



¿ES POSIBLE MITIGAR LA MIGRACIÓN AFRICANA HACIA LA UNIÓN EUROPEA?

Fecha de recepción: 30 agosto 2019 / Fecha de aceptación: 30 octubre 2019

ARMANDO ALVARES GARCIA JÚNIOR

Universidad Internacional de La Rioja

(España)

armando.alvares@unir.net

Resumen: En el punto de mira de los partidos ultranacionalistas, la migración desde África (marroquí, somalí y, en menor medida, etíopes, kenianos, ugandeses, congoleños y chadianos) hacia la Unión Europea abarca no solamente a ciudadanos africanos, sino también a personas procedentes de Oriente Próximo y Oriente Medio/Asia. La mejora de las condiciones de vida en esos países de origen puede atenuar las corrientes migratorias hacia Europa, aunque los esfuerzos actuales por parte de la sociedad internacional se diluyen en función de sus muchos desafíos globales -terrorismo, cambio climático, etc.- que demandan atención y recursos inmediatos y dificultan su canalización hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Paralelamente, los países de acogida pueden beneficiarse de los flujos migratorios para su propio desarrollo nacional, dependiendo esencialmente de la voluntad política e inteligencia en la concepción y aplicación de los programas nacionales.

Palabras clave: África; migración; Objetivos de Desarrollo Sostenible; política; Unión Europea.

Abstract: In the sights of the ultranationalist parties, migration from Africa (Moroccans, Somalis and, to a lesser extent, Ethiopians, Kenyans, Ugandans, Congolese and Chadians) to the European Union encompasses not only African citizens, but also people from the Near East and the Middle East/Asia. Improved living conditions in these countries of origin can mitigate migratory flows to Europe, although current efforts by international society are diluted by the many global challenges - terrorism, climate change, etc. - that demand immediate attention and resources and make it difficult to channel them towards achieving the Sustainable Development Goals. At the same time, host countries can benefit from migratory



flows for their own national development, depending essentially on political will and intelligence in the design and implementation of national programmes.

Keywords: Africa; migration; sustainable development goals; policy; European Union.

1. INTRODUCCIÓN

La actual configuración política europea refleja en parte un discurso institucional, político y ciudadano¹ (intensificado en los años 2017 y 2018 en varios países de la Unión Europea) que atribuye a los inmigrantes (e incluso a los refugiados) la responsabilidad directa o indirecta de diversos males nacionales. En vez de entonar un *mea culpa*, admitiendo el fracaso de políticas equivocadas, mal diseñadas o pesimamente gestionadas (algo que no suele ocurrir, ya que expresa la admisión de errores propios, poco frecuente entre los líderes políticos), achacar la responsabilidad de los problemas a los partidos opositores y a los grupos externos (inmigrantes y refugiados) se convirtió en un argumento sencillo y eficaz con significativo calado en los electores (especialmente en períodos electorales).

Se trata de un discurso simplón² que cala socialmente de forma profunda en varios estratos de la sociedad y que obtiene apoyo creciente entre las personas con baja formación académica y profesional³. Así las cosas (y a pesar de los incontables estudios académicos en el campo de la economía sobre la contribución positiva de los inmigrantes en sociedades envejecidas), un buen puñado de partidos vocifera al público, por anticipación (o con base en una experiencia previa cuyos factores y

¹ FERREIRA, S., «Narratives on Migration: From Words to Perceptions», en *Human Security and Migration in Europe's Southern Borders*, Cham 2019, pp. 131-144.

² QUINTEL, T., CARSTEN, U., «Self-Regulation of Fundamental Rights? The EU Code of Conduct on Hate Speech, Related Initiatives and Beyond», en *Fundamental Rights Protection Online: The Future Regulation of Intermediaries*, Cheltenham 2019, pp. 56.

³ WESTERMAN, R., «Self-consciousness and Identity», en *Lukács's Phenomenology of Capitalism*, Cham 2019, pp. 201-237.



contextos eran distintos), las casi apocalípticas -y *supuestas*- consecuencias derivadas del flujo de migrantes (africanos, en esa investigación) hacia la región: erosión de la identidad étnica y cultural⁴, propagación de enfermedades exóticas, entorpecimiento de la seguridad social⁵, incremento del desempleo⁶ de los trabajadores autóctonos, aumento de la criminalidad⁷, etc. En este grupo están Frente Nacional (Francia), Partido Popular Danés (Dinamarca), Alternativa para Alemania (Alemania), Partido por la Independencia del Reino Unido (Reino Unido), Partido del Pueblo Suizo (Suiza), Demócratas Suecos (Suecia), Ley y Justicia (Polonia), Movimiento por una Hungría Mejor (Hungría), Partido Liberal de Austria (Austria), Liga Norte (Italia), Partido de la Libertad (Holanda), Amanecer Dorado (Grecia), etc.⁸

Aunque la normativa de la Unión Europea normalmente señale la existencia de movimientos de extrema derecha y de extrema izquierda (v.g., Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 6 de diciembre de 2018⁹), se ha multiplicado en los últimos años los documentos que reconocen la eclosión en el escenario político europeo de los partidos de extrema derecha (v.g., Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 6 de julio de 2018¹⁰, que señala expresamente que “*la adhesión a movimientos euroescépticos y de extrema derecha solo se puede combatir con una*

⁴ CROUCHER, S., *Globalization and belonging: The politics of identity in a changing world*, Lanham 2018, pp. 149-157.

⁵ DURIEUX-PAILLARD, S., VON OBERBECK OTTINO, S., BARTOLOMEI, J., HURST, S., «4.1-O7 Fit, or not fit to fly? Medical and ethical dilemmas about migrants' deportation following the European Council's Dublin regulation», en *The European Journal of Public Health* 28.1 (2018), pp. 47-123; GYÖRFFY, D., *Trust and Crisis Management in the European Union*, Berlin 2018, pp. 113-146; AUERBACH, A., KUENG, L., LEE, R., YATSYNOVICH, Y., «Propagation and smoothing of shocks in alternative social security systems», en *Journal of Public Economics* 164 (2018), pp. 91-105.

⁶ CHOMSKY, A., “*They take our jobs!*”: and 20 other myths about immigration, Boston 2018, p. 71.

⁷ RUMBAUT, R. G., DINGEMAN, K., ROBLES, A., «Immigration and Crime and the Criminalization of Immigration», en *The Routledge International Handbook of Migration Studies*, ed. GOLD, S. J., NAWYN, S. J., Abingdon-on-Thames 2018, pp. 13-29.

⁸ SELVIN, E., «Right-Wing Populism in Europe: Politics and Discourse», en *Insight Turkey* 20.1 (2018), pp. 244-246.

⁹ Diario Oficial de la Unión Europea de 6 de diciembre de 2018, C 440/183.

¹⁰ Diario Oficial de la Unión Europea, de 6 de julio de 2018, C 237/1



mayor atención de la Unión Europea al futuro del modelo social europeo y su sostenibilidad”; o la Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de septiembre de 2015¹¹, sobre la migración y los refugiados en Europa: 15. “*Lamenta que los dirigentes de algunos Estados miembros y los partidos de extrema derecha estén utilizando la situación actual para avivar los sentimientos contra la inmigración al tiempo que culpan a la Unión Europea de la crisis*”; Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 31 de mayo de 2017: 3.2.3.

“Por desgracia, en 2016 la violencia de diversos orígenes (incluidos grupos políticos de extrema derecha que defienden propuestas xenófobas y racistas, el terrorismo que utiliza argumentos religiosos y el fuerte rechazo de los refugiados que huyen de la guerra y el conflicto) ha tenido, una vez más, consecuencias dolorosas”, etc.).

La jurisprudencia también se ha enfocado en esa cuestión como, por ejemplo: la sentencia n° T-315/17 del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Primera, de 27 de noviembre de 2018); Conclusiones n° C-201/13 del Tribunal de Justicia, de 22 de mayo de 2014, etc.

El éxito progresivo de los partidos de derecha y de extrema derecha en Europa (están presentes en 21 parlamentos) tiene sus raíces en varios factores: la *triple crisis* (económica, del estado de bienestar y de los refugiados), la política de austeridad de la Unión Europea, el descrédito de la clase política tradicional, el fracaso de ciertas políticas implantadas por la izquierda, la desastrosa transición de los países europeos anteriormente comunistas, etc.¹²

Esos partidos -que se caracterizan por tener una connotación populista, nacionalista y con marcados tintes xenófobos¹³ - suelen hacer uso de posturas

¹¹ Diario Oficial de la Unión Europea de 22 de septiembre de 2017, C 316/212.

¹² ADAMSON, G., «Why Do Right-Wing Populist Parties Prosper? Twenty-One Suggestions to the Anti-Racist», en *Society* 56.1 (2019), pp. 47-58.

¹³ ESPOSITO, J.L., «Islamophobia and Radicalization: Roots, Impact and Implications», en *Islamophobia and Radicalization*, Cham 2019, pp. 15-33.



generalizadoras hacia los grupos externos¹⁴ (lo que, por si mismo, ya es una equivocación). En esa línea, habitualmente presentan tanto al inmigrante como al refugiado como una especie de *enemigo*¹⁵ del pueblo que genera, directa o indirectamente, problemas a los nacionales. Así las cosas, el discurso propugna el rechazo a esos grupos externos (muy especialmente al migrante económico irregular y a los que profesan determinadas religiones, con mayor rotundidad hacia el Islam) como algo necesario (e incluso urgente) para que la población autóctona obtenga mayor parcela de libertad, prosperidad y bienestar. Por esta razón suelen emplear insignias nacionalistas y expresiones como invasión, defensa, libertad, identidad, etc.¹⁶

Curiosamente, es habitual que presenten a los extranjeros como personas más brutas, violentas, con pocos estudios y recursos o con menor formación profesional¹⁷ que los autóctonos. Ellas serían, supuestamente, las que reemplazarían a los nacionales en sus puestos de trabajo, ya que aceptarían cobrar salarios más bajos para desempeñar la misma actividad.

Esta afirmación se realiza aún a sabiendas que los motivos migratorios pueden ser múltiples y el perfil del inmigrante, muchas veces, bastante distinto de lo que afirman. O sea, al contrario del discurso político de los partidos de extrema derecha, ni todo refugiado (y ni todo inmigrante) es un *inmigrante económico*¹⁸ que ha venido para *quitar* el trabajo de los trabajadores autóctonos, tal como aclaró la Resolución

¹⁴ VON BEYME, K., «Parties and Populism», en *Rightwing Populism*, Cham 2019, pp. 35-55.

¹⁵ WALBY, S., «Is Europe cascading into fascism?: Addressing key concepts including gender and violence», en *Politics and Governance* 6.3 (2018), pp. 67-77; RÖSCH, F., LEBOW, R. N., «Realism: Tragedy, Power and the Refugee Crisis», en *Realism in Practice* 29 (2018), pp. 6-30; RYDGREN, J., ed., *The Oxford Handbook of the Radical Right*, Oxford 2018, etc.

¹⁶ TRAVERSO, E., *The New Faces of Fascism: Populism and the Far Right*, Brooklyn 2019, pp. 67-84.

¹⁷ FASSIO, C., MONTORBIO, F., VENTURINI, A., «Skilled migration and innovation in European industries», en *Research Policy* 48.3 (2019), pp. 706-718.

¹⁸ CLEMENS, M. A., PRITCHETT, L., «The new economic case for migration restrictions: an assessment», en *Journal of Development Economics* 138 (2019), pp. 153-164.



del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2016, sobre los refugiados: inclusión social e integración en el mercado laboral (2015/2321 (INI)¹⁹ y ha sido resaltado en sendas decisiones del Tribunal de Justicia (sentencia n° C-2/17, de 28 de junio de 2018; Conclusiones n° C-89/17, de 10 de abril de 2018; n° C-82/16, de 26 de octubre de 2017; n° C-290/14, de 28 de abril de 2015; n° C-153/14, de 19 de marzo de 2015, etc. En esos discursos, naturalmente, no se enfatiza la figura del inmigrante altamente cualificado, aunque su contribución a la sociedad del país de acogida sea notoria²⁰.

