

# La política de vecindad, clave para gestionar la inmigración en la UE

[Luigi Scazzieri](#)



Migrantes a bordo del barco Aquarius, operado por las organizaciones SOS Migrants y Médicos Sin Fronteras. en el canal de Sicilia.  
(Louisa Gouliamaki/AFP/Getty Images)

***La campaña de la Unión Europea para externalizar el control de sus fronteras ha tenido un gran coste y es muy probable que acabe siendo insostenible. Para gestionar la inmigración, la UE necesita renovar su política respecto a los países vecinos del sur.***

El foco principal de la respuesta de la Unión Europea a la crisis migratoria ha sido buscar la cooperación de terceros países para controlar mejor sus propias fronteras. La UE firmó un acuerdo con Turquía en marzo de 2016 y respaldó los intentos de Italia de cooperar con las autoridades libias para vigilar mejor sus costas y tomar medidas más enérgicas contra el tráfico de personas. En este último aspecto, la Unión y sus Estados miembros también han dado dinero y material a países de tránsito como Níger. Esta estrategia ha permitido reducir el número de llegadas [de 1,8 millones en 2015](#) a 205.000 el año pasado. Sin embargo, ha tenido un gran coste humano. Durante el viaje, los migrantes sufren la violación de sus derechos humanos, sobre todo en Libia, donde son encarcelados, víctimas de la violencia y, a veces, incluso terminan vendidos como esclavos. Y la obsesión por evitar que lleguen a Europa significa que gente que tendría muchas posibilidades de obtener el asilo no puede ni siquiera presentar una solicitud.

La Unión Europea ha tratado de mitigar los efectos negativos de esta estrategia. Ha dado dinero a organizaciones como la agencia de los refugiados de la ONU, ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con el fin de mejorar las condiciones de vida en los centros de recepción de Libia y ayudar a 15.000 de los inmigrantes más vulnerables

a regresar a sus países de origen. Asimismo, la Unión ha animado a los Estados miembros a acoger a refugiados procedentes directamente de campamentos en terceros países, procedimiento denominado reasentamiento. Desde 2015, la UE ha reasentado aproximadamente a [29.000](#) personas y la Comisión quiere que los países europeos recolecten a [50.000](#) entre febrero de 2018 y mayo de 2019. Pero estas cifras son pequeñas comparadas con los que llegan a territorio europeo de manera ilegal.



Hay dos razones por las que Europa ha querido endurecer el control de sus fronteras exteriores. La principal es que las llegadas incontroladas, sobre todo cuando son de un gran número de personas, pueden suponer una tremenda presión para el país de acogida, alimentar el sentimiento antinmigración y fortalecer a los grupos euroescépticos. El segundo motivo es que a los Estados miembros les resulta muy difícil devolver a su país de origen a las personas cuya solicitud de asilo es denegada. En Italia se tarda [400](#) días en alcanzar una primera decisión y [380](#) días en Alemania. Si a una persona le han rechazado la petición de asilo, el proceso de apelación puede durar años. Incluso cuando le dan la orden de expulsión, a la UE le cuesta que salgan de su territorio. En 2017, los Estados miembros [ordenaron a 516.000 personas que abandonaran](#) suelo europeo, pero solo [lograron que lo hicieran 211.000](#). La dificultad para repatriar a los inmigrantes que no obtienen el asilo da a Europa un incentivo más para dificultarles la entrada desde el principio.

La UE es muy eficiente en la repatriación de personas procedentes de los Balcanes y el este de Europa, gracias a una serie de “acuerdos de readmisión” con esos países que establecen procedimientos claros para cooperar en la identificación de sus ciudadanos y facilitar su regreso. Algunos Estados miembros tienen también buenos acuerdos bilaterales de cooperación con países del norte de África, como España con Marruecos e Italia con Túnez. Pero tanto la Unión como sus Estados tienen dificultades para devolver inmigrantes a países que no han firmado ninguno de esos acuerdos oficiales, entre los que se incluyen algunos de los más poblados, como Nigeria. Los nigerianos constituyen, aproximadamente, la quinta parte de los que han llegado a Italia en los últimos años y [se rechazan](#) dos tercios de sus solicitudes. Pese a ello, de los 15.660 nigerianos a los que se ordenó salir en 2017, los Estados miembros solo lograron repatriar a 3.705. Las proporciones son similares en los casos de Guinea, Costa de Marfil y Gambia.

