertos (Rodrigues et al., 2016: 21).

La intensidad de estos movimientos poblacionales y los nuevos perfiles políticos de las migraciones internacionales explica como las migraciones han ganado notoriedad política y como la gestión de los flujos se ha politizado. Esto ocurre en parte debido a las dificultades que los Estados nacionales encuentran para gestionar los flujos migratorios en el contexto de la globalización y al fracaso de los instrumentos de regulación transnacionales (Requena, 2014: 58).

En este contexto de creciente politización, los migrantes internacionales tienden a ser vistos como un posible problema de seguridad. Buena prueba de esa vinculación es el hecho de que los flujos migratorios no controlados aparecen ya explícitamente mencionadas como riesgos o amenazas emergentes en las doctrinas de la seguridad nacional de varios países avanzados. En este sentido, se puede decir que el fenómeno de las migraciones se ha securitizado y el llamado nexo entre migración y seguridad, aunque no exento de crítica, se ha consolidado como eje de algunas políticas públicas y como tema de interés académico.

En relación con la idea tradicional de seguridad estatal o nacional, el nexo se manifiesta en primer lugar cada vez que la presión de flujos migratorios indeseados o no regulados de población foránea pone en jaque el control de las fronteras. Así mismo, la posibilidad de que las migraciones internacionales sean vectores del terrorismo global es una preocupación que se ha extendido por muchos países receptores, sobre todo desde el 11 de septiembre de 2001. Y, como efecto adicional de esos procesos de politización y securitización, hay que registrar también que en algunos segmentos de las opiniones

públicas y políticas de los países europeos receptores han aparecido plataformas de clara oposición a la entrada de inmigrantes. Pero la seguridad estatal no agota el contenido de aquel nexos, que ha adquirido un significado más amplio con el desarrollo de las nuevas nociones de la seguridad humana o la seguridad societal. Si se adopta la perspectiva de la seguridad humana, es claro que dimensiones como la seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal o comunitaria, son todas ellas relevantes para entender la experiencia de muchos migrantes y refugiados tanto en lo que se refiere a las condiciones que les impulsan o fuerzan a moverse, como a las del propio desplazamiento o a las de su establecimiento e integración en los países de destino (Requena, 2014: 72).

La articulación entre migraciones y seguridad resulta de especial interés si observamos la realidad europea, la cual constituye un caso único en el contexto mundial, donde coexisten los efectos de dos fenómenos simultáneos y que plantean retos cuyas respuestas no siempre resultan coincidentes. La vieja Europa se enfrenta con los efectos de un proceso rápido y acentuado de envejecimiento de las estructuras etarias de sus habitantes en un contexto de crisis económica relativa, pero que no ha alterado la posición ventajosa del viejo continente en los indicadores de desarrollo humano que continúan siendo muy elevados. Tenemos poblaciones diferentes con características muy variadas; a la vez que, tenemos nuevos entornos de (in)seguridad y nuevas nociones de lo que el concepto comprende.

La reconceptualización de la seguridad obliga al reconocimiento de la presencia de extraños como elemento definidor de las actuales sociedades, que no se identifican con los discursos identitarios dominantes y que, por ese hecho, pueden ser vistos como factores de inestabilidad, al no encuadrarse en el concepto de seguridad clásico. Las migraciones pueden ser vistas como un riesgo para la soberanía del Estado, de la sociedad como un todo y de los distintos grupos que la componen, incluyendo a las minorías étnicas, porque provocan una alteración en la composición de identidad hasta entonces vigente (Bigo, 2002: 1 y ss.; Stivachtis, 2008). En este enfoque teórico se mueven las relaciones Estado-migrantes-sociedad.

Varios autores han estudiado el nexos que vincula inmigración con seguridad (Weiner, 1992-1993; Huysmans, 2000; Kissinger, 2004; Friman, 2006; Guild, 2009), y han identificado las situaciones en las que los migrantes (entre los que incluyen a los refugiados y demandantes de asilo) pueden ser percibidos como una amenaza a la seguridad: a) como amenaza a las relaciones bilaterales entre el país de origen y el de destino (en especial cuando son opositores al régimen del país de origen); b) como una

amenaza política o de riesgo a la seguridad del país de destino; c) como amenaza a la cultural o identidad dominante; d) como instrumentos de amenaza contra el país de origen; y e) como amenaza a la seguridad humana.