Sin entrar en la discusión sobre la contribución (especialmente económica) de los inmigrantes a los países de acogida (particularmente en aquellos países con poblaciones envejecidas, fuera del mercado de trabajo, y con una población económicamente activa reducida)²¹, esta investigación, limitada por el espacio al análisis de las *principales corrientes migratorias procedentes del continente africano*, propone, secuencialmente:

- I) Identificar correctamente esas principales corrientes migratorias (para corregir el falacioso y generalista argumento a que estamos habituados a oír en los discursos políticos).
- II) Evaluar algunas de las variables asociadas tradicionalmente al denominado “efecto salida”: tasa de desempleo (*UR*, por su sigla en inglés), tasa de homicidio (*HR*, por su sigla en inglés), PIB *per capita* (*GDP per capita*, por su sigla en inglés) e Índice de Desarrollo Humano (*HDI*, por su sigla en inglés).

¹⁹ Diario Oficial de la Unión Europea de 16 de marzo de 2018, C 101/2.

²⁰ Sobre el tema se pueden consultar los interesantes trabajos de: BERNSTEIN, S., DIAMOND, R., MCQUADE, T., POUSADA, B., «The contribution of high-skilled immigrants to innovation in the United States», en *Stanford business Working Paper* 3748 (2018), pp. 1-68; RAZAKANIRINA, cit.; ANTHIAS, F., LAZARIDIS, G., *Into the margins: migration and exclusion in Southern Europe*, Abingdon-on-Thames, 2018.

²¹ VALKONEN, T.J., CHRISTOFFER BARSLUND, M., «Achieving Economic Sustainability in Ageing Societies», en *The Future of Ageing in Europe*, Singapore 2019, pp. 53-77.



- III) Correlacionar los elementos anteriores con algunos de los principales y actuales problemas colectivos enfrentados por la sociedad internacional para canalizar sus esfuerzos y recursos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG²², por su sigla en inglés).

La conclusión anticipada a que llegamos es la de que el mejoramiento generalizado de las condiciones humanas (y medioambientales) en los países de origen podría ayudar a reducir la migración “africana” hacia la Unión Europea, aunque la dispersión de poder y el gran número de flancos abiertos (retos y desafíos globales), como se verá más adelante, dificulta enormemente este propósito. No serán considerados en este estudio el interés político y/o económico de mantener esa situación de desigualdad entre los países (en desarrollo) de origen de los flujos migratorios y los países (desarrollados) de acogida de los migrantes y refugiados.

El propósito general de esta investigación es abarcar un relevante, actual y transversal tema que interesa al jurista, al politólogo, al economista, a las instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales y al público en general, especialmente ahora que 165 de los 193 Estados que integran las Naciones Unidas firmaron (el 10 de diciembre de 2018, en Marrakech) el primer Acuerdo sobre Movilidad Internacional de Personas en el marco del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular²³ (GCM, por sus siglas en inglés), un acuerdo jurídicamente no vinculante que contiene 23 objetivos²⁴ y compromisos en varios campos de la gobernanza global y la gestión de la migración²⁵ (este acuerdo

²² Firmados el 25 de septiembre de 2015 por 193 líderes mundiales («Agenda 2030»).

²³ Está basado en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada por los Estados miembros en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2016, como respuesta a la denominada “crisis de los refugiados” de 2015.

²⁴ El instrumento incluye alternativas para la detención de menores (acompañados y no acompañados), medidas para atender a las necesidades de los migrantes en situaciones especialmente difíciles, propuestas sobre movilidad laboral y, algo que tendrá cada vez mayor importancia, medidas para asistir las migraciones climáticas (inducidas por desastres climáticos).

²⁵ Aunque las aspiraciones sean globales, ni el Pacto Mundial ni los Objetivos de Desarrollo Sostenible son suficientes sin que las acciones emprendidas estén fuertemente ancladas en regiones y



ha sido adoptado durante la sesión de 19 de diciembre de 2018 por la Asamblea General de las Naciones Unidas por 152 países a favor, 5 en contra²⁶ y 12 abstenciones²⁷).

El Pacto Mundial para la Migración va de la mano de la Agenda 2030 y del Plan de Acción de Adís Abeba de 2015 (sobre financiación para el desarrollo), con el propósito de que la movilidad humana contribuya al desarrollo sostenible²⁸. De hecho, esto es lo que los economistas suelen asegurar y los políticos deturpar o rechazar. Supuestamente, ambos instrumentos crearían condiciones capaces de mitigar algunos de los factores estructurales que impulsan a las personas a abandonar sus respectivos países (lamentablemente, el Plan de Acción de Adís Abeba se quedó bastante corto y sus resultados fueron sensiblemente inferiores a los esperados).

2. LOS DERECHOS HUMANOS COMO VALOR FUNDAMENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA

La UE busca fomentar por todo el mundo, como uno de los valores fundamentales de su política exterior (e incluso comercial²⁹) su concepción de

países específicos, tomando en cuenta los diferentes contextos y mercados donde existan -y en que nivel- oportunidades y retos de desarrollo.

²⁶ Estados Unidos, Hungría, Israel, Polonia y República Checa votaron en contra.

²⁷ Algeria, Australia, Austria, Bulgaria, Chile, Italia, Latvia, Libia, Liechtenstein, Rumanía, Suiza, Singapur.

²⁸ El desarrollo del Pacto dependerá de la capacidad de las políticas públicas nacionales de aprovechar la movilidad humana en el ámbito de las nuevas iniciativas de desarrollo que se están gestando. En este sentido, las políticas migratorias demasiado restrictivas acabarían por reducir tanto los objetivos de desarrollo como la mayor prosperidad de los migrantes.

²⁹ Habitualmente expresado en la incorporación de la “cláusula social” o “cláusula de derechos humanos” en los acuerdos bilaterales de libre comercio con terceros Estados, especialmente aquellos en desarrollo o menos adelantados.



derechos humanos (HR, por sus siglas en inglés): universales, indivisibles, inalienables, interdependientes e interrelacionados³⁰.

Esta concepción jurídico-política se encuentra reflejada en diversos instrumentos: Tratado de la Unión Europea, de 1992³¹, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 2000, Dictamen del Comité Europeo de las Regiones, de 13 de febrero de 2018, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 22 de diciembre de 2011, etc. y se reproduce en distintas resoluciones del Parlamento Europeo: a) “*Informes Anuales sobre los Derechos Humanos y la Democracia en el Mundo*”: Resolución de 13 de diciembre de 2017 (2017/2122(INI); de 14 de diciembre de 2016 (2016/2219 (INI), etc.; b) sobre la situación de los derechos humanos fundamentales en la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2016 (2016/2009(INI); Resolución del Parlamento de 15 de septiembre de 2016, Resolución de 14 de marzo de 2013 (sobre las relaciones Unión Europea-China: 2012/2137(INI), etc. y confluye llanamente hacia la esencia misma de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG³², por sus siglas en inglés)³³, cuyo conjunto de 17 objetivos y 169 metas abarca esos derechos dentro de un marco de desarrollo económico, social y medioambiental sostenible³⁴. Incluso, las recientes resoluciones del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2017, sobre la sostenibilidad (2017/2009(INI) son explícitas en este sentido.

³⁰ JORIS, W., D’HAENENS, L., VAN GORP, B., MERTENS, S., «The refugee crisis in Europe: A frame analysis of European newspapers», en *Migrants, Refugees, and the Media*, Abingdon-on-Thames 2018, pp. 59-80.

³¹ Por ejemplo, en su Preámbulo, art. 2, art. 3(5), art. 6(2)(3) y art. 21(1)(2.b).

³² Firmados el 25 de septiembre de 2015 por 193 líderes mundiales (“Agenda 2030”).

³³ ZAMORA, G., KOLLER, T. S., THOMAS, R., MANANDHAR, M., LUSTIGOVA, E., DIOP, A., MAGAR, V., «Tools and approaches to operationalize the commitment to equity, gender and human rights: towards leaving no one behind in the Sustainable Development Goals», en *Global health action* 11.1 (2018), pp. 75-81; NELSON, P. J., DORSEY, E., «Who practices rights-based development? A progress report on work at the nexus of human rights and development», en *World Development* 104 (2018), pp. 97-107.

³⁴ EPSTEIN, M. J., «Making Sustainability Work: Best Practices in Managing and Measuring Corporate Social», en *Environmental and Economic Impacts*, Londres 2018, pp. 200-2013.



Lo mismo ocurre con la jurisprudencia: a) Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Sección 3ª, sentencia de 6 de noviembre de 2018 (4184/2015), sentencia de 23 de octubre de 2018 (Rec. 65101/2016), sentencia de 17 de julio de 2018 (38004/2012), sentencia de 13 de junio de 2017 (Rec. 41427/2014); b) Tribunal de Justicia: sentencia de 24 de octubre de 2018 (C-234/2017), sentencia de 4 de octubre de 2018 (C-652/2016), sentencia de 7 de marzo de 2017 (C-638/2016), sentencia de 4 de abril de 2017 (C-544/2015), sentencia de 4 de octubre, etc.

Si por un lado, tanto la *Ayuda Oficial al Desarrollo* (objeto de diversas resoluciones del Parlamento Europeo: de 16 de noviembre, de 13 de septiembre y de 1 de junio de 2017, etc.) como el *comercio facilitado* (tanto por concesiones unilaterales contempladas por la Organización Mundial del Comercio desde la Ronda Tokio como por los sistemas de preferencias generalizadas³⁵ en sus tres modalidades o regímenes preferenciales: el *régimen general* y los dos regímenes especiales: a) el *régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza*, también conocido como *SPG+* y b) *régimen especial a favor de los países menos desarrollados*, también conocido como iniciativa *EBA* o *Everything but Arms*) pueden contribuir positivamente al desarrollo de las regiones de origen de los migrantes, por otro lado (específicamente en lo que concierne a las corrientes migratorias), las autoridades de la Unión Europea, tomando en consideración -con o sin razón- el costo político de los posibles impactos económicos y sociales (y del potencial incremento de la amenaza terrorista³⁶, según algunas vertientes³⁷) han

³⁵ Fundamentado, desde el 1 de enero de 2014, en el Reglamento 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012.

³⁶ También se ha incrementado la percepción ciudadana, en algunos países, de que la reducción de los fondos de acogida generará problemas de salud pública, chabolismo y delincuencia. Sobre este tema se puede consultar el estudio realizado por GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., «Las promesas migratorias del nuevo gobierno italiano», Real instituto El Cano del 11.06.2018 [<https://blog.realinstitutoelcano.org/las-promesas-migratorias-del-nuevo-gobierno-italiano/>, fecha 13.07.2019].

³⁷ FERREIRA, S., cit., p. 102.



optado por brindar el apoyo institucional a los derechos humanos sin comprometerse a absorber en su territorio, de plano y masivamente, a todo ese contingente humano³⁸.

Para eso, la *estricta legalidad* (con fundamento en múltiples instrumentos como, por ejemplo, las Directivas 2008/115/CE, de 16 de diciembre y 2011/36/UE, de 5 de abril de 2011, el Reglamento (UE) 2018/1240, de 12 de septiembre de 2018, el Reglamento (UE) 2018/1806, de 14 de noviembre de 2018, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 10 de agosto de 2018, etc.), de “manos dadas” con la política migratoria y de refugiados, bastaría para frenar un poco todo ese aluvión de personas. En este sentido, además de los tribunales nacionales, ha actuado con vigor, en el ámbito de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia (Gran Sala: sentencia de 8 de mayo de 2018 (C-82/2016), sentencia de 8 de septiembre de 2015 (C-44/2014); Sala Primera: sentencia de 21 de junio de 2017 (C-9/2016); Sala Segunda: sentencia de 13 de diciembre de 2018 (C-412/2017); Sala Tercera: sentencia de 25 de enero de 2018 (C-360/2016); Sala Cuarta, sentencia de 1 de octubre de 2015 (C-290/2014); Sala Quinta, sentencia de 6 de octubre de 2016 (C-218/2015)), etc.