Los Estados miembros y las instituciones europeas han intentado resolver el problema mediante una cooperación más estrecha con los países de origen para la readmisión de sus ciudadanos, pero a Bruselas le está costando estrechar esa cooperación con terceros países. Los acuerdos de readmisión son impopulares en esos países porque los gobiernos no quieren readmitir a unos ciudadanos que están enviando a casa una parte importante de lo que ganan y, por tanto, contribuyendo a la economía. La experiencia de la Unión en la negociación de este tipo de acuerdos con Marruecos, Túnez y Argelia ha demostrado que los terceros países, muchas veces, exigen que Europa se comprometa a dar mayor acceso legal a sus ciudadanos a cambio de su firma.

La cooperación más informal con los países de origen y de tránsito en esta región también es difícil. Italia, uno de los Estados miembros más activos, ha conseguido establecer lazos con varios grupos libios, pero ha tenido menos éxito y más problemas en los países más al sur. El país transalpino quería desplegar tropas en Níger y Túnez para contribuir a la lucha contra los traficantes de personas, pero tuvo que interrumpir los planes ante la oposición local. Estos tropiezos han hecho que la política migratoria de la UE se haya endurecido. A principios de marzo, la Comisión anunció que va a intentar [hacer uso de la política de visados](#) y a poner más obstáculos para que viajen a Europa las élites de los países que no cooperen lo suficiente con las repatriaciones. Está por ver si esa estrategia más estricta permitirá obtener una cooperación que no sea meramente simbólica por parte de esos países.

Conseguir sacar adelante esa cooperación exige siempre grandes concesiones. Por ejemplo, el acuerdo migratorio de marzo de 2016 entre la UE y Turquía se basó en tres puntos fundamentales a favor del país vecino: 6.000 millones de euros en ayudas, la liberalización de los visados para los turcos que deseen visitar la Unión y la reanudación de las negociaciones

de adhesión. Pero la Unión Europea se ha mostrado reacia a hacer unas concesiones tan generosas como estas a los países de la vecindad sur. No quiere dar a los inmigrantes de esta región más oportunidades para trabajar legalmente en Europa. Los Estados miembros se resisten a abrir más rutas legales. Y el programa de la tarjeta azul de la UE, que proporciona permisos de trabajo a inmigrantes muy cualificados, no ha tenido una gran acogida. La mayoría de los 68.000 permisos concedidos desde que se puso en marcha esta iniciativa en 2012 los ha emitido Alemania. Además, el Fondo de Emergencia para África, dotado con 3.400 millones de euros y dedicado a los principales países en crisis, [consiste sobre todo en fondos redirigidos del Fondo de Desarrollo de la UE](#). Tiene un [déficit de 1.000 millones de euros](#) para el periodo 2018-2019 y la mayoría de los Estados miembros no han hecho aportaciones sustanciales.

Probablemente, la Unión Europea va a seguir intentando quitarse de encima el control de sus fronteras. Pero será cada vez más difícil, a medida que más personas traten de llegar a Europa huyendo de la pobreza. Se prevé que la población en edad laboral del África Subsahariana [se triplique de aquí a 2050, hasta alcanzar 1.250 millones](#). Los datos muestran que la emigración de los países pobres aumenta a medida que crecen sus economías y que las cifras de personas que se van alcanzan su [máximo cuando el PIB per cápita está entre 7.000 y 8.000 dólares](#). El crecimiento demográfico será especialmente marcado, con toda probabilidad, en la franja más joven, lo cual pondrá en peligro la estabilidad política, sobre todo en situaciones económicas difíciles. A la UE le va a ser cada vez más difícil gestionar la entrada de gente y controlar las fronteras. Cuando se cierra una ruta, suelen aparecer otras. A medida que disminuían las llegadas desde Libia, ha aumentado el número de personas que hacen la travesía de Marruecos a España. Si los terceros países sienten que la política de migración y movilidad de la Unión es exclusivamente restrictiva, estarán menos dispuestos a cooperar con Bruselas. Y, a medida que crezcan sus economías y otras potencias como China se conviertan en socios comerciales y de desarrollo importantes, la UE perderá capacidad de influencia.