Es en este contexto en el que surge el concepto de riesgo, aplicado a situaciones de inseguridad indeseada, de probabilidad variable (Hansson, 2007). Los riesgos son factores de inestabilidad asociados a percepciones de desconocimiento e incertidumbre (Bauman, 1998, p. 136; Engel, 2008). El recurso a las nuevas tecnologías de vigilancia y el refuerzo del control fronterizo son dos ejemplos de actitudes de miedo, tal como lo son la categorización de grupos o perfiles de riesgo, en la tentativa de anticipar comportamientos indeseados (Castells, 1997).

La percepción de inseguridad aumenta con el carácter difuso e intangible del concepto y con la dimensión de los volúmenes migratorios, que facilita la asociación del inmigrante con el terrorismo, el crimen organizado o el tráfico de seres humanos. El primero pasa a ser visto en determinados contextos como potencial amenaza al Estado y a la sociedad, muchas veces identificado como “mal ciudadano”, aquel que “no forma parte de nosotros”, cuya entrada sin control y a largo plazo provocará alteraciones difíciles de prevenir en la sociedad de acogida (Bigo, 2002: 2-6). Las diferencias entre amenazas reales y construidas varían de acuerdo con el estatuto que el ciudadano extranjero posee en el país de entrada, y según se trate de un refugiado o demandante de asilo, de un inmigrante legal, de un inmigrante ilegal o de un terrorista. La importancia de la percepción pública y de la información es conocida, especialmente en lo que se refiere a musulmanes e individuos de origen árabe (United Nations, 2004)

La securitización de la inmigración en Europa resulta del proceso de integración regional, que ha integrado la política de inmigración común en el marco de la seguridad interna. La libre circulación de personas y bienes crea nuevas realidades y fenómenos, que desafían la identidad nacional y alteran la distinción tradicional entre seguridad externa e interna (Huysmans, 2000). Dos aspectos explican en el caso europeo las diferencias entre grupos de individuos obligados a vivir en el seno de una misma sociedad (Diamanti, 2010: 73-95; Stivachtis, 2008: 6-7). Unos consideran al inmigrante como un riesgo social y una amenaza a la cultura, rechazan la concesión de derechos de ciudadanía y entregan al Estado las funciones de regulación en esta materia; los otros optan por garantizarle el usufructo de plenos derechos sociales y políticos, remitiendo a la sociedad y a las instituciones el papel regulador de la integración.

El peso relativo de estas dos tendencias está influido por la historia propia de cada Estado y por otros factores, como la afinidad étnica o religiosa o la simple capacidad de absorción del mercado de trabajo. Así, el impacto de la inmigración es moldeado por sus características y por las de la sociedad de acogida. Véase un ejemplo: las relaciones pre-existentes (raciales o étnicas) entre residentes nacionales y extranjeros afectan al funcionamiento del mercado laboral y configuran las actitudes intergrupales, alteran la estructura de dicho mercado, y modifican las recomposiciones étnicas de la sociedad receptora, ya que el inmigrante busca en la sociedad de acogida no sólo un lugar físico (casa, empleo, acceso la educación, salud), sino también un espacio sociocultural (Reitz et al., 2008).

El análisis de la relación entre inmigración y seguridad permite entender las distintas situaciones en que los extranjeros pueden ser percibidos como una amenaza potencial y justifica la tendencia securitaria de la gestión del desconocido, que sólo puntualmente puede transformarse y ser influida por el grado de integración de los “extranjeros”. Dos ejemplos: 1) la inestabilidad social generada por la existencia de minorías étnicas fuertes en el seno de las fronteras políticas, con dinámicas inter-regionales variables (como sucede con los migrantes del Oriente Medio o de África) (Buzan, Waever y Wilde, 1998: 122; Waever et al., 1993: 45-48) y sobretudo las migraciones irregulares, asociadas con facilidad a cuestiones de inseguridad en los discursos políticos y en los medios de comunicación.