Esencialmente, el problema no es frenar a las corrientes migratorias mediante la aplicación de la norma, puesto que esta, por más estricta que sea, no impedirá jamás que personas salgan (o intenten salir) de sus países de origen en situaciones de guerra, hambruna y falta de perspectiva profesional y vital, sino mejorar las condiciones de

³⁸ Los gobiernos europeos solamente pueden devolver inmigrantes irregulares, salvo los casos de concesión del estatuto de refugiado, a aquellos países con los que han firmado un acuerdo de readmisión que, por su vez, no suelen tener demasiado interés en aceptarlos de vuelta. Relativamente a África, la Comisión está autorizada a negociar con Marruecos, Argelia, Cabo Verde (en vigor), Túnez y Nigeria. Por su vez, la discrecionalidad resultante de la errática transposición a las legislaciones nacionales de la Directiva 2008/115/CE (relativamente a la política de la UE en materia de retorno) dificulta la homogeneidad de medidas.



vida en esos países³⁹ mediante los mecanismos disponibles (tal como preconiza, por ejemplo, el Dictamen n° 10/2018, de 4 de febrero de 2019⁴⁰).

En lo que concierne a África, se pueden encontrar diversos instrumentos que involucran la participación de la Unión Europea con el desarrollo africano como, por ejemplo, las resoluciones del Parlamento Europeo de 15 de noviembre de 2018⁴¹, de 16 de noviembre de 2017⁴², de 13 de septiembre de 2017⁴³, de 14 de diciembre de 2016⁴⁴, de 1 de diciembre de 2016⁴⁵, de 13 de septiembre de 2016⁴⁶ o los dictámenes del Comité Europeo de las Regiones, de 13 de julio de 2018⁴⁷ y de 6 de julio de 2018⁴⁸, etc.

La verdad, es que ni la Convención de Lomé, ni la de Cotonou (cuya primera ronda de negociaciones con la Unión Europea se ha concluido en diciembre de 2018, con vistas a una nueva asociación a partir del año 2020) ha sacado a los países signatarios de la pobreza⁴⁹, aunque con frecuencia se editen nuevos documentos para mejorar su implementación como, por ejemplo, el dictamen del Comité Económico

³⁹ RÜEGGER, S., «Refugees, ethnic power relations, and civil conflict in the country of asylum», en *Journal of Peace Research* 56.1 (2019), pp. 42-57.

⁴⁰ Diario Oficial de la Unión Europea, de 4 de febrero de 2019, C 45/1.

⁴¹ Diario Oficial de la Unión Europea, de 15 de noviembre de 2018, C 415/18.

⁴² Diario Oficial de la Unión Europea, de 4 de octubre de 2018, C 356/66.

⁴³ Diario Oficial de la Unión Europea, de 20 de septiembre de 2018, C 337/48.

⁴⁴ Diario Oficial de la Unión Europea, de 6 de julio de 2018, C 238/89.

⁴⁵ Diario Oficial de la Unión Europea, de 27 de junio de 2018, C 224/167.

⁴⁶ Diario Oficial de la Unión Europea, de 13 de junio de 2018, C 204/68.

⁴⁷ Diario Oficial de la Unión Europea, de 13 de julio de 2018, C 247/1

⁴⁸ Diario Oficial de la Unión Europea, de 6 de julio de 2018, C 237/66.

⁴⁹ SCHMIEG, E., «EU and Africa: investment, trade, development. What a post-Cotonou Agreement with the ACP states can achieve», en German Institute for International and Security Affairs del 01.01.2019 [<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C01/>, fecha 13.07.2019]; BABARINDE, O., «New Directions in EU-Africa Development Initiatives», en *EU Development Policies*, Cham 2019, pp: 111-134.



y Social Europeo, de 11 de abril de 2018⁵⁰, las Resoluciones del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2013⁵¹ y de 13 de diciembre de 2012⁵², etc.

No obstante, incontables dificultades ralentizan la agilidad y eficacia de todo ese proceso (tanto en relación con la mejoría de las condiciones de vida en los países de origen como en lo que concierne a la protección internacional otorgada por los Estados Parte de la Unión Europea, incluyendo la evaluación homogénea de las solicitudes para la obtención del estatus de refugiado)⁵³. En este último caso (la forma como la Unión Europea aborda el tema), bastaría mencionar la falta de consenso en las propuestas de reparto automático (particularmente las concernientes a los migrantes económicos)⁵⁴; la complejidad creciente en nivel político de las decisiones del Consejo Europeo sobre materia migratoria y sistema de asilo⁵⁵; las propuestas de creación de “centros cerrados de acogida”⁵⁶ y de “plataformas

⁵⁰ Diario Oficial de la Unión Europea, de 11 de abril de 2018, C 129/76.

⁵¹ Diario Oficial de la Unión Europea, de 30 de diciembre de 2015, C 440/38.

⁵² Diario Oficial de la Unión Europea, de 23 de diciembre de 2015, C 434/111.

⁵³ ALVARES GARCIA JÚNIOR, A., «Menores en la Unión Europea. Contextualización y análisis de las dificultades en la solicitud de asilo», en *Cuadernos de Derecho Transnacional* 11.1 (2019), pp. 63-81.

⁵⁴ Alemania expresa mayor preocupación con el tema del espacio europeo de asilo, por ser el principal destino de los denominados «movimientos secundarios», mientras Italia (y en menor medida, España) con los migrantes económicos irregulares. Este último tema se ha acoplado al de la reforma del sistema de asilo en la Reunión del Consejo Europeo de 28-29 de junio 2018. Sobre el tema se pueden consultar, por ejemplo, los trabajos de OWEN, D., «Refugees, EU Citizenship and the Common European Asylum System. A Normative Dilemma for EU Integration», en *Ethical Theory and Moral Practice* (2019), pp. 1-23; BUGGE, M., «Obedience and Dehumanization: Placing the Dublin Regulation within a Historical Context», en *Journal of Human Rights and Social Work* 4.1 (2019), pp. 91-100.

⁵⁵ El estudio personalizado de las solicitudes de protección internacional puede retrasar la permanencia del inmigrante en los centros, que sufren sobreocupación. El desembarco en el puerto seguro más próximo debería ser garantizado y los centros ahí ubicados, para evitar episodios como los de *Aquarius* y *Lifeline*.

⁵⁶ Estos centros, financiados con fondos europeos, pero sin normas comunes para su gestión, funcionarían como nódulos de contención/retención, identificación, clasificación rápida, derivación a la UE de los que podrían beneficiarse de protección internacional y devolución de los demás migrantes. Sobre el asunto se puede consultar el texto de la Revista Estudios de Política Exterior del 28.06.2018 «Agenda Exterior: sobre inmigración y refugio» [<https://www.politicaexterior.com/actualidad/pregunta-respuesta-riegos-ventajas-centros-cerrados-acogida-esperar-marruecos-turquia-libia-migracion/>, fecha 13.07.2019].



regionales de desembarco” (para las personas rescatadas en el Mediterráneo); los acuerdos concluidos con terceros países⁵⁷ sobre readmisión y refugiados; la disparidad derivada de la autonomía de los Estados para elaborar sus políticas migratorias y examinar las solicitudes de protección internacional⁵⁸, etc.

3. LA OLA MIGRATORIA Y LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS HACIA LA UNIÓN EUROPEA. DISCURSOS Y DATOS Y PROBLEMAS COLECTIVOS

Las generalizaciones comúnmente conllevan a errores de todo tipo. En los discursos políticos (y también en el discurso ciudadano) es habitual el argumento de que Europa, y concretamente la Unión Europea, alberga (o lo hará con el tiempo) la mayor parte de los refugiados y migrantes⁵⁹ del mundo, en general, y de África, en particular (especialmente los países del sur de Europa, como Italia, España o Grecia).

Esta idea es completamente errónea y genera una visión sesgada, estereotipada y simplemente falsa de la realidad, que ayuda a impulsar conductas de odio hacia los grupos externos. Aunque existan diferentes y recientes documentos que revelen la preocupación por ese fenómeno social (Dictámenes del Comité Económico y Social

⁵⁷ Acuerdos de la UE: Turquía (refugiados) y Libia (cooperación y ayudas a su Guardia Costera para combatir las redes de traficantes y prevenir salidas de migrantes); Acuerdo Marruecos-España (cooperación policial).

⁵⁸ Algunos trabajos para estudiar temas correlatos son: MRATSKOWSKI, A., «Asylum Related Organisations in Europe» en *Networks and Institutional Dynamics in the Context of a Common European Asylum System, Migration & Integration 1* (2017), pp. 37-41; CHETAİL, V., DE BRUYCKER, P., MAIANI, F., *Reforming the common European asylum system: The new European refugee law*, Leiden 2016, pp. 70-83 y, de forma más concisa, con el mismo título, también en *International Journal of Refugee Law 29.2* (2017), pp. 382-385; LAX, V. M., *Accessing asylum in Europe: extraterritorial border controls and refugee rights under EU Law*, Oxford 2017, pp. 303-330; BORDIGNON, M., MORICONI, S., *The case for a common European refugee policy*, Bruselas 2017, p. 14.

⁵⁹ Antes de la denominada *crisis de los refugiados*, el argumento se enfocaba en los denominados *inmigrantes económicos*.



Europeo, de 28 de junio de 2018⁶⁰ y de 21 de abril de 2017⁶¹; Resoluciones del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2017⁶² y de 19 de enero de 2017⁶³, etc., ni de lejos la Unión Europea encabeza el *ranking* de los lugares de acogida de las personas que buscan protección internacional.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados⁶⁴, en el mundo existen aproximadamente 68.5 millones de personas desplazadas. De estas, 40 millones son desplazadas internas, 25.4 millones son refugiadas (19.9 millones bajo el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados + 5.4 millones de palestinos registrados por la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo) y 3.1 millones son solicitantes de asilo. Aproximadamente el 85% de todas ellas están en los países en desarrollo y en países menos adelantados (siendo 10 millones de ellas apátridas a quien la denegación de nacionalidad les impide el acceso a derechos básicos como educación, salud, empleo y libertad de movimiento). Específicamente, el 57% de todos los refugiados proceden de Siria (6.3 millones), Afganistán (2.6 millones) y Sudán del Sur (2.4 millones). Por su vez, los principales países de acogida de los refugiados son Turquía (con 3.5 millones), Uganda y Pakistán (con 1.4 millones cada uno), El Líbano (con 1 millón) y República Islámica de Irán (con 979.400). Según las Naciones Unidas, diariamente 44.400 personas son forzadas a abandonar sus hogares en virtud de los conflictos y la persecución. De los 25.4 millones de refugiados, aproximadamente el 52% son menores de 18 años, cifra que se ha incrementado en el 41% desde el año 2009⁶⁵.

⁶⁰ Diario Oficial de la Unión Europea, de 28 de junio de 2018, C 227/20.

⁶¹ Diario Oficial de la Unión Europea, de 21 de abril de 2017, C 125/40.

⁶² Diario Oficial de la Unión Europea, de 20 de septiembre de 2018, C 337/167.

⁶³ Diario Oficial de la Unión Europea, de 10 de julio de 2018, C 242/24.

⁶⁴ UNHCR 2018, [<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, fecha 13.07.2019].