Para gestionar la inmigración, Europa necesita revisar sus políticas respecto a la vecindad sur. A estos países no se les ha ofrecido la incorporación a la UE y, probablemente, nunca se les ofrecerá. Pero la Unión sí podría ofrecer una cooperación más ambiciosa que la dada hasta la fecha. La mayoría de los países del África Subsahariana disfrutaban de acceso libre al mercado europeo, sin aranceles ni cuotas, gracias a una serie de Acuerdos de Partenariado Económico o el programa de *Todo salvo armas* (EBA, por sus siglas en inglés). Nigeria también tiene aranceles reducidos. Sin embargo, el comercio con los países del norte de África, sobre todo en agricultura, sigue [entorpecido por cuotas, subsidios y otros obstáculos](#). La Unión Europea debería estudiar una nueva reducción de las barreras comerciales y ofrecerles mejores acuerdos de asociación, distintos a los Acuerdos de Libre Comercio Amplios y Profundos (DCFTAs, por sus siglas en inglés) que tiene con sus vecinos del Este. Dejando aparte el acuerdo con Georgia, los DCFTAs mantienen las barreras para muchos productos agrarios, en forma de límites al volumen de productos que pueden exportar a la Unión sin aranceles. Además, la aplicación de estos acuerdos tiene serios inconvenientes. [Sus beneficios se acumulan a largo plazo, mientras que los costes inmediatos del ajuste son elevados](#). Los mercados de exportación tradicionales se pierden y las empresas que quieren encontrar nichos de mercado en la UE y los sectores menos competitivos pierden puestos de trabajo, lo cual genera desempleo. Los nuevos DCFTAs *mejorados* deberían ser más asimétricos y favorecer

los intereses comerciales de los terceros países para garantizar las buenas relaciones, la estabilidad política y la prosperidad. Es decir, Bruselas tendría que ofrecer un acceso mucho mejor a los productos agrarios y más ayuda económica para sostener los costes del ajuste.

Si la UE quiere construir relaciones genuinas con terceros países y abordar con más eficacia la inmigración irregular, necesita abrir más rutas legales. Un elemento crucial es que eso no tiene por qué significar un aumento permanente de los niveles de inmigración en Europa. De hecho, a los países terceros les conviene facilitar que las personas cualificadas regresen y contribuyan a sus economías nacionales. Un buen punto de partida podría ser un plan de tarjeta azul revisado. Asimismo, la Unión debe contar con unos recursos financieros apropiados para la tarea. El dinero destinado a África es poco en comparación con los 6.000 millones de euros prometidos a Turquía a cambio de su cooperación.

En la gestión de la crisis migratoria, en realidad, no hay más alternativa que una estrategia centrada en la política exterior, como [sostiene el Centre for European Reform \(CER\)](#) desde hace años. Las reformas internas de la UE sólo ayudarán marginalmente. Por ejemplo, los cambios en el Reglamento de Dublín, que busca determinar con rapidez qué Estado de la Unión es responsable de una solicitud de asilo -normalmente, el primer Estado al que haya llegado el solicitante-, tendría escasa repercusión en las tasas de retorno, porque estas dependen de la cooperación con terceros países. Lo mismo ocurre con los intentos de ayudar a los Estados miembros en primera línea a procesar las solicitudes de asilo más deprisa. Por otra parte, la idea de procesar estas peticiones directamente en los terceros países para evitar que la gente tenga que recurrir a los traficantes de personas también tiene defectos. Los que temen que van a rechazar sus solicitudes seguirán intentando llegar a la UE de forma ilegal.

La UE no puede gestionar la inmigración por sí sola, y su estrategia actual es cada vez más difícil de sostener. Este es un esfuerzo de larga duración, que necesita una cooperación mucho más intensa con los países al sur de Europa, en el marco de una política de vecindad renovada que ofrezca más acceso a los mercados europeos. Al revisar su estrategia con respecto a los países vecinos del sur, la Unión Europea no solo podrá avanzar hacia una forma más humana y eficaz de gestionar la inmigración, sino también promover el desarrollo económico y la estabilidad política en una región crucial para la seguridad de Europa.

*El artículo original ha sido publicado en inglés por el [Centre for European Reform](#)*

*Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia*

#### **Fecha de creación**

23 mayo, 2018