La inmigración irregular<sup>2</sup> puede estar asociada al fenómeno de tráfico o trata de seres humanos. Los inmigrantes irregulares caen con facilidad en estas redes dada su condición vulnerable. Además, su afán por sobrevivir y llegar a buen puerto también puede conducirles a recurrir a las redes de contrabando, cometiendo los llamados “delitos de supervivencia” y poniendo en peligro su propia seguridad. Las mujeres y niños suelen ser víctimas de tráfico y luego son explorados para los trabajos domésticos o en la industria del sexo. La trata de inmigrantes también les hace vulnerables a nivel político, económico o social. De este modo, la inmigración irregular amenaza la seguridad humana privando a los migrantes de sus derechos humanos.

---

<sup>2</sup> Es importante clarificar el uso del concepto de “inmigración irregular”. Aunque el término “irregular” sea conceptualmente problemático (ver Koser, 2005), su uso es preferible al de “ilegal”, porque: a) el término ilegal tiene una connotación negativa, por su asociación con la criminalidad; b) definir alguien como ilegal puede denegar la humanidad de esa persona; y c) incluir solicitantes de asilo en este concepto puede poner en peligro al propio proceso de asilo (Koser, 2005, p. 5). De manera que adoptamos la definición de Haas (2008, p. 13) de inmigración irregular como aquel movimiento o residencia internacional en conflicto con las leyes de inmigración.

Los discursos políticos y de los medios de comunicación retratan con frecuencia las migraciones irregulares como una amenaza a la soberanía de los Estados. El control de los Estados sobre sus fronteras nacionales y sobre quien cruza sus fronteras es puesto en duda por los flujos irregulares de inmigrantes. Así, en los discursos extremistas, las migraciones irregulares tienden a ser caracterizadas como una amenaza a la seguridad de los Estados. Sin embargo, esta idea tiene que ser de-construida. En primer lugar, la percepción de invasión puede ser desmentida con datos y números reales, ya que su volumen total suele ser un porcentaje insignificante del total de extranjeros. En segundo lugar, estos flujos suelen ser asociados con actividades ilegales, crimen organizado o terrorismo, así como con la idea de transmisión de enfermedades contagiosas, en especial con el VIH/SIDA. En realidad, todo esto no son más que generalizaciones. Algunos migrantes pueden ser criminales, pero la mayoría no lo son, al igual que algunos pueden estar enfermos, pero la mayoría no lo está (Koser, 2005: 10-11).

La apuesta consiste en transformar factores percibidos por las sociedades de acogida como de peligro e inestabilidad, en factores de seguridad y desarrollo (Castells, 1997). En este sentido, las políticas de integración constituyen un verdadero desafío en las próximas décadas y de su éxito podrán depender las formas que adopte el binomio que tiende a establecerse entre migraciones, movilidad y seguridad interna y internacional. Sea en un contexto de seguridad política, societal o humana, el gran desafío consiste en encontrar puntos de equilibrio en este binomio inmigración-seguridad, evitando los discursos radicales, sin que tal preocupación haga olvidar los desafíos causados por los movimientos migratorios, inéditos en términos de volumen, motivaciones y destinos (Ferreira y Rodrigues, 2013: 89). La actual crisis en el Mediterráneo es un teste a la cohesión de la UE.

## **LA ACCIÓN DE LA UE EN LAS CRISIS HUMANITARIAS**

En las últimas décadas la UE ha apostado por su papel como actor global en el ámbito de la paz y seguridad internacional, a través del desarrollo de sus capacidades en el ámbito de la gestión de crisis. La reestructuración de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) –antes Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)– y consecuente adopción y revisión de sus mecanismos e instrumentos, han facilitado la implementación de operaciones militares y civiles en escenarios internacionales, reafirmando la

responsabilidad de la UE en la manutención de la paz y seguridad en el sistema internacional.