⁶⁵ En el año 2017, según cálculos conservadores de las Naciones Unidas, al menos 45.500 niños no acompañados y separados solicitaron asilo de manera individual en 67 países y 138.700 niños refugiados y solicitantes de asilo no acompañados y separados según lo informado por 63 operaciones



Como se ha mencionado, la Unión Europea está muy lejos de liderar la protección de refugiados en el planeta. A pesar del noticiario insinuar diariamente esa idea (repetida y ampliada por los partidos de extrema derecha sin comprobación de datos, falseándolos a su antojo o descontextualizándolo), proporcionalmente, en todo el mundo, es El Líbano el país que alberga la mayor cantidad de refugiados con relación con su población nacional (1 de cada 6 personas o 1/6), seguido de Jordania (1/14) y Turquía (1/23), con quien la Unión Europea tiene un acuerdo desde marzo de 2016 para seleccionar y, siendo el caso, restituir a los refugiados a sus países de origen (completado con el Protocolo bilateral Grecia-Turquía).

Al incluir los refugiados bajo el mandato de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo, El Líbano pasa a tener la *ratio* 1/4 y Jordania 1/3⁶⁶. Por otro lado, aunque su *ratio* sea inferior, Turquía ha sido, desde el año 2013, el país que más ha albergado refugiados en todo el mundo (3.5 millones de ellos). Tras Turquía, los siguientes países fueron los que más recibieron refugiados: Pakistán (1.4 millón), Uganda (1.4 millón), El Líbano (998.900), Irán (979.400), Alemania (970.400), Bangladesh (932.200) y Sudán (906.600).

De un modo general, los países en desarrollo concentran el 85% de los refugiados de todo el planeta (bajo el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas: alrededor de 16.9 millones de personas) y los países menos adelantados, aún más pobres (como Uganda, Sudán Kenia y República Democrática del Congo), aproximadamente 6.7 millones, con una tendencia ascendente. El restante se reparte

del ACNUR, con reducciones para evitar una posible doble contabilización de solicitantes de asilo y refugiados.

⁶⁶ UNHCR. Global Trends. Forced Displacement in 2017 [<http://www.unhcr.org/globaltrends2017/>, fecha 13.07.2019].



entre los países desarrollados, incluyendo los europeos⁶⁷. Aunque son muchos los países de origen de los refugiados, 68% de ellos proceden de solo cinco países (tres de ellos señalados anteriormente): Siria (6.3 millones), Afganistán (2.6 millones), Sudán del Sur (2.4 millones), Myanmar (1.2 millón) y Somalia (986.400). Por su vez, como receptores de las *nuevas solicitudes individuales*, Estados Unidos de América, seguido de Alemania, Italia y Turquía son los más destacados⁶⁸.

En el ámbito de la Unión Europea, del acuerdo inicial de reubicación de 160.000 refugiados, solamente el 22% ha sido logrado hasta ahora, con incumplimientos sistemáticos por prácticamente todos sus Estados miembros (salvo Malta, cuya cuota era de 137 personas). España, Francia, Austria y los países de Europa del Este (Bulgaria, Croacia, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia y Rumanía que, al contrario de España, habían votado negativamente al mecanismo de reparto) fueron los que menos acogieron a los refugiados y los que más incumplieron el compromiso firmado en el año 2015⁶⁹.

Ahora mismo, las medidas son voluntarias, o sea, cada Estado miembro puede elegir la forma que considere más oportuna para contrarrestar la crisis migratoria, sea mediante la negociación con los países de origen y tránsito, sea aportando guardias de frontera o acogiendo a los refugiados. Esta es la línea seguida en el marco de cooperación con Marruecos para frenar la salida de migrantes y para que acepte la devolución de los que llegan a España, puesto que su flujo se incrementó en 126% en el año 2018 (+ de 57.000 personas) con relación al año 2017

⁶⁷ Los 10 países más desarrollados del mundo según la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), a saber, Noruega, Australia, Suiza, Dinamarca, Países Bajos, Alemania, Irlanda, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda albergan menos del 12% de los refugiados y solicitantes de asilo. ACNUR del 24.03.2017 [<https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/los-paises-desarrollados-acogen-menos-del-30-de-los-refugiados>, fecha 13.07.2019].

⁶⁸ GILL, N., GOOD, A., *Asylum Determination in Europe: Ethnographic Perspectives*, Berlin 2018, pp. 30-33.

⁶⁹ WEBER, H., «Can Violent Conflicts Explain the Recent Increase in the Flow of Asylum Seekers from Africa Into Europe?», en *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17 (2019), pp. 1-20.



(y 98% en 2017 con relación al año 2016). Se busca, en este momento, un acuerdo similar al de Turquía y Libia.

También se discute la reforma del *Sistema de Dublín*, que a pesar de sus problemas, sigue fundamentando decisiones judiciales, como, por ejemplo: a) Tribunal de Justicia (de la Unión Europea): sentencia de 23 de enero de 2019 (C-661/2017, Sala Primera), sentencia de 13 de noviembre de 2018 (C-47/2017, Gran Sala), sentencia de 5 de julio de 2018 (C-213/2017, Sala Tercera), sentencia de 31 de mayo de 2018 (C-647/2016, Sala Segunda), sentencia de 25 de enero (C-360/2016, Sala Tercera), Conclusiones n° C-297/17, de 25 de julio de 2018; Conclusiones n° C-213/17, de 13 de junio de 2018; n° C-647/16, de 20 de diciembre de 2017; sentencia n° C-695/15, de 17 de marzo de 2016, etc.); b) Tribunal Europeo de Derechos Humanos: sentencia de 7 de julio de 2015 (Rec. 60125/2012, Sección 2ª), sentencia de 4 de noviembre de 2014 (Rec. 29217/2012, Gran Sala), sentencia de 21 de octubre de 2014 (Rec. 16643/2009, Sección 2ª), sentencia de 17 de abril de 2014 (Rec. 41738(2010, Sección 5ª), sentencia de 11 de abril de 2013 (Rec. 56005/2010, Sección 5ª), sentencia de 16 de diciembre de 2010 (Rec. 25579/2005, Gran Sala).

Como se sabe, ese Reglamento establece que el primer país de entrada irregular de un migrante será el responsable de tramitar su eventual solicitud de asilo. Esta norma acaba imponiendo, en la práctica, una carga desproporcionada sobre los países fronterizos como España, Italia o Grecia, lo que fomenta, por su vez, una postura ciudadana y política radicalizada⁷⁰. Para aliviar esta inevitable tensión, se ha propuesto la introducción de un mecanismo permanente de reparto obligatorio en caso de agudización del flujo migratorio y que ha resultado en un estrepitoso fracaso, puesto que de los 160.000 refugiados que los Estados miembros de la Unión Europea

⁷⁰ BUGARIC, B., «The two faces of populism: Between authoritarian and democratic populism», en *German Law Journal* 20.3 (2019), pp. 390-400.



se comprometieron a repartirse (concluido el periodo de dos años previsto como medida provisional), solo se había reubicado (a finales de 2018) a 34.689 (o sea, el 22% del total). De cualquier modo, este tema ha sido objeto de análisis por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 6 de septiembre de 2017 (C-643/2015 y C-647/15, Gran Sala).

Según datos de Eurostat⁷¹, el país de la Unión Europea con más inmigrantes en términos proporcionales es Luxemburgo, con 39.2 por 1000 habitantes y el menor Eslovaquia, con 1.4 (España tiene 8.9 y el promedio de la Unión Europea es de 4.6). La mayor parte de los extranjeros *no procede de África*, como sugieren algunos discursos políticos, parte de la prensa y de la percepción ciudadana, sino de otros países miembros, especialmente de Europa del Este⁷². Los demás contingentes que intentan ingresar en territorio europeo *-aunque procedan del continente africano*⁷³ *en virtud de las rutas migratorias*- son oriundos tanto de África como de Oriente Próximo y Medio (para utilizar la diferenciación establecida por la Real Academia Española). Su composición y principales países de destino son los siguientes:

- I) África: a) *marroquíes* (cuyos destinos principales son Bélgica, España, Holanda e Italia) y b) *somalís* (Finlandia y Suecia).
- II) Oriente Próximo: a) *sirios* (Alemania, Bulgaria, Dinamarca y Suecia) y b) *turcos* (Alemania, Austria, Bulgaria, Dinamarca, Holanda y Rumania) y Oriente Medio/Asia: a) *indios* (Reino Unido).

En los documentos estadísticos oficiales, las demás nacionalidades, mucho menos numerosas, están diseminadas en el genérico concepto de “otras”. Por otro

⁷¹ Migration and migrant population statistics (2016). Datos del 01.03.2019 [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics, fecha 13.07.2019].

⁷² BAUN, M. J., *An imperfect Union: The Maastricht Treaty and the new politics of European integration*, Abingdon-on-Thames 2018, pp. 333-335.

⁷³ Eurostat (2016). Datos del 01.03.2018 [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/es, fecha 13.07.2019].



lado, entre los años 2015 y 2016, el mayor incremento de *inmigrantes* que entró por el mar Mediterráneo se ha observado entre los países de Oriente Próximo (Siria e Iraq⁷⁴) y Oriente Medio (Afganistán) y de refugiados desde Oriente Próximo (Jordania y Turquía) y Oriente Medio/Asia (Pakistán), seguidos, en menor escala, de Oriente Próximo (El Líbano e Irán) y África (Etiopía, Kenia, Uganda, República Democrática del Congo y Chad)⁷⁵.

Limitado el análisis a los migrantes africanos, se observa, comparando ambas regiones, que, por ejemplo, mientras Alemania presenta, respectivamente, *UR*⁷⁶ de 3.2%, *HR*⁷⁷ (por cada 100.000 habitantes) de 0.8, *GDP per capita*⁷⁸ de 40.900 euros y un *HDI* de 0.936⁷⁹ (5° del mundo y 1° de la Unión Europea), Holanda 3.4%, 0.6, 44.900 y 0.931⁸⁰ (10°), Reino Unido 3.9%, 0.9, 36.000 y 0.922⁸¹ (14°), Francia 8.8%, 1.6, 35.100 y 0.901⁸² (24°), España 14.1%, 0.7, 25.800 y 0.891⁸³ (26°), Marruecos presenta 9.1%, 1, 2.717 y 0.667⁸⁴ (123°), Kenia 11.5%, 5.8, 1412 y 0.590⁸⁵ (142°),

⁷⁴ Operational Portal. Refugee Situations [https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean?page=1&view=grid&Type%255B%255D=3&Search=%2523monthly%252, fecha 13.07.2019].

⁷⁵ Newsgrid. Ten countries host half of world's refugees: report. Datos de 04.10.2016 [https://www.aljazeera.com/news/2016/10/ten-countries-host-world-refugees-report-161004042014076.html, 13.07.2019].

⁷⁶ Trading Economics [https://tradingeconomics.com/country-list/unemployment-rate, fecha 13.07.2019].

⁷⁷ World Bank [https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=AF y Expansión / Datosmacro.com (2019), https://datosmacro.expansion.com/paro, fecha 13.07.2019].

⁷⁸ Expansión / Datosmacro.com (2017), [https://datosmacro.expansion.com/pib, fecha 13.07.2019].

⁷⁹ Expansión / Datosmacro.com (2017), [https://datosmacro.expansion.com/idh/alemania, fecha 13.07.2019].

⁸⁰ Expansión / Datosmacro.com (2017), [https://datosmacro.expansion.com/idh/holanda, fecha 13.07.2019].

⁸¹ Expansión / Datosmacro.com (2017), [https://datosmacro.expansion.com/idh/uk, 13.07.2019].

⁸² Expansión / Datosmacro.com (2017), [https://datosmacro.expansion.com/idh/francia, 13.07.2019].

⁸³ Expansión / Datosmacro.com (2017), [https://datosmacro.expansion.com/idh/espana, fecha 13.07.2019].

⁸⁴ Expansión / Datosmacro.com (2017), [https://datosmacro.expansion.com/idh/marruecos, fecha 13.07.2019].

