

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

Introducción

La gestión concertada de los flujos migratorios: el diálogo España/UE-África Subsahariana en materia de inmigración
Bernardino León

LA GESTIÓN CONCERTADA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS: EL DIÁLOGO ESPAÑA/UE-ÁFRICA SUBSAHARIANA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Bernardino León

*Secretario de Estado de Asuntos Exteriores. Gobierno de España**

La temática de estas jornadas son las políticas migratorias, y es evidente que todas las administraciones tienen algo que decir sobre este tema. Desde el Gobierno, creemos que no existe una dimensión exterior y una dimensión interior de un fenómeno tan magmático y tan complejo como es la inmigración. Del mismo modo, es difícil hablar de una clara distribución de competencias, porque hay elementos que afectan a las migraciones que son difícilmente separables.

Si no hay una política integrada de inmigración, será difícil hablar de integración. La integración no es un fenómeno que deba aplicarse al inmigrante una vez que ha llegado a su lugar de destino. Deben existir visiones sobre la inmigración, sobre un fenómeno, insisto, tan complejo, desde el momento en que se trabaja con países de origen, con países de tránsito y con países de destino a la vez.

En todo caso, es muy loable que la Fundación CIDOB mantenga esa permanente atención sobre los fenómenos internacionales, y yo creo que vuelve a acertar cuando, convocando una vez más este seminario de *Inmigración y Europa*, atiende especialmente a la dimensión exterior de los flujos migratorios. Prácticamente todos y cada uno de los estados que convivimos en la comunidad internacional nos vemos afectados por el fenómeno de las migraciones, y yo diría que, sin temor a equivocarme, cada uno de los 190 entes soberanos que componen hoy en día la Organización de Naciones Unidas son, o bien puntos de origen, o bien puntos de tránsito o de destino de las migraciones, y en muchos casos los tres a la vez. Es, por ejemplo, la situación en que podría clasificarse España.

Los últimos datos de la ONU nos hablan de más de 200 millones de migrantes en el mundo, que podrían suponer alrededor de un 3% de la población mundial. Es posible que no sea una cifra excesivamente alta en términos absolutos, pero sí lo es en cuanto a la presencia, a la visibilidad de este colectivo en términos sociales, económicos y políticos. Esto es especialmente evidente teniendo en cuenta la presencia de un número no determinado de migrantes irregulares que puede ser importante, y que la mayoría –un 80%-90%- de esta inmigración se concentra en un número relativamente reducido de países industrializados.

*Actualmente ocupa el cargo de Secretario General de la Presidencia del Gobierno

Pensemos en el caso español, que es paradigmático. En los años 1991-1996, las cifras de la entrada de inmigrantes se situaban alrededor de unas 35.000 personas al año. Entre 1997-1998 se pasó, respectivamente, a 67.000 y 123.000 nuevas personas, y a partir del año 2000 hemos conocido un salto espectacular, una media superior a 500.000 personas al año. Según el último informe de la población de la ONU, España se ha convertido en el décimo país del mundo por número de inmigrantes, y en el primer país de destino en Europa. España se ha enfrentado a una evolución migratoria de la que es difícil encontrar precedentes en los países de nuestro entorno.

Los últimos días se han añadido nuevos datos a estas cifras. España es el primer país de la Unión Europea en lo que se refiere a emisión de remesas, y es el segundo del mundo después de Estados Unidos.

Desde el Gobierno se ha tratado y se ha dado respuestas inmediatas a este fenómeno, aplicando medidas que partían de una premisa clara. Esto es, los desequilibrios demográficos, la creciente integración de las economías, las persistencias de lo que llamamos fuerzas de atracción y de expulsión, *push and pull*, hacen que el reto de la migración sea una cuestión estructural. En nuestro caso, y permítanme que insista en ello, es muy probable que sigamos siendo en los próximos años el destino de muchas personas que decidan abandonar sus países de origen.

El Gobierno está convencido de que una inmigración bien gestionada será un factor que continuará contribuyendo a la prosperidad de España. Como todos ustedes saben, el enfoque estratégico de nuestra política migratoria se basa en tres elementos básicos: reforzar los instrumentos de lucha contra la inmigración clandestina; adecuar la inmigración a las necesidades del mercado laboral; y promover la integración social de los inmigrantes. España ha estado en los últimos años siempre presente en la génesis de una serie de iniciativas internacionales en la materia. En el ámbito euromediterráneo, por ejemplo, en la Cumbre que se celebró aquí, en Barcelona, para conmemorar su décimo aniversario, se añadió un nuevo capítulo dedicado al fenómeno migratorio, por el que se dio un plazo de cinco años para la creación de un Espacio Común en materia de inmigración, integración social, justicia y seguridad. Poco tiempo después, junto con Marruecos y Francia, organizamos en julio de 2006 en Rabat una Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, que reunió a 54 países, incluyendo 21 ministros europeos y 24 africanos. Esa conferencia ha sido la primera en la que países de origen, tránsito y destino de inmigración se reunieron para abordar conjuntamente este fenómeno, y se reconoció por primera vez que la inmigración sea parte integral del diálogo y de la asociación con los países interesados o sus organizaciones regionales.