La PCSD tiene en teoría un campo muy alargado de acción, sin embargo la actividad de la UE se ha centrado en la adopción de operaciones militares y civiles centradas en la seguridad y estabilidad de países terceros (Missiroli, 2016, p. 45). En la actualidad, la UE dispone de un conjunto de políticas, mecanismos e instrumentos que facilitan una respuesta coordinada para afrontar una crisis interna o externa.

La adopción del Tratado de Lisboa, en vigor desde 2009, supuso cambios significativos para el papel de la UE en la gestión de crisis. La creación del cargo del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad –conocido como Alto Representante de la UE–, como representante internacional de la diplomacia europea, responsable por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), constituye una de las principales innovaciones del Tratado de Lisboa. Hay que subrayar también la inclusión de la cláusula de solidaridad, introducida por el artículo 222 (título VII) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que llama a la acción conjunta de los Estados miembros en casos de crisis:

La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros (...) (Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, 2010 [de ahora a delante TUE post-Lisboa]).

Estos cambios, a los que se añaden las crecientes competencias al nivel de la gestión de crisis, traducen la evolución hacia un abordaje global e integrado, que permite la adopción de misiones más efectivas.

No obstante, estos avances se deparan con problema de raíz: “there is very little agreement on how crisis and security management efforts – traditionally the responsibility of member states – can be effectively and legitimately organized at the European level” (Boin, Ekrengen & Rhinard, 2013, p. 3). De hecho, las cuestiones de política externa, en las que se incluyen la gestión de crisis, son una materia en la que los Estados miembros tienen más reticencia en transferir competencia a la UE. Debido a su naturaleza intergubernamental, la voluntad política, o su falta, es muy importante en la evolución de la acción de la UE en estas materias. Asimismo, aunque dispongan de los mecanismos e instrumentos necesarios a la gestión de crisis, los Estados miembros son reticentes en

tomar una postura consolidada cuando tienen la oportunidad de hacerlo (Boin, Ekrengen & Rhinard, 2013, p. 3).

En este sentido, los Estados miembros han insistido siempre en la adopción de mandatos curtos. Por un lado hay que referir que se trata de un conjunto de Estados con diferentes culturas estratégicas, por lo que la falta de un fuerte apoyo político limita la operabilidad. Por otro lado, el aspecto financiero, los recortes en los presupuestos para las operaciones en los últimos años han restringido la acción de la UE (Missiroli, 2016, p. 51). Sin embargo, aunque se pueda criticar la acción de la UE como lenta e ineficaz, esta es muchas veces la mejor respuesta disponible (Boin, Ekrengen & Rhinard, 2013, p. 2).

En la actualidad, la UE enfrenta distintos tipos de crisis, que Boin, Ekengren y Rhinard (2013) han agrupado en tres categorías: crisis nacionales (Tipo I), crisis externas (Tipo II) y crisis transnacionales (Tipo III). Las crisis nacionales (Tipo I) son aquellas en las que el Estado ya no tiene los recursos suficientes para aliviar el sufrimiento de su población. Hecho que no suele suceder en Europa<sup>3</sup>, ya que los Estados están preparados para afrontar desastres naturales, terrorismo, epidemias, u otras crisis. A su vez, las crisis externas (Tipo II) resultan de conflictos internacionales, desastres de larga-escala o Estados fallidos fuera del territorio de la UE. Por fin, las crisis transnacionales (Tipo III), difieren de los otros tipos, debido a su carácter transfronterizo, ya que afectan a más que un Estado, muchas veces con impactos en diferentes sectores (Boin, Ekrengen & Rhinard, 2013, p. 7-9).