⁸⁵ Expansión / Datosmacro.com (2017), [https://datosmacro.expansion.com/idh/kenia, fecha 13.07.2019].



Uganda 2.1%, 11.8, 537 y 0.516⁸⁶ (162°), Etiopía 16.8%, 7.6, 682 y 0.448⁸⁷ (174°), República Democrática del Congo 10.95%, 13.4, 410 y 0.463⁸⁸ (173°), Chad 5.89%, 9, 586 y 0.404⁸⁹ (186°) y Somalia 5.98%⁹⁰, 5.6, 423 y 0.364 (190°).

Relativamente al Índice de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (*SDGI*, por su sigla en inglés)⁹¹ (cuya amplitud y generalidad de las condiciones humanas versadas abarca, de cierto modo, las variables anteriores), de los 156 países analizados en el 2018, los de la Unión Europea que ocupan los primeros puestos son Suecia (1°, con 85.0 puntos), Dinamarca (2°, con 84.6 puntos), Finlandia (3°, 83.0), Alemania (4°, 82.3), Francia (5°, 81.2), Eslovenia y Austria (8°, 80.0), Holanda (11°, 79.5) [...], Reino Unido (14°, 78.7) [...], España (25°, 75.4), etc. Por su vez, los países de origen de los migrantes africanos presentan los siguientes datos: Marruecos (77°, 66.3), Kenia (119°, 56.8), Uganda (125°, 54.9), Etiopía (128°, 53.2), República Democrática del Congo (154°, 43.4) y Chad (155°, 42.8). En grandes rasgos, la menor disparidad entre ambas regiones es la UR, aunque eso no se lleva en cuenta ni en los discursos políticos ni en el imaginario de la población (en los países africanos, el autoempleo es la regla, no el trabajo por cuenta ajena)⁹².

⁸⁶ Expansión /Datosmacro.com (2017), [<https://datosmacro.expansion.com/idh/uganda>, fecha 13.07.2019].

⁸⁷ Expansión /Datosmacro.com (2017), [<https://datosmacro.expansion.com/idh/etiopia>, fecha 13.07.2019].

⁸⁸ Expansión /Datosmacro.com (2015), [<https://datosmacro.expansion.com/idh/republica-democratica-congo>, fecha 13.09.2019].

⁸⁹ Expansión /Datosmacro.com (2015), [<https://datosmacro.expansion.com/idh/chad>, fecha 13.07.2019].

⁹⁰ Statista, [<https://www.statista.com/statistics/808953/unemployment-rate-in-somalia/>, fecha 13.07.2019].

⁹¹ SDG Index and Dashboards Report 2017. Global Responsibilities: Implementing the Goals, Bertelsmann Stiftung. Sustainable Development Solutions Network. A Global Initiative for the United Nations, table núm. 6 (The SDG Index), pp. 16-17, [<http://www.sdgindex.org/assets/files/2018/01%20SDGS%20GLOBAL%20EDITION%20WEB%20V9%20180718.pdf#page=22>, fecha 13.07.2019].

⁹² MAZUMDAR, D., MAZAHARI, A., *Wages and employment in Africa*, Abingdon-on-Thames 2018, pp. 223-226.



Lamentablemente, hay muchos problemas colectivos que dificultan los esfuerzos para mejorar las condiciones en los países de origen de los migrantes africanos. La diferencia de variables entre países emisores y países receptores de migrantes (países de salida y países de acogida)⁹³ sugiere un “efecto salida” que podría ser mitigado mediante la mejora de las condiciones humanas y medioambientales locales⁹⁴. La mejora de importantes variables asociadas tradicionalmente al denominado “efecto salida”, como la tasa de desempleo, la tasa de homicidio, el PIB *per capita* y el Índice de Desarrollo Humano, ayudaría mucho en ese proceso.

La consecución de todos y cada uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (y sus 169 metas)⁹⁵, dentro de un marco de desarrollo económico, social y medioambiental sostenible e inclusivo ciertamente frenarían con enorme vigor esas corrientes migratorias hacia Europa. Naturalmente, para eso, es imprescindible tanto la adopción sensata de políticas, medidas y acciones de carácter social/medioambiental nacionales como el esfuerzo cooperativo⁹⁶ internacional por parte de una sociedad internacional (hiperconectada, ineficaz, inestable, dispersa en

⁹³ KAHLER, M., «Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo», en *International Affairs* 89.3 (2013), pp. 711-729; CHRISTENSEN, S. F., XING, L., «The Emerging Powers and the Emerging World Order: back to the future?», en *Emerging Powers, Emerging Markets, Emerging Societies*, ed. CHRISTENSEN, S. F., XING, L., Londres 2016, pp. 3-29.

⁹⁴ Violencia y criminalidad generalizada, debilidad institucional, pobreza, desigualdad, iniquidad, etc.

⁹⁵ BRUNDENIUS, C., «Challenges of Rising Inequalities and the Quest for Inclusive and Sustainable Development», en *Universities, Inclusive Development and Social Innovation*, ed. BRUNDENIUS, C., GÖRANSSON, C. B., CARVALHO DE MELLO, J. M., Cham 2017, pp. 9-48; POGGE, T., SENGUPTA, M., «Assessing the sustainable development goals from a human rights perspective», en *Journal of International and Comparative Social Policy* 32.2 (2016), pp. 83-87; URBINA-FERRETJANS, M., SURENDER, R., «Enhancing Global Cooperation in Social Development», en *Future Directions in Social Development*, ed. MIDGLEY, J., PAWAR, M., Nueva York 2017, pp. 227-249; ANDROFF, D., «Human Rights-Based and Good Governance Approaches to Social Development», en *Future Directions in Social Development*, ed. MIDGLEY, J., PAWAR, M., New York 2017, pp. 61-77.

⁹⁶ Los países desarrollados podrían implicarse más en el desarrollo sostenible de los territorios de origen de muchos migrantes, fomentar con más rotundidad el comercio justo y equilibrado, condonar deudas, aumentar la ayuda oficial al desarrollo, incentivar la transferencia de tecnología que cumpla funciones socialmente inclusivas, etc.



poder, con una agenda saturada y débil voluntad política ⁹⁷) legítima y democráticamente representada ⁹⁸ por instituciones de gobernanza global (más equitativas ⁹⁹ e inclusivas de las nuevas fuerzas actuantes en el escenario internacional¹⁰⁰) y que también debe emplear esfuerzos políticos y asignación de recursos para enfrentar desafíos, amenazas y problemas globales: ultranacionalismos, disputas comerciales y geopolíticas, radicalismo religioso, criminalidad organizada, crisis económicas, terrorismo, violencia social generalizada, degradación medioambiental y cambio climático, dificultades de acceso a la alimentación y al agua potable, oligopolios, pandemias, bajo crecimiento económico, de los flujos comerciales y de capitales, demografía, parálisis del Consejo de Seguridad, crisis del Estado de Bienestar¹⁰¹, etc.

⁹⁷ Enfrentar esas amenazas, que afectan a todos los países, dependerá, en mayor o menor grado, de la capacidad de coordinación entre los diferentes Estados y, en última instancia, de la voluntad política y del funcionamiento eficiente de las instituciones de gobernanza global.

⁹⁸ TELÓ, M., *Globalisation, multilateralism, Europe: towards a better global governance?* Londres 2016, pp. 9-14.

⁹⁹ Véase WEISS, T. G., *Global governance: why? what? whither?*, Hoboken 2016, pp. 145-148.

¹⁰⁰ El reparto de poder actual es básicamente lo mismo desde los Acuerdos de *Bretton Woods* en el siglo pasado.

¹⁰¹ Véase BURKI, S. J., *Rising Powers and Global Governance. Changes and Challenges for the World's Nations*, Berlin 2016, pp. 87-104; SIKDAR, S. K., SENGUPTA, D., MUKHERJEE, R., *Measuring Progress Towards Sustainability*, Berlin 2017, pp. 978-983; LUTZ, B. J., LUTZ, J. M., *Globalization and the economic consequences of terrorism*, Londres 2017, pp. 1-30; ILYAS, S., MEHMOOD, B., ASLAM, R., «Terrorism and poverty: double trouble for macroeconomic performance in African countries», en *African Journal of Economic Review*, 5.1 (2017), pp. 1-13; MIDGLEY, J., PAWAR, M. *Future Directions in Social Development*, Nueva York 2017, pp. 21-40; ROTH, M. P., *Global Organized Crime: A 21st century approach*, Londres 2017, pp. 107-136; RYLKO-BAUER, B., FARMER, P., «Structural Violence, Poverty, and Social Suffering», en *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*, Oxford 2016, pp. 47-75; MERGOS, G., PAPANASTASSIOU, M., «Food Security and Sustainability: Globalisation, Investment and Financing», en *Food Security and Sustainability*, ed. MERGOS, G., PAPANASTASSIOU, M., Cham 2017, pp. 1-34; FRIEDMAN, E. A., «An independent review and accountability mechanism for the Sustainable Development Goals: the possibilities of a Framework Convention on Global Health», en *Health and Human Rights* 18.1 (2016), pp. 129-135; CARLARNE, C. P., GRAY, K. R., TARASOFSKY, R. *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford 2016, pp. 17-27; LAFLEUR, J. M., STANEK, M., «EU migration and the economic crisis: concepts and issues», en *South-north migration of EU citizens in times of crisis*, ed. LAFLEUR, J. M., STANEK, M., Cham 2017, pp. 1-14; GARCIA-ZAMOR, J. C., «The global wave of refugees and migrants: complex challenges for European policy makers», en *Public Organization Review* 17.4 (2017), pp. 581-594; SÁNCHEZ, P. A. F., «European Asylum Law: A Model for a More Cosmopolitan



4. SOSTENIBILIDAD Y MIGRACIÓN

No solamente es necesario mejorar la sostenibilidad de los países de origen para mitigar la migración, sino que la propia migración está conectada al desarrollo sostenible y a los SDG (por su sigla en inglés). La Agenda 2030 apoya el “desarrollo sostenible” en 17 objetivos, 169 metas y 231 indicadores, considerados todos interdependientes: erradicación de la pobreza (nº 1) y del hambre (nº 2), mejora de la salud y del bienestar (nº 3), mejora en el nivel educativo (nº 4), igualdad de género (nº 5), acceso a agua limpia y al saneamiento (nº 6), acceso a energía asequible y no contaminante (nº 7), fuerte fomento al trabajo decente y al crecimiento económico inclusivo (nº 8), apuesta por la industria, la innovación y la infraestructura (nº 9), reducción de la desigualdad entre y dentro de los países (nº 10), apuesta por la sostenibilidad de ciudades y de comunidades (nº 11), adopción de medidas contra el cambio climático (nº 13), preservación de la vida submarina (nº 14) y de los ecosistemas terrestres (nº 15), búsqueda de la paz, la justicia e implantación de instituciones sólidas y democráticas (nº 16), creación de alianzas para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible (nº 17).

Tradicionalmente, tanto en Europa como en otros muchos lugares, la idea prevalente en el discurso político es la de que la ayuda oficial al desarrollo (promedio de 0.49% del Producto Nacional Bruto de los países donantes, aunque proyectada para ser de 0.7%)¹⁰² es un mecanismo idóneo para mejorar la situación del país receptor, de modo que el resultado “obvio” sería la reducción de los flujos migratorios irregulares.

International Asylum Law?», en *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance*, ed. PÉREZ DE LAS HERAS, B., Londres 2017, pp. 321-342; MOUNTFORD, A., RAPOPORT, H., «Migration policy, African population growth and global inequality», en *The World Economy*, 39.4 (2016), pp. 543-556; MIDGLEY, J., «Conflict, Peace and Social Development», en *Future Directions in Social Development*, ed. MIDGLEY, J. y PAWAR, M., Nueva York 2017, pp. 99-118, etc.
¹⁰² Países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).



