

La cooperación de la UE con terceros países: repensando conceptos e inversiones

Elizabeth Collett

A pesar de haber “externalizado” su programa de inmigración, la UE ha fracasado en el desarrollo de una estrategia global coherente y efectiva, para perjuicio de migrantes y posibles solicitantes de asilo.

A lo largo de la pasada década se lanzaron una serie de iniciativas de diálogo y de marcos políticos con “terceros países”, es decir, con países que no pertenecían a la Unión Europea (UE), vagamente agrupados bajo la rúbrica de Planteamiento Global de la UE sobre la Movilidad¹. Entre ellas se incluyó la creación de alianzas de movilidad con terceros países más favorecidos; el mantenimiento de un diálogo a largo plazo (aunque bastante estancado) con la región Euro-mediterránea (el Proceso de Rabat); y un considerable gasto de capital político en el desarrollo de acuerdos de readmisión de la UE con los principales países de tránsito y que enviaban migrantes.

A pesar de la plétora de marcos e iniciativas con diversas ambiciones, los países objetivo y los recursos², su alcance global sigue siendo limitado y consiste mayoritariamente en ayuda financiera con ocasionales incentivos relacionados con visados. Sin embargo, los presupuestos se han visto relativamente reducidos y son insignificantes en comparación con la ayuda financiera general que se ofrece mediante el compromiso multilateral de la UE, especialmente en cuanto a desarrollo y política de “vecindad”.

Históricamente, las relaciones bilaterales y multilaterales con terceros países han tendido a centrarse más en la migración y en la gestión fronteriza, donde el mayor gasto de capital político se ha realizado en retornos y readmisiones mientras que la política sobre protección seguía siendo sobre todo retórica. Durante el pasado año se renovó el enfoque en el papel de la UE a la hora de que ella misma abordara la crisis de los refugiados, con una plétora de iniciativas regionales y temáticas diseñadas para mejorar la situación de los refugiados y reducir las corrientes migratorias hacia Europa. Al revitalizar estos esfuerzos, la UE ha desplegado un nuevo conjunto de iniciativas, desde un diálogo de alto nivel con países como el Cuerno de África (el Proceso de Jartum) hasta mecanismos de financiación como los 1 800 millones de euros del Fondo Fiduciario

de Emergencia para África. Mientras tanto, los Estados miembro de la UE han tomado la iniciativa de una serie de Programas Regionales de Desarrollo y Protección en Oriente Medio, norte de África y el Cuerno de África.

La intensificación del diálogo entre la UE y Turquía destaca la frágil naturaleza de este nuevo juego de malabares para abordar la crisis de los refugiados: mientras que la UE ha aceptado aportar ayuda financiera a gran escala para los refugiados sirios en Turquía a cambio de la promesa de incrementar el control entre las fronteras de ambos territorios, todavía no ha acordado nada sobre la protección sostenible de personas de otras nacionalidades que ahora están pasando por Turquía –sobre todo desde Afganistán e Irak– o sobre el reasentamiento controlado a gran escala de las poblaciones que se encontraban en la región.

Objetivos poco claros y resultados inciertos

El amplio abanico de fuentes de financiación relevantes de la UE es mareante, lo que ha provocado una ineficiencia administrativa y una falta de coherencia de cara a las prioridades y objetivos. El hecho de que la financiación a nivel europeo sea complementada por frecuentes y dispares presupuestos bilaterales procedentes de varios Estados miembro de la UE interesados puede agravar aún más esta incoherencia. Desde el inicio de la crisis de refugiados –en realidad, desde el inicio del aumento significativo del número de llegadas a principios de 2015– la Comisión Europea se ha esforzado en crear economías de escala mediante el uso de los mecanismos del Fondo Fiduciario, permitiendo que los Estados miembro aporten recursos a los de la Comisión para objetivos concretos. Sin embargo, la ausencia de unos objetivos claramente definidos podría desmoralizar a los que aportan la financiación nacional.