En las crisis de Tipo I, en el ámbito de la solidaridad europea, la UE puede activar el Mecanismo de Protección Civil que facilita la cooperación entre los Estados miembros. Sin embargo, en estos escenarios la UE no tiene autoridad legal ni política para intervenir como ‘crisis manager’. Su papel es el de dar apoyo a los gobiernos nacionales. En crisis de Tipo II, la UE puede actuar en escenarios extranjeros, recurriendo a una combinación de instrumentos y mecanismos, como las unidades militares conjuntas, mecanismos de financiación humanitaria y el Mecanismo de Protección Civil. A pesar de algunas dificultades en encontrar consensos en el escenario internacional, las operaciones conjuntas adoptadas han sido en su mayoría exitosas. Una crisis de Tipo III es

---

<sup>3</sup> Una de las excepciones, es cuando en el pasado mes de junio de 2017, Portugal solicitó asistencia por parte de la Unión Europea para afrontar un incendio en la zona centro del país, que mató a más de 60 personas. En este caso la UE activó el mecanismo comunitario de ayuda para enviar aeronaves antiincendios (European Commission, 2017).

extremadamente compleja, ya que se expande y transforma con gran rapidez, dificultando su gestión. Esto puede crear un vacío de autoridad, ya que muchas veces no está claro quien está en el origen de la crisis (Boin, Ekrengen & Rhinard, 2013, p. 7-9).

La crisis migratoria de la actualidad, a semejanza de la de los refugiados vietnamitas de 1970 y 1980, es una crisis transnacional, que afecta de modo directo o indirecto a todos los Estados miembros. Esta crisis ha subrayado la falta de coordinación política y cooperación en la gestión de los flujos migratorios en la UE.

Pero, ¿son las misiones de la PCSD adecuadas para abordar la migración irregular? A lo largo de los años, en las distintas misiones adoptadas en países terceros, la UE ha centrado su acción también en la inmigración irregular. En este sentido, aunque la UE considere las migraciones como una cuestión de asuntos internos, la verdad es que las migraciones, por su carácter transnacional e internacional, que implican, entre otros, la gestión de las fronteras internas y externas, son cada vez más materia de política externa (Missiroli, 2016, p. 62).

Para afrontar la actual crisis migratoria que desde el 2013 asola el territorio europeo, la UE deberá recurrir a todos los mecanismos e instrumentos disponibles, que permitan una gestión eficaz. Asimismo, aunque que la CSDP no sea el principal instrumento para gestionar esta crisis, este deberá ser incluido como parte de una caja de herramientas disponible para lidiar con esta crisis compleja, complementando los instrumentos ya disponibles (Rehrl, 2017, p. 106).

Como Rehrl (2017, p. 109) subraya, la CSDP ya es usada como un instrumento para asistir a los Estados miembros en la gestión de las migraciones. En la mayoría de las misiones y operaciones en curso, las migraciones están implícita o explícitamente incluidas en los mandatos, como por ejemplo en las operaciones EUFOR ALTHEA, EUCAP SAHEL NIGER y EUTM MALI. Además, para afrontar la actual crisis migratoria, en 2015, la UE implementó la misión EUNAVFOR MED Operación Sophia, que tiene como objetivo dismantelar las redes de tráfico y trata de personas que actúan en el Mediterráneo.

En este sentido, las operaciones CSDP permiten trabajar las migraciones con los países terceros. La cooperación con los países de origen y de tránsito es crucial para una gestión efectiva de los flujos migratorios. Sin embargo, esta cooperación se ha centrado más en los aspectos securitarios de la gestión de los flujos migratorios. Asimismo, hay aún un

largo abanico de áreas dónde la acción de la CSDP en el ámbito de las migraciones se puede reforzar. Rehl (2016, p. 109) identifica 4 áreas de mejora:

1. Control de fronteras para prevenir cruces ilegales, en particular en las fronteras marítimas y aéreas;
2. Procesamiento de migrantes irregulares, proporcionando capacitación y asistencia técnica, así como la creación de capacidades en los *hotspots*;
3. Actividades de aplicación de la ley contra las redes de tráfico, mediante el refuerzo del intercambio de información;
4. Reforma del sector de seguridad en los países de origen y de tránsito.