Sin embargo, se ha demostrado que ese no es un objetivo realista, algo que puede erosionar el apoyo público a su incremento, especialmente mientras perduren los problemas que afectan al Estado de Bienestar en Europa. Tan relevante como saber cuánta migración puede ser prevenida con políticas nacionales, regionales y mundiales enfocadas al desarrollo sostenible, es lograr una mejora cualitativa en el campo de la gobernanza global sobre la migración (“gobernanza migratoria”) y alcanzar objetivos verdaderamente compartidos y naturalmente sostenibles de desarrollo.

El Pacto Mundial permitiría establecer una relación recíproca entre migración y desarrollo que la concepción desarrollista hasta ahora imperante (que divide los países entre donantes y receptores de ayuda) nunca ha contemplado. En otras palabras, hasta ahora se ha ignorado la relación positiva entre la migración y los niveles de crecimiento y desarrollo económico y social¹⁰³, especialmente en el marco de una asociación y cooperación internacional de tipo “win-win” entre los Estados de origen y de destino con el propósito de buscar un desarrollo global. Incluso los denominados “países de tránsito”, por donde transitan las rutas migratorias, podrían ser beneficiados con programas e intervenciones enfocadas hacia el desarrollo. Aunque la idea general es frenar la inmigración (particularmente la irregular), se puede aprovechar el flujo migratorio de forma positiva, como ya se explicará más adelante.

Es necesario comprender también que el desarrollo no logrará afrontar todos los complejos factores que impulsan a la migración, aunque iniciativas en este sentido suelen ser comprendidas como una pieza fundamental dentro de la estrategia global para gestionar de forma más eficiente y eficaz las corrientes migratorias y maximizar el aprovechamiento de sus beneficios económicos y sociales. Así las

¹⁰³ CLEMENS, M. A., POSTEL, H. M., *Deterring emigration with foreign aid: An overview of evidence from low-income countries*, IZA Policy Paper 136 (2017), pp. 67-73.



cosas, es importante que las políticas engendradas perciban la migración como un factor de crecimiento y desarrollo, no como una nefasta interferencia o una competencia para los nacionales.

A lo largo y ancho del planeta., tanto las presiones demográficas, como las económicas, sociales y políticas tienden a cuestionar el interés del Estado en absorber a grupos externos (migrantes y refugiados). La discusión suele gravitar habitualmente alrededor de la *cuantificación*, o sea, la proporción del contingente externo que podría ser eventualmente absorbido por el Estado o que el Estado estaría dispuesto a absorber (v.g., la discusión europea sobre las cuotas de refugiados es ilustrativa en ese tema). Claro está que no se debe correr el riesgo de que los flujos migratorios sean considerados solamente una fuerza motriz a ser aprovechada por los países receptores. Los principios y objetivos centrales de las políticas de desarrollo (reducir la pobreza, reducir la desigualdad, etc.) deben ser un objetivo prioritario de toda la sociedad internacional¹⁰⁴.

5. DATOS RELACIONADOS CON LA PRIMERA SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

En el año 2017, aproximadamente 650 mil personas solicitaron por primera vez protección internacional (asilo) a algún país miembro de la Unión Europea. De estas, 538.000 lograron esa protección. De hecho, casi la mitad (46%) de las decisiones en primera instancia sobre las solicitudes de asilo fueron favorables al solicitante.¹⁰⁵ La mayor parte de las primeras solicitudes fueron realizadas por

¹⁰⁴ SUPIK, L., SPIELHAUS, R., «Introduction to Special Issue: Matters of classification and representation: Quantifying ethnicity, religion and migration introduction», en *Ethnicities* 1 (2019), pp. 455-468.

¹⁰⁵ EUROSTAT 2018, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics, fecha 13.07.2019].



ciudadanos sirios (Siria es el país de donde más proceden las solicitudes de asilo desde el año 2013, aunque hayan descendido desde 27.8% en el 2016 hacia 15.8% en el 2017)¹⁰⁶, iraquís (7% del total de solicitudes)¹⁰⁷, afganos (7% del total de solicitudes)¹⁰⁸, nigerianos (6%)¹⁰⁹ y pakistanís (5%). También son crecientes las solicitudes de ciudadanos originarios de Bangladés (1.6%)¹¹⁰, Guinea (1.6%), Turquía, Venezuela¹¹¹, Costa del Marfil, Albania¹¹² y Eritrea¹¹³, conforme datos de EUROSTAT¹¹⁴.

El derecho de asilo, fundamentado en distintos instrumentos en el ámbito de la Unión Europea (directivas 2011/95/UE, 2013/32/UE, etc.) sirvieron a las autoridades competentes -incluso en grado de recurso- para apreciar diversas cuestiones relacionadas directa o indirectamente con las solicitudes de protección internacional de los colectivos anteriormente mencionados:

a) Tribunal de Justicia (de la Unión Europea): sentencia de 21 de noviembre de 2018 (C-713/2017, Sala Tercera), sentencia de 18 de octubre de 2018 (C-662/2017, Sala Séptima), sentencia de 25 de julio de 2018 (C-585/2016, Gran Sala), sentencia de 12 de abril de 2018 (C-550/2016, Sala Segunda), sentencia de 9 de febrero de 2017 (C-560/2014, Sala Tercera), sentencia de 31 de enero de 2017 (C-573/2014,

¹⁰⁶ Se trata del mayor colectivo de solicitantes en Alemania.

¹⁰⁷ Especialmente en Alemania y Grecia.

¹⁰⁸ Especialmente en Alemania, Grecia y Francia.

¹⁰⁹ Especialmente en Italia.

¹¹⁰ Especialmente en Italia.

¹¹¹ Especialmente en España.

¹¹² Especialmente en Francia.

¹¹³ EUROSTAT 2018,

[[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants:_drop_in_2017)

explained/index.php?title=Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants:_drop_in_2017

¹¹⁴ EUROSTAT, [[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Countries_of_origin_of_\(non-EU\)_asylum_seekers_in_the_EU-28_Member_States,_2016_and_2017_\(thousands_of_first_time_applicants\)_YB18.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Countries_of_origin_of_(non-EU)_asylum_seekers_in_the_EU-28_Member_States,_2016_and_2017_(thousands_of_first_time_applicants)_YB18.png), fecha del 13.07.2019].



Gran Sala), sentencia de 24 de junio de 2015 (C-373/2013, Sala Primera), sentencia de 26 de febrero de 2015 (C-472/2013, Sala Segunda), etc.;

b) Tribunal General: sentencia de 28 de febrero de 2017 (T-192/2016, Sala Primera), sentencia de 28 de febrero de 2017 (T-193/2016, Sala Primera), sentencia de 28 de febrero de 2017 (T-257/2016, Sala Primera), sentencia de 14 de enero de 2015 (T-127/2009, Sala Tercera), etc.;

c) Tribunal Europeo de Derechos Humanos: sentencia de 22 de abril de 2014 (Rec. 6528/2011, Sección Tercera), sentencia de 28 de marzo de 2013 (Rec. 2964/2012, Sección Primera), etc.;

d) Instancias del Reino de España:

d1) Tribunal Supremo: sentencia nº 93/2019, de 30 de enero de 2019 (Rec. 4848/2017, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), sentencia nº 78/2019, de 29 de enero de 2019 (Rec. 4835/2017, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), sentencia nº 1166/2018, de 9 de julio de 2018 (Rec. 715/2017, Sala Tercera), Auto de 20 de junio de 2018 (Rec. 3225/2016, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), Auto de 18 de abril de 2018 (Rec. 546/2016, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª), sentencia 432/2017, de 11 de julio de 2017 (Rec. 2189/2016, Sala Primera, de lo Civil);

d2) Tribunal Constitucional: sentencia nº 87/2017, de 4 de julio de 2017 (Rec. 6352/2010, Pleno), sentencia nº 259/2015, de 2 de diciembre de 2015 (Rec. 6330/2015, Pleno), etc.;

d3) Audiencia Nacional: sentencia de 12 de abril de 2018 (Rec. 140/2017, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), sentencia de 16 de octubre de 2017 (Rec. 331/2016, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª); sentencia de 21 de julio de 2017 (Rec. 391/2016, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección



8ª), sentencia de 26 de septiembre de 2018 (Rec. 33/2017, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), etc.

Naturalmente, si las condiciones de vida en los países de origen de esas personas fuesen idóneas, presumiblemente no se estarían sometiendo a este proceso tan desgastante y muchas veces letal. Los principales países de destino de las 198.000 solicitudes de asilo en el año 2017 fueron Alemania (31%), Italia (20%), Francia (14%), Grecia (9%), Reino Unido (5%) y España (5%)¹¹⁵. Entre los miembros de la Unión Europea con más de 5 mil solicitudes de asilo (primeras solicitudes), el mayor incremento (de solicitudes) en termos relativos comparativamente al año 2016 ocurrió en España (incremento del 96%), seguido de Francia (+19%), Grecia (+14%) e Italia (+4%). Al contrario de lo que se puede inferir de las noticias de prensa, este incremento no ha sido generalizado, puesto que ha descendido fuertemente en Alemania (-73%), Austria (-44%), Holanda (-17%) y Reino Unido (-15%), según EUROSTAT¹¹⁶.

6. DATOS SOBRE LA EDAD Y EL GÉNERO DE LOS SOLICITANTES DE ASILO (PRIMERAS SOLICITUDES)

La pobreza y la violencia en los países de origen de muchos migrantes y refugiados es tal que aproximadamente el 82% de los solicitantes de asilo (en primeras solicitudes) en el ámbito de la Unión Europea (28 Estados, incluyendo, por tanto, el Reino Unido) en el año 2017 tenían menos de 35 años. Aquellos que tenían entre 18 y 34 años representaban algo más de la mitad (51%) del total de solicitantes, mientras que casi un tercio (31%) del total de solicitantes primerizos eran menores de 18 años. Esta distribución por edades de los solicitantes de asilo ha sido similar

¹¹⁵ EUROSTAT, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Countries_of_destination:_Germany.2C_Italy_and_France_the_main, fecha de 13.07.2019].

¹¹⁶ Idem.



en casi todos los Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, aunque la mayor parte de los solicitantes estaban comprendidos en la franja etaria 18-34 años, en Alemania, Austria, Hungría y Polonia ese patrón común ha sufrido excepciones, puesto que la proporción de solicitantes de asilo menores de 18 años ha superado el 45%.¹¹⁷

Como se ha visto, en esos países¹¹⁸ (incluyendo Alemania, aunque de forma un poco más moderada) no se discute en el seno de los grupos políticos más radicalizados la mejoría de la situación y de las condiciones de vida en los países de origen de esas personas, puesto que la idea que gana mayor repercusión entre los ciudadanos es el sencillo rechazo al ingreso en el territorio nacional del extranjero (y, si fuera posible, expulsarlos hacia otro lugar)¹¹⁹. Naturalmente, la persecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en esos países evitaría enormemente una salida muchas veces despavorida.

Relativamente al género, hay más varones que mujeres entre los solicitantes de asilo en la Unión Europea. En el año 2017 los varones representaron el 52% de ellos en la franja etaria 0-13 años, alrededor de tres cuartas partes en los grupos de 14-17 años y 18-34 años y tres quintas partes en el de 35-64 años. Las mujeres solamente superaron a los hombres en el grupo de mayores de 65 años (un reducido

¹¹⁷EUROSTAT, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Age_and_gender_of_first-time_applicants, fecha del 13.07.2019].

¹¹⁸ GRASSO, M. T., LAHUSEN, C. «European Solidarity at a Crossroads? Citizens' Attitudes and Political Behaviors in Europe», en *American Behavioral Scientist* 63.4 (2019), pp. 423-429.

¹¹⁹ TEZCAN, T., «Return home? Determinants of return migration intention amongst Turkish immigrants in Germany», en *Geoforum* 98 (2019), pp. 189-201.



grupo que representa el 0.6% del total de solicitantes)¹²⁰, conforme datos de EUROSTAT¹²¹.