Este concepto de inmigración y desarrollo sigue siendo polémico y objeto de grandes debates. En algunos países muy importantes en lo que al fenómeno migratorio se refiere, como Estados Unidos, siguen existiendo polémicas importantes para aceptar este concepto. En mi opinión, hay que recordar que España ha estado muy presente en este debate, y que, además, este concepto de inmigración y desarrollo, que hoy es aceptado por la práctica totalidad de los países europeos, y ha sido desde luego aceptado como tal por la UE, tiene su consolidación internacional pre-

cisamente en esa conferencia de Rabat. Posteriormente me referiré a la cumbre Unión Europea-África que, como es sabido, tuvo lugar durante el mes de diciembre de 2007.

Antes, quisiera recordar que existe un importante desfase entre la atención mediática que provocan, y el volumen real de los flujos migratorios africanos hacia España, puesto que es esta inmigración africana la que más atención suscita. Toda la inmigración africana que llega a España, descartando la de origen marroquí, la no subsahariana, representa poco más del 5% de la población extranjera que existe en España. Es una relación que se mantiene constante en el tiempo, tendiendo a una cierta estabilización de los flujos migratorios anuales, aunque periódicamente se pueden producir repuntes. El problema más urgente reside, en consecuencia, no tanto en el volumen de esos flujos, sino en la alarma social que generan. Con África, el Gobierno viene desarrollando en los dos últimos años una estrategia global y multidisciplinar que quiere hacer compatible el control de la inmigración irregular y el desarrollo de los países de origen. El Plan África 2006-2008 contempla toda una serie de medidas hacia el continente, entre las que destacan, por ejemplo, la ampliación de las representaciones españolas y el diseño de un nuevo modelo de cooperación migratoria. Siempre, la filosofía que está detrás de esa política es interpretar que la alarma social que genera, y la preocupación que se muestra sistemáticamente en todas las encuestas por parte de la sociedad española, no es una alarma social que responda a la llegada de los inmigrantes africanos, sino de cómo están llegando, de cómo se está produciendo ese fenómeno, y en qué condiciones. Sabemos que muchas personas que emprenden esa aventura de embarcarse en un cayuco y tratar de llegar a las islas Canarias se dejan la vida en el camino. A veces son manipulados por mafias de inmigración irregular, que además suponen una amenaza muy importante para la gobernabilidad de estos países africanos. Países que, como sucede en el caso de la región del África Occidental, ya son de por sí enormemente frágiles. Los nuevos acuerdos en los que estamos trabajando con estos países, por tanto, pretenden abordar el fenómeno en toda su globalidad y su complejidad, e implicar a nuestros socios en todos los aspectos del problema: a partir de la apertura de vías para la inmigración regular —es evidente que no podemos pedir cooperación para mejorar el control de la inmigración irregular, si al mismo tiempo no se abren canales de inmigración regular; o del retorno voluntario de los inmigrantes a sus países de origen donde son, además, muy necesarios.

Es curioso que coincida una mejora en el ciclo económico en estos países con un repunte de las cifras de la inmigración irregular; es algo que no deja de ser paradójico y que corresponde precisamente a que las mafias de inmigración irregular hayan ido descendiendo hacia el sur. Tradicionalmente, existían unas rutas de inmigración a través de los países del norte de África, fundamentalmente de Marruecos y Argelia, pero en los últimos tiempos se han ido desplazando hacia el sur, precisamente en el momento en que estamos en una fase de posconflicto en toda África Occidental. Los conflictos que afectaban a Liberia y a Sierra Leona están en vías de solucionarse y estamos en una fase de consolidación de la paz. Lo mismo se puede decir de Guinea Bissau, de Costa de Marfil, el último de estos países que ha entrado en una fase de cierta estabilización, y también en un ciclo de una cierta recuperación económica. Por tanto, estos países también necesitarán a muchos de esos inmigrantes.

Obviamente, otro de los aspectos en los que es necesario colaborar con estos países es en la repatriación de aquéllos que han emigrado en situación irregular. Esta última, la readmisión en los países de origen, es, quizás, con todo lo duro que resulta como elemento de una política migratoria, uno de los mecanismos más eficaces para luchar contra esas mafias que trafican con personas, a pesar de la dificultad que conlleva, como les decía, y el rechazo que lógicamente provoca en los países de origen.