En conclusión, la CSDP dispone de un conjunto de instrumentos y mecanismos de gestión de crisis que, complementados con las demás dimensiones de las políticas de inmigración y asilo, permitirán la adopción de una respuesta integral a situaciones de crisis migratoria, como la actual.

#### **LA CRISIS MIGRATORIA Y LA GESTIÓN DE LOS DESPLAZADOS EN LA UE: DEL PRESENTE AL FUTURO**

En la visión europea predomina la tendencia de securitización de las migraciones (Bigo, 2002). Los requisitos para la inmigración legal y el uso político-ideológico de este fenómeno explican como, en una situación de irregularidad, el inmigrante puede ser considerado como una amenaza. Sin embargo, esa irregularidad amenaza sobre todo a la seguridad individual del inmigrante. E no entanto essa irregularidade põe sobretudo em risco a sua segurança individual<sup>4</sup>.

En la frontera mediterránea, hoy la más letal del mundo, millares de personas arriesgan diariamente sus vidas y cerca del 80% de los cruces son Coadyuvadas por redes de contrabandistas y criminales, que aseguran el transporte, facilitan documentación falsa y otros expedientes, lo que explica su percepción como una amenaza a la seguridad interna de la UE (Ferreira, 2014). No se prevé una rápida modificación del panorama actual, por lo que la presión seguirá existiendo y exige respuestas concertadas, en un contexto de falta de cohesión política y alguna deriva. Sin embargo, la crisis del Mediterráneo es sobre todo un drama humanitario, que cuestiona los valores básicos de la UE en el respeto y la

---

<sup>4</sup> Un inmigrante irregular puede entrar en un país de forma regular y caer en una situación de irregularidad o ser víctima de redes de tráfico o trata de personas. La trata envuelve la explotación de la persona para fines laborales o sexuales y presupone la coerción o engaño; el tráfico supone la facilitación de cruces irregulares de fronteras, es voluntario y concensual (Piotrowicz y Redpath-Cross, 2012).

salvaguardia de los derechos humanos, los principios de protección internacional y la libertad de circulación en el espacio Schengen.

La respuesta para abordar la actual crisis migratoria se ha centrado en la dimensión de la gestión de fronteras. Atravesar el Mediterráneo es un viaje peligroso, a veces fatal. La adopción de un paquete de medidas urgentes por la UE se tradujo en la modificación de las rutas, pero no redujo los volúmenes de los flujos migratorios (Fargues, 2015; FRONTEX, 2016). La Agenda Europea de Migración, aprobada en 2015, combina políticas internas y externas y busca desarrollar la responsabilidad compartida entre los Estados miembros, los países de origen y de tránsito<sup>5</sup>. La medida más controvertida consistió en la adopción del sistema de cuotas, que apela a la responsabilidad compartida de los Estados miembros sobre los migrantes que solicitan protección internacional.

Las divergencias internas han sido un obstáculo para la adopción de muchas de estas medidas, minando su éxito. En términos de acción a medio plazo, se busca desarrollar una estrategia global para gestionar las migraciones, basadas en la cooperación con países terceros, en la gestión fronteriza y en la prevención del abuso de los canales de migración legales. Pero ¿de qué modo se podrán salvaguardar los derechos humanos de los migrantes y su derecho a solicitar protección internacional en un contexto de refuerzo de los controles fronterizos y de externalización de la frontera europea? Al mismo tiempo, muchas de las medidas de control fronterizo adoptadas y los acuerdos de gestión de fronteras con terceros países plantean cuestiones legales que requieren una reflexión, en particular la salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes. Las medidas adoptadas para gestionar los flujos irregulares confirman la creciente securitización de la frontera sur de la UE. ¿Será éste el camino?

## CONCLUSIONES

La crisis migratoria ha evidenciado las fragilidades de la política europea de inmigración y asilo, además de la reluctancia de los Estados miembros en adoptar soluciones comunes para estas cuestiones.