Aunque la mayoría de edad varíe en función de la legislación nacional, la práctica europea considera como “menor desacompañado” tanto la persona menor de 18 años que llega al territorio de un Estado miembro de la Unión Europea no acompañada por un adulto responsable como una persona menor de 18 años que es dejada sola (voluntaria o involuntariamente) después de haber entrado en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea.

En el año 2017 hubo casi 32 mil (31.800) solicitudes de protección internacional cursada por menores desacompañados en algún de los 28 Estados miembros de la Unión Europea¹²². En términos relativos, el 13% de todos los menores que entraron en la Unión Europea en el 2017 no estaban acompañados por ningún adulto responsable. En lo que concierne a los menores que solicitaron asilo, aquellos no acompañados correspondieron a menos de la mitad del total en todos los Estados miembros de la Unión Europea en el año 2017, según datos proporcionados por EUROSTAT.

El fenómeno creciente de los menores extranjeros no acompañados (conocidos por el acrónimo MENA) es sintomático de la falta de expectativas en los países de origen. A tal punto está presente en la vida cotidiana de las autoridades competentes de la Unión Europea que el Parlamento Europeo ha emitido diversas resoluciones abordando el tema: Resolución de 15 de febrero de 2017

¹²⁰ Sugerimos el siguiente trabajo para profundizar este tema: RAI, S. M., BROWN, B. D., RUWANPURA, K. N. «SDG 8: Decent work and economic growth—A gendered analysis», en *World Development* 113 (2019), pp. 368-380.

¹²¹ EUROSTAT del 18.06.2019, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en, fecha 13.07.2019].

¹²² EUROSTAT del 24.04.2019, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics&oldid=392451#Applications_by_unaccompanied_minors, fecha 13.07.2019].



(2016/2312(INI), de 14 de diciembre de 2016 (2016/2219(INI), de 5 de julio de 2016 (2015/2340(INI), de 12 de abril de 2016 (2015/2095(INI), de 10 de marzo de 2016 (2015/2895(RSP), etc. Por su vez, la Recomendación (UE) 2017/2338 de la Comisión, de 16 de noviembre de 2017 ha establecido un “Manual de Retorno” común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en las tareas relacionadas con el retorno, incluyendo, expresamente, el retorno de menores no acompañados.

7. ¿RETENER AL MIGRANTE EN SU PAÍS DE ORIGEN MEJORANDO SUS CONDICIONES O APROVECHAR LA MOVILIDAD HUMANA EN EL PAÍS RECEPTOR?

Como se ha mencionado anteriormente, las presiones políticas son fuertes en el tema migratorio. La Ayuda Oficial al Desarrollo es útil, pero su discurso quizás necesite un enfoque diferenciado (un discurso menos “desarrollista”, que abarque la compleja cuestión migratoria en “términos globales” en vez de necesariamente dicotómicos: países desarrollados/países en desarrollo; países ricos/países pobres; Norte/Sur, etc.).

Todas las iniciativas enfocadas hacia los países de origen de los migrantes y refugiados cuyo propósito sea alcanzar los 17 SDGs son bienvenidas, porque mejoran las condiciones humanas locales. No obstante, la opción normativa, aplicada por las autoridades competentes de la Unión Europea, que conlleva muchas veces a la denegación de asilo o de ingreso del extranjero en el territorio nacional prevalece, en la práctica, sobre los SDGs¹²³.

¹²³ Fin de la pobreza (nº 1), hambre cero (nº 2), salud y bienestar (nº 3), educación de calidad (nº 4), igualdad de género (nº 5), agua limpia y saneamiento (nº 6), acceso (asequible) a la energía renovable (nº 7), trabajo decente y crecimiento económico (nº 8), industria, innovación e infraestructura (nº 9), reducción de las desigualdades (nº 10), sostenibilidad de las comunidades y ciudades (nº 11), producción y consumo responsables (nº 12), acción por el clima (nº 13), vida submarina (nº 14), vida



La pregunta sobre el interés de frenar la migración o incorporarla depende, en gran medida, del tipo de migración deseada en cada país. Normalmente las políticas migratorias son muy poco adecuadas o integracionistas. Es verdad que la inmigración puede afectar temporalmente de forma negativa al empleo de algunos grupos nacionales. Esto no es generalizado, como se desprende de los discursos políticos, sino que afecta concretamente a los autóctonos con habilidades, experiencias y preferencias laborales similares a esos migrantes.

Gran parte de los discursos políticos y de los ciudadanos no suelen considerar que la presencia de grupos externos muchas veces fomenta la creación de mejores empleos, puesto que estimula a los nativos a formarse en nuevas habilidades para poder aspirar -y acceder- a mejores trabajos en el mercado laboral. En la realidad, el discurso político va casi siempre dirigido en el sentido contrario: la presencia de migrantes y refugiados afecta negativamente al trabajador nacional (disminución de los puestos de trabajo disponibles, reducción salarial y precarización laboral, etc.).

Además, bajo la perspectiva económica, los inmigrantes tienden a cubrir necesidades reales de escasez de mano de obra en algunos sectores (especialmente en trabajos en el campo u otros casi siempre rechazados por los propios nacionales). La implicación directa de eso es el obvio incremento de la productividad, lo que genera riqueza en el país y, por consiguiente, beneficios colectivos (aunque eso dependa en parte de la distribución de la riqueza en el país). Lo mismo ocurre con el incremento de los beneficios fiscales. Sin embargo, ni todo es positivo. De hecho, además de perjudicar durante cierto tiempo a específicos estratos de la población nacional (normalmente a los segmentos con baja formación y calificación académica y profesional, como es el caso de la construcción civil en España), puede, en la

de ecosistemas terrestres (nº 15), paz, justicia e instituciones sólidas (nº 16), alianzas para lograr los objetivos (nº 17).



opinión generalizada -aunque eso depende de cómo cada país ha elaborado sus normas- conducir a un empeoramiento de la calidad de los servicios públicos.

Hasta ahora, con la Ayuda Oficial al Desarrollo, no se ha logrado reducir los flujos migratorios. Los especialistas incluso vaticinan que esas corrientes humanas se incrementarán en los próximos años por diferentes razones, donde se destacan el crecimiento demográfico, el cambio climático (“migrantes climáticos”) y la pervivencia de crisis y conflictos¹²⁴.

Relativamente al tema demográfico, las proyecciones indican que, para el año 2040, la población económicamente activa en países de bajos ingresos aumentará el 91% (aproximadamente 332 millones de personas) y en los países de ingresos medios cerca de 625 millones. Algunas proyecciones estiman un crecimiento vegetativo en la África subsahariana de al menos 800 millones de personas.

Aunque las tasas de migración se mantuviesen eventualmente constantes en la ruta “países en desarrollo-países desarrollados”, en general (y “países africanos subsaharianos-Europa”, en particular), solamente en virtud del propio aumento demográfico ya tendríamos un enorme crecimiento de migrantes en términos absolutos¹²⁵. En lo que concierne a la migración climática¹²⁶, las proyecciones son de que al menos 334 millones de personas tendrán que dejar sus logares por razones relacionadas con catástrofes naturales (sequías, desertificaciones, inundaciones, etc.) derivadas del cambio climático hasta el año 2050. Otro aspecto mencionado es la

¹²⁴ ABEL, G. J., BROTTTRAGER, M., CUARESMA, J. C., MUTTARAK, R., «Climate, conflict and forced migration», en *Global Environmental Change* 54 (2019), pp. 239-249.

¹²⁵ AHMADALIPOUR, A., MORADKHANI, H., CASTELLETTI, A., MAGLIOCCA, N., «Future drought risk in Africa: Integrating vulnerability, climate change, and population growth», en *Science of The Total Environment* 662 (2019), pp. 672-686.

¹²⁶ ABEL, G. J., BROTTTRAGER, M., CUARESMA, J. C., MUTTARAK, R., «Climate, conflict», cit., p. 243



fragilidad de las instituciones estatales (“Estados fallidos”), donde campan a sus anchas el narcotráfico, la criminalidad organizadas, etc.¹²⁷

Con políticas bien orientadas, los migrantes pueden obtener en los países de acogida más desarrollados ingresos más elevados que los que obtendrían en sus países de origen (factor que estimula la migración económica), algo que, por su vez, genera a esos países más pobres un doble beneficio: a) como sociedad en general, en virtud de la transferencia de conocimientos y tecnologías (que diversifican y benefician a la economía local), b) como núcleos familiares (recepción de mayores remesas de dinero de los emigrantes para sus respectivas familias, lo que se traduce, generalmente, en significativas mejoras nutricionales, educativas, de salud y saneamiento, etc.).

Por su vez, los Estados receptores de los migrantes (países de acogida) pueden beneficiarse tanto externa como internamente. La previsión externa implica en un incremento de la inversión en capital humano (para ser aprovechado posteriormente en el país receptor). Otras inversiones en los países de tránsito también son factibles.

La previsión interna implica en varios factores, que pasamos a enumerar¹²⁸:

1. Empleos y sueldos:

La reducción salarial y la pérdida de puestos de trabajo entre la población autóctona es una preocupación bastante explorada por los partidos políticos, especialmente por los de extrema derecha. No obstante, la gran mayoría de los

¹²⁷ PRIES, L., «The Interplay of Organized Violence and Forced Migration: A Transnational Perspective», en *New Migration Patterns in the Americas.*, ed. FELDMANN, A. E., BADA, X., SCHÜTZE, S., Cham 2019, pp. 27-55.

¹²⁸ Se toma como base el interesante estudio realizado por CLEMENS, M., HUANG, C., GRAHAM, J., GOUGH, K., *Migration Is What You Make It: Seven Policy Decisions that Turned Challenges into Opportunities*, Washington D.C. 2018. Este estudio fue traducido y publicado en España por la Revista Política Exterior 187 (enero-febrero de 2019), pp. 46-66.



estudios económicos concluye que el efecto promedio de los flujos migratorios sobre el mercado laboral del país de acogida (tanto en países desarrollados como en desarrollo) es poco más que despreciable.

Su impacto, no obstante, puede ser ligeramente negativo (y ni siempre eso ocurre, aunque la entrada de migrantes y refugiados sea masiva) en ciertos grupos específicos de la población nativa, particularmente en aquellos que presentan formación y *habilidades similares* a los inmigrantes. En situaciones como esa lo más fácil es criticar a los extranjeros, incluso aquellos que desde hace muchos años están en el país, pero lo que los gobiernos deberían hacer -y pocas veces lo hacen o lo hacen de forma bastante inadecuada- es elaborar y aplicar políticas que fomenten y apoyen la capacidad, la formación y el desarrollo de habilidades de los trabajadores nativos¹²⁹.

El nativo mejor formado y preparado, con la adquisición de nuevas habilidades, especializaciones e incluso motivaciones, podrá aspirar a puestos de trabajo mejores (incluso podrían dejar los puestos anteriores para el personal migrante). Eso contribuiría a incrementar tanto la eficiencia económica como la productividad y, por consiguiente, la elevación de los ingresos, la tasa de empleo (de los nativos) y la generación de riqueza en el país.

En 1986, Hong Kong ha puesto en marcha un programa que permitía ingresar -con muy pocas restricciones legales y administrativas- un número ilimitado de inmigrantes para trabajar como empleadas de hogar (siempre y cuando hubiera demanda). En 20 años (desde 1986 hasta 2006) la presencia de esas trabajadoras extranjeras en los hogares (más de un tercio de todos los hogares con niños de cero a cinco años) se ha incrementado desde el 2% hacia el 8%. El resultado ha sido que

¹²⁹ HAUSMANN, R., NEDELKOSKA, L., «Welcome home in a crisis: Effects of return migration on the non-migrants' wages and employment», en *European Economic Review* 101 (2018), pp. 101-132.



más mujeres autóctonas con hijos pequeños se incorporaron al mercado de trabajo (aproximadamente el 10% de todas ellas en comparación con las mujeres con hijos mayores). Este caso real ilustra el efecto complementario que puede tener la inmigración si se elabora y aplica una política inteligente.