Por ejemplo, una revisión de los objetivos principales del Fondo Regional de Respuesta de la UE a la Crisis de Siria (Madad)³ revelaba un importante solapamiento con los objetivos centrales del Programa Regional de Desarrollo

y Protección en Oriente Medio⁴. Ambos programas se centran en establecer medios de vida sostenibles para las poblaciones de refugiados en la región de Siria, aunque se administran de forma independiente y con diferentes actores clave. Mientras tanto, el Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia (3RP) liderado por la ONU para la región de Siria sigue contando con poca financiación en la misma área de medios de vida sostenibles⁵.

Los objetivos articulados para el Fondo Fiduciario de Emergencia para África⁶ van más allá de la mera protección e incorporan muchos de los que han sido establecidos para los Programas Regionales de Desarrollo y Protección (PRDP) para el Cuerno de África y el norte de África. Los 1 800 millones de euros asignados al Fondo Fiduciario eclipsan los 30 millones de euros que ya se han dejado apartados para estos dos PRDP africanos. Por el contrario, los 1 800 millones de euros del Fondo Fiduciario palidecen en comparación con la financiación aún mayor para el desarrollo que la Comisión Europea y que los Estados miembro de la UE destinan de forma colectiva a la región de África. Y es que el lenguaje de los actores de desarrollo sobre la migración difiere mucho del que emplea el Fondo Fiduciario de Emergencia y de las prioridades establecidas durante la Cumbre de La Valetta de noviembre de 2015 entre los Jefes de Estado de la Unión Europea y la Unión Africana.

Los Estados miembro de la UE se encuentran con distintas necesidades en sus presupuestos: ayuda humanitaria, ayuda al desarrollo, programas de gestión de la migración recién establecidos y aumento de las necesidades de gasto en los sistemas de asilo nacionales. Como los costes de asilo a nivel interior aumentan vertiginosamente, varios Gobiernos han desviado la ayuda que prestaban fuera al respaldo de la protección nacional, entre ellos donantes incondicionales como Suecia y Noruega. La necesidad de que el despliegue de recursos sea eficiente y efectivo nunca había sido tan crítica para aquellos Estados miembro que se encuentran apurados económicamente.

Aunque las cifras parecen grandes –1 800 millones de euros en África, 3 000 millones de euros para Turquía– es probable que no sean suficiente. Una evaluación concienzuda basada en las necesidades más que en la disponibilidad de fondos sería más útil si el objetivo fuera establecer medios de vida sostenibles para las significativas poblaciones refugiadas, lo suficiente como para que fuera

realista pensar que se iba a atenuar su deseo de seguir trasladándose de un lado a otro.

En segundo lugar, la UE ha invertido importantes sumas de dinero en el desarrollo de la capacidad de protección y de sistemas de asilo fuera de la UE, incluso en Estados que ahora están experimentando una importante presión en dichos sistemas, como Serbia. Sin embargo, hasta ahora la UE no ha conseguido poner en marcha los parámetros definidos para el progreso en terceros países a los que se destina la ayuda. Típicamente se utilizan indicadores financieros –al medir, por ejemplo, el número de funcionarios formados y la cantidad de información difundida– más que una evaluación relevante de si la protección para los solicitantes de asilo ha mejorado.

¿Una nueva era?

En ausencia de grandes resultados, y por la ambivalencia de los socios de terceros países, la UE está empezando a considerar el adoptar unos enfoques más agresivos hacia la cooperación con terceros países.

En su origen, el condicionamiento de la ayuda extranjera se centraba en la promoción de la protección de los derechos humanos, una buena gobernanza y en la ley. La nueva oleada de condiciones que ha estado debatiéndose en los últimos años –llamada “más por más” – es más transaccional y se centra en hacer efectivos los resultados de la política de donantes concretos. La oferta consiste en una mayor ayuda financiera para aquellos países que estén dispuestos a cooperar de una forma más comprometida, ofreciendo incentivos a ciertos comportamientos con respecto a un amplio abanico de cuestiones migratorias, desde el control fronterizo a actividades para contrarrestar la trata y la aceptación de retornos. Hasta la fecha, no se ha enfatizado demasiado la aplicación de condicionalidad sobre la mejora de los resultados de protección, aunque la idea es avanzar para las ONG que trabajan en terceros países y que se encuentran frustradas.