---

<sup>5</sup> Se ha implementado una misión naval (EUNAVFOR MED) en el marco de la PCSD, para dismantlar las redes de tráfico y trata de personas en el Mediterráneo; se reforzaron los presupuestos de las misiones FRONTEX (Tritón y Poseidón); se crearon centros de información y refugio para los solicitantes de asilo en países de origen y tránsito (Níger); y, se implementaron los *hotspots* en los Estados miembros de primera línea, Italia y Grecia.

No existe una solución definitiva para acabar con los flujos irregulares, pero se deberán encontrar soluciones que permitan minimizar el impacto de su gestión, lo que pasa por encontrar un equilibrio en el binomio derechos humanos-seguridad.

El análisis nos ha permitido identificar un conjunto de amenazas a la gestión migratoria en el futuro próximo:

1. La posibilidad de una gestión de fronteras individual por los Estados miembros, sin el apoyo de la Unión (o con un bajo nivel de apoyo).
2. La adopción de procedimientos ineficaces en la gestión de las fronteras.
3. Una gestión negativa de la situación migratoria y de los refugiados por parte de los Estados miembros.
4. La creación de Estados tampón (ejemplo: Turquía o Marruecos).
5. Una fuerte migración puede dividir las sociedades, baja aceptación del otro.
6. Crecimiento del populismo y el apoyo a las ideologías de extrema derecha en toda Europa.
7. La creciente amenaza del terrorismo y su consiguiente asociación con las migraciones.

Desde el 2015 la UE ha adoptado un conjunto de mecanismos e instrumentos para afrontar la crisis migratoria. Sin embargo, es necesario aun encontrar un equilibrio que permita integrar los diferentes mecanismos de las distintas políticas, para dar una respuesta global y coherente. Es muy importante mejorar la integración de las políticas internas y externas (incluyendo el fortalecimiento del papel de las delegaciones de la UE en cuestiones de migración).

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

- Bigo, D. (2002). Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives: global, local, political*, 27, pp. 63-92; In Koser, K. (2005). *Irregular migration, state security and human security*. Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration.
- Boin, A.; Ekengren, M. & Rhinard, M. (2013). *The European Union as Crisis Manager. Patterns and Prospects*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- European Commission (2017). *White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*. Bruselas: European Commission.

- [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf)
- European Commission (2017, 18 de junio). EU channels extra support for Portugal to help with forest fires. *European Commission Press Release*, europa.eu/rapid/press-release\_IP-17-1682\_en.htm
- Fargues, P. (2015). 2015: The year we mistook refugees for invaders. *Policy Brief - Migration Policy Centre*, (12).
- Ferreira, S. (2014). Migrations and the Arab Spring –a new security nexus? *Human Security Perspectives*, Vol. 10, Issue 1, pp. 62-90.
- FRONTEX (2016). Risk Analysis for 2016. Varsóvia: FRONTEX. URL: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_An](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_An)
- Missiroli, A. (2016). *The EU and the world: players and policies post-Lisbon. A handbook*. Paris: European Institute for Security Studies. DOI: 10.2815/123955.
- Piotrowicz, R., e Redpath-Cross, J. (2012). Human Trafficking and Smuggling. *Foundations of International Migration Law*, 11.
- Rehrl, J. (2017). *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union* (Volume I, 3<sup>rd</sup> Edition). Viena: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- Sánchez-Montijano, E. (2017). The Refugee Crisis... The Responsibility of the Management. En IEMed, *Euromed Survey of Experts and Actors* (7<sup>a</sup> edición). Barcelona: Euro-Mediterranean Policies Department (IEMed), pp. 62-68.
- Schneider, J. (2017). EU Policy Options to Manage the Migration and Refugee Situation: An Insufficient Toolbox? En IEMed, *Euromed Survey of Experts and Actors* (7<sup>a</sup> edición). Barcelona: Euro-Mediterranean Policies Department (IEMed), pp. 20-27.
- Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea (2010). O.J. C 83.
- Zohry, A. (2017). Opening New Legal Migration Avenues. En IEMed, *Euromed Survey of Experts and Actors* (7<sup>a</sup> edición). Barcelona: Euro-Mediterranean Policies Department (IEMed), pp. 50-53.

(Bibliografía incompleta)