Por otro lado, la imposición de demasiadas restricciones administrativas a la población migrante repercute negativamente sobre el mercado laboral y afecta de forma más contundente a la población. Un ejemplo de eso es el programa de visados H-2A aplicado en los Estados Unidos y que permite a los agricultores nativos, mediante un pago promedio de 2.500 dólares estadounidenses, contratar a temporeros extranjeros para que trabajen en sus explotaciones agrícolas. Aunque la migración irregular haya disminuido durante el tiempo de su aplicación (y se ha logrado cubrir -con dificultades- la mano de obra que demandaban los agricultores autóctonos), su atractivo se ha mermado porque los prolongados trámites burocráticos, además de exigir el pago ya mencionado, solamente lograba liberar el extranjero para el trabajo ya bien entrada la temporada, lo que perjudicaba a los patrones autóctonos. De hecho, considerando que en algunas regiones del país la escasez de trabajadores agrarios nativos es enorme, la producción tendría que apoyarse necesariamente sobre los migrantes. Cualquier retraso burocrático repercutía inmediata y directamente sobre esta y presentaba efectos negativos en la generación de riquezas.

El resultado panorámico de la aplicación de ese programa de visado ha sido una reducción en 20% de los trabajadores agrarios entre los años 2002 y 2014, con una pérdida anual estimada de 3.100 millones de dólares en cosechas y de 2.800 millones en sectores relacionados, como el transporte o el riego (estas pérdidas implicaron en menos oportunidades de trabajo para los nativos). Se ha constatado que son muy pocos los estadounidenses interesados en trabajar en el sector agrario, de modo que es muy poco probable que los inmigrantes reemplacen a los nativos en



ese sector, a pesar de los discursos xenófobos alimentados por la postura de la Administración Donald Trump.

2. Programas de migración temporal:

Estos programas buscan la regularidad y legalidad de la entrada y permanencia del inmigrante en territorio del país de acogida, aunque previamente limitada en el tiempo (estancia legalmente autorizada a los migrantes). En otras palabras, la estancia por más tiempo que la autorizada se convierte automáticamente en irregular, lo que puede perjudicar temporalmente a los trabajadores autóctonos con las mismas habilidades -y que disputan los mismos empleos- a los propios migrantes (la competencia por puestos de trabajo suele conllevar a una fuerte depreciación salarial y a la precarización de las condiciones laborales) y a la propia sociedad en general. A pesar de eso, logran suplir la escasez de mano de obra en muchos casos, y, desde luego, generan importantes beneficios económicos a la clase empresarial y, por ende, a la comunidad de acogida¹³⁰.

El establecimiento de cotas migratorias vinculadas expresamente a la demanda nacional ha sido una experiencia particularmente interesante en Nueva Zelanda (su gobierno había instituido el denominado “Programa para Empleadores Estacionales Reconocidos”, que fijaba una estancia regular para el migrante que no superaba a los 7 meses dentro de una temporada de 11 meses). En ese país, el resultado ha sido beneficioso tanto para los migrantes (especialmente para aquellos con baja cualificación profesional) y sus países de origen (países insulares del Pacífico) como para las empresas nacionales y el país de acogida. Durante la vigencia de aplicación del programa, los ingresos familiares de los migrantes se incrementaron en un promedio de 35% *per capita* en función de las remesas

¹³⁰ ROBERTS, R., *Ongoing mobility trajectories: Lived experiences of global migration*, Berlin 2019, pp. 233-234.



realizadas desde el país de acogida. Al finalizar la autorización de estancia, la práctica totalidad (más del 99%) de los migrantes regresaron a sus países de origen, animados por la seguridad laboral, ya que tenían casi siempre asegurada su futura contratación por el mismo empleador (o eventualmente otros distintos) en períodos posteriores. Además, el gobierno neozelandés se había preocupado tanto con la inclusión financiera del migrante como con su formación. Los empleadores incluso eran sancionados pecuniariamente (aplicación de multas administrativas) por cada trabajador migrante que permaneciera en el país más tiempo que lo autorizado por las autoridades competentes¹³¹. Algo similar -también logrando éxitos relativos- fue realizado en Canadá (Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales) y España (Unión de Pagos).

En este campo, es muy útil la actuación de las denominadas *Global Skills Partnerships* (acuerdos de colaboración globales en habilidades), una iniciativa del *Center for Global Development* que se basa esencialmente en la capacitación de los migrantes *en sus propios países* (mediante la transferencia de tecnología y de habilidades)¹³².

El resultado es ventajoso para los *países de acogida* (ya que suple una demanda específica en esos países con trabajadores que adquirieron, en sus países de origen, justamente las habilidades demandadas, y con un coste muy inferior al que tendría la formación en el propio país de acogida). Estas iniciativas también fomentan fuertemente el crecimiento y desarrollo económico, social y humano en los *países de origen* porque ni todas las personas que reciben formación acaban emigrando. De hecho, actualmente se trabaja con la oferta formativa en dos grandes bloques: uno para el personal que pretende emigrar (en que se incluirían también

¹³¹ Los empleadores también costeaban parte de los gastos de viaje de ida y regreso del trabajador (desde y hacia sus países de origen), de modo que el estímulo para no permanecer ilegalmente en el territorio del país de acogida era aún mayor entre los migrantes.

¹³² PHERALI, T., LEWIS, A., «Developing global partnerships in higher education for peacebuilding: a strategy for pathways to impact», en *Higher Education* (2019), pp. 1-16.



clases de idiomas, cultura del país, etc.) y otra para los que pretender permanecer en el propio país (dónde se acoplaría un servicio de búsqueda activa de empleo para aprovechar esa mano de obra especializada, sin que la persona necesite emigrar).

3. Vías legales para la migración:

Se parte de la idea de que la migración irregular, ampliamente combatida por casi todos los partidos políticos, es contraproducente para la economía y genera inseguridad para los ciudadanos de los países de destino (países de acogida), de tránsito, al propio migrante e incluso a sus países de origen (escasez de mano de obra, etc.). A parte, con la mayor presencia de los partidos ultranacionalistas, también existen tentativas de limitar la migración regular¹³³.

No obstante, la experiencia demuestra que la migración seguirá existiendo (e incluso aumentará con los nuevos migrantes climáticos). Algunos estudios señalan la relación directa entre el rechazo de las solicitudes de asilo y ingreso como *migrante regular* por las autoridades nacionales (en los países de la Unión Europea) y el incremento de la *migración irregular* en la década de 2000. La condición económica, la presión demográfica y factores tanto crónicos como puntuales de empuje (“efecto salida”) y de atracción (“efecto llamada”) preponderan en este campo.

4. El impacto fiscal de los nuevos migrantes y refugiados:

La experiencia demuestra que las políticas nacionales que fomentan¹³⁴ la integración de los migrantes en los mercados laborales de los países de acogida

¹³³ PIPER, N., WITHERS, M., «Forced transnationalism and temporary labour migration: implications for understanding migrant rights», en *Identities* 25.5 (2018), pp. 558-575.

¹³⁴ En este sentido, se puede hablar de programas de formación lingüística y profesional y planes gubernamentales de búsqueda de trabajo consonante con la demanda del país. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene engendrado varios planes en ese sentido, aunque no exista una postura uniforme sobre la mejor manera de rentabilizar la incorporación en el mercado de trabajo del extranjero. No obstante, bajo la perspectiva económica, se sabe que la



contribuye claramente al incremento de las *contribuciones fiscales netas* al Estado (v.g., impuesto sobre la renta, distintos impuestos sobre las ventas y el consumo, etc.). También se suele señalar la contribución que los inmigrantes y refugiados realizan con su trabajo y su dinero (v.g., en Turquía, muchos refugiados sirios se convirtieron en empresarios y realizaron inversiones significativas: la legalidad de sus operaciones ha permitido al gobierno incrementar sus recursos mediante la legislación fiscal y tributaria)¹³⁵.

Otro aspecto que se puede mencionar, aunque difiera en el tiempo y en el espacio: el uso de los servicios sociales por los migrantes y refugiados. En algunos países esos grupos utilizan menos (o incluso mucho menos) los servicios sociales que los autóctonos; en otros países su uso es equiparable y en otros su uso es mayor (o mucho mayor) que los nacionales. También se ha demostrado, por sendos informes de la OCDE y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que la contribución económica derivada del incremento de la productividad por exponerse a nuevos medios y sistemas va aparejada a la optimización de los resultados positivos de los migrantes y de las empresas en que se incorporan (antes ellos podían estar sometidos a un entorno menos propicio y/o asequible). Por su vez, eso todo repercute en un aumento proporcional del pago de impuestos.

Aquí también es la política interna que cumple un rol protagonista: todo depende de su correcta elaboración y aplicación. La política nacional (e incluso comunitaria) debe ser bien diseñada y aplicada para que los trabajadores inmigrantes *complementen y no concurran* con los trabajadores nativos.

reducción a las restricciones impuestas a los inmigrantes es negativa. Por ejemplo, los países cuya legislación prohíbe trabajar legalmente a los solicitantes de asilo hasta que obtengan el estatus de refugiado señalan que la búsqueda por un trabajo ocurre muy tardíamente (o eventualmente, ocurre de forma irregular en la economía sumergida).

¹³⁵ ÖSTERMAN, M., PALME, J., RUHS, M. «National institutions and the fiscal effects of EU migrants», Uppsala 2019, pp. 229-235.



En el caso de que el trabajador nativo asuma puestos de trabajo más elevados (como se ha explicado anteriormente), sus mejores salarios implicarían también en mayores pagos de impuestos. El problema del fraude fiscal y de la ilegalidad (voluntaria) para seguir cobrando las pensiones del Sistema Social (práctica muy habitual en algunos países europeos) también son cuestiones que deben ser atribuidas a la política y a la legislación interna. Por su vez, si los inmigrantes asumen el rol de empresarios, también contribuirán a la sociedad del Estado de acogida mediante el pago de impuestos (sobre la actividad empresarial), eventualmente por el cobro de aranceles (caso importen productos de otros países) o empleando tanto a extranjeros como a autóctonos que, por su vez, pagarán impuestos.

El riesgo es que, en vez de complementar, los inmigrantes contratados reemplacen a los trabajadores nativos (caso disputen con ellos los mismos puestos de trabajo por tener las mismas habilidades y formación). En una situación así, presumiblemente *todos ellos* obtendrían salarios más bajos por el exceso de mano de obra ofertada. El resultado de eso sería, naturalmente, el pago de menos impuestos y el crecimiento de la economía sumergida.

5. Inversión e innovación:

Es muy variable entre los países la apertura de negocios por parte de los extranjeros. En términos relativos, en algunos países su número es superior al de nacionales; en otros ocurre lo contrario y finalmente existen también mercados en que ambas cifras son equivalentes. El nivel educativo del migrante o del refugiado (caso sea más bajo), el desconocimiento del idioma, el menor acceso al capital financiero, etc. puede eventualmente conllevar a un tipo de actividad más



rudimentaria, sin aportación de conocimiento nuevo. Por su vez, el menor acceso al capital financiero puede también implicar una menor inversión e innovación¹³⁶.

Como se ha comentado, Turquía permite a los extranjeros abrir legalmente empresas en todo el territorio nacional. Los refugiados sirios, por ejemplo, participan crecientemente en la economía del país y generan empleos, ingresos fiscales y riqueza. Además, su nivel educativo generalmente elevado es muy positivo para la sociedad. Otros trabajan como autónomos.

6. Migración cualificada:

Los países de origen intentan frenar la salida al exterior de sus trabajadores altamente cualificados (“fuga de cerebros”