La condicionalidad será dura para la UE a la hora de aplicarla porque se basa en que el donante sea el “jugador” más importante: la idea de que todos los Estados miembro de la UE y todas sus instituciones puedan ser capaces de mantener una postura unificada no está clara en un contexto de relaciones nacionales bilaterales muy aferradas y de prioridades políticas contrapuestas.

La condicionalidad también se interpone en el camino de un elemento clave para el

éxito de la cooperación: la valoración de lo que los propios terceros países en realidad necesitan con el fin de mejorar los resultados para sus sectores de población nacionales y de refugiados. Los marcos y proyectos han sido diseñados típicamente de arriba-abajo por los países donantes y las organizaciones internacionales. Los esfuerzos para desarrollar un enfoque más colaborativo –como el del marco de asociación de movilidad– han sufrido una tendencia a convertirse en una serie de recopilaciones de proyectos a pequeña escala con perspectivas generales de escasa coherencia.

La UE y sus Estados miembro deberían ampliar sus miras. La solidaridad global para la protección –y que los Estados estén constantemente preparados para admitir y acoger a los refugiados– exige un gran acuerdo tácito que haga prevalecer la geografía y la proximidad frente a la inestabilidad. Y si Europa no está dispuesta a abordar las

consecuencias reales de la crisis siria y a asumirlas de forma equitativa (ya sea mediante apoyo financiero o acogiendo a su población) se mandará al resto de regiones el mensaje de que es permisible negarse a ayudar a las poblaciones desplazadas. Las implicaciones a largo plazo de este hecho son mayores que las consecuencias a corto plazo de la crisis de Siria, aunque nos puedan parecer impactantes.

Elizabeth Collett ECollett@MigrationPolicy.Org
Directora, Instituto de Políticas de Migración Europa
www.migrationpolicy.org/programs/mpi-europe

1. Antes conocido como Planteamiento Global sobre la Migración
2. Comisión Europea (2015) Abordar la crisis de refugiados en Europa: el papel de la acción exterior de la UE
http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/com-2015-40_en.pdf
3. <http://tinyurl.com/EU-Syria-Madad>
4. <http://tinyurl.com/RDPP-MiddleEast>
5. www.3rpsyriacrisis.org
6. <http://tinyurl.com/FondoEmergAfrica>

¿El camino más concurrido? Los desplazamientos secundarios de los solicitantes de asilo y refugiados

Madeline Garlick

El fenómeno de los desplazamientos secundarios supone tremendos retos para los Estados, los solicitantes de asilo y los refugiados, y para el sistema de protección internacional en su totalidad.

La mayoría de los solicitantes de asilo que han llegado a la Unión Europea (UE) en 2015 lo han hecho a través de medios irregulares por tierra o por mar, pasando por varios países a lo largo del camino. En al menos algunos de estos países de tránsito habrían tenido la oportunidad de quedarse de forma relativamente segura. Dichos desplazamientos secundarios ponen de relieve la cuestión de sobre qué Estados debería recaer la responsabilidad de evaluar una solicitud y ofrecer protección cuando sea necesario. Pero esto no significa necesariamente (ni tampoco debería) que tenga que recaer en el primer país al que huyan los refugiados.

Sólo una pequeña parte de refugiados vuelve a trasladarse desde Estados cercanos a sus países de origen. Cuando lo hacen, suele ser porque carecen de cualquier tipo de protección o la que reciben es muy escasa en los Estados a los que huyeron al principio; o por un acceso limitado a la asistencia y a otros medios de subsistencia; por estar separados

de otros familiares o por la falta de soluciones a largo plazo. En algunos casos el riesgo que perciben acerca de emprender un viaje ilegal podría ser menor que el de quedarse.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y otros instrumentos del Derecho internacional de los refugiados no especifican cómo deberían dividirse o repartirse las responsabilidades de protección entre los Estados. A pesar de los esfuerzos realizados a lo largo de muchos años, los procesos multilaterales no han conseguido hasta la fecha desarrollar un marco jurídico global que defina un método para asignar la responsabilidad de forma clara y justa que tenga gran aceptación, y que pudiera hacer innecesario que las personas continúen en su búsqueda de protección y soluciones¹.

En Europa, el sistema de Dublín se desarrolló en los años noventa para aclarar qué Estado miembro europeo es el responsable de examinar la solicitud