El plan África hacia el continente se concentra en una visión mucho más amplia, más global, como decía anteriormente. Una visión de cooperación al desarrollo, que corresponde a principios de carácter político general, y que en el caso de África coincide sustancialmente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La cooperación española no está, por lo tanto, subordinada al objetivo específico de la gestión de flujos migratorios irregulares, pero es evidente que existe una íntima sinergia entre migración y desarrollo, que permite en muchos casos compatibilizar políticas de desarrollo estructural, incluyendo la lucha contra la pobreza, y la de gestión de los flujos migratorios. África Occidental se ha consolidado como la región prioritaria para la cooperación. No hay que perder de vista que en los tres últimos años se ha triplicado la ayuda oficial al desarrollo destinada a África, que ha pasado de 500 a 1.500 millones de euros anuales, y se han iniciado toda una serie de acciones dirigidas a la creación de empleo y al arraigo de la población en zonas de fuerte inmigración.

En Lisboa, y durante la segunda cumbre Unión Europea-África, España ha tenido un notable protagonismo precisamente en la inmigración. El presidente del Gobierno, como todos ustedes habrán seguido, impulsó allí la necesidad de alcanzar un pacto entre los continentes europeo y africano en esta materia, basado en tres ejes: la formación, incluyendo la educación; la generación de empleo para los más jóvenes; y el desarrollo de infraestructuras, que son precisamente los tres ejes en los que España ha venido trabajando en los últimos años. La idea no es otra que la de dinamizar el tejido social y económico de los países africanos, evitando situaciones de éxodos masivos de ciudadanos de esos países de origen, e incentivar el retorno.

En definitiva, los flujos migratorios procedentes del continente africano son un reto que España está dispuesta a abordar en el marco de una política de largo alcance, que incluye una apuesta decidida a favor del desarrollo político, económico y social en África. Lógicamente, todos los aspectos y todas las secuencias del fenómeno migratorio, la inmigración irregular, la inmigración regular, la integración en nuestras sociedades, y la cooperación con los países de origen y de tránsito para una gestión concertada –y quiero subrayar la idea de concertada, conjunta– de la inmigración, tiene su reflejo en el ámbito europeo. Me refiero, en este sentido, a algunos aspectos concretos que son, desde mi punto de vista, los más importantes.

En primer lugar, la agencia europea de fronteras, FRONTEX, creada en el Consejo europeo de diciembre de 2005. España va a seguir abogando para que cuente con medios, materiales y humanos, suficientes, y con un marco normativo que le permita cumplir de forma eficaz su misión de control efectivo de las fronteras exteriores, y sobre todo que se asegure su actuación permanente en las regiones de mayor riesgo, entre las que figuran la Comunidad Canaria, la fachada atlántica occidental de la península y el Mediterráneo.

En segundo lugar, España seguirá abogando por la firma de convenios de readmisión de la UE con terceros países, así como fomentando con estos la cooperación policial y judicial para la lucha contra las mafias y las redes de tráfico de seres humanos. La cooperación en estos campos es fundamental, y no sólo desde un punto de vista "egoísta" para Europa, ya que la actividad de esas mafias puede a medio plazo contribuir a un debilitamiento de las estructuras estatal e institucional en varios países africanos. De hecho, ya está siendo así. Estamos observando cómo esas mafias de tráfico de personas se van diversificando en algunos países africanos, que ya están plenamente integradas en mafias de tráfico de drogas, de tráfico de armas, y están suponiendo una amenaza, como decía antes, para la gobernabilidad de estos países muy importantes. Están penetrando en los sistemas policiales y judiciales, en el funcionariado, y por tanto, hay que insistir en ello, suponen una verdadera amenaza para la gobernabilidad. Pensemos, por ejemplo, en el caso del país más importante de la fachada atlántica de África Occidental, Senegal. Ninguna actividad económica en el país supone unas cifras tan importantes como las que pueden estar manejando, como estiman las policías de los propios países africanos, las mafias de inmigración irregular. Hay momentos, en los que se produce el mayor movimiento migratorio, en los que se calcula que algunas de estas mafias han podido estar manejando cifras de un millón de euros al día. No hay ninguna empresa, ninguna actividad económica en un país como Senegal, que pueda alcanzar una cifra similar. Eso da una idea de las posibilidades que pueden tener esas mafias de penetrar en esos países y de complicar sus esfuerzos por extender sus instituciones.

En definitiva, el objetivo no es otro que la puesta en marcha en el ámbito europeo, puesto que es un desafío que obviamente desborda las posibilidades de un país como España, de una política migratoria común. Un ejercicio para el que obviamente no vamos a escatimar esfuerzos, y para el que debates, como no me cabe ninguna duda van a tener lugar hoy en este seminario, serán aportaciones de enorme valor. Es un hecho que, en este empeño, no podemos trabajar únicamente desde las administraciones, a pesar de que exista una plena cooperación entre las administraciones a los distintos niveles con el Gobierno. En este tema es también importante una colaboración de la sociedad civil, de todos ustedes. Así que les animo a que este seminario se desarrolle con fluidez, con un intercambio de ideas que sin duda va a ser un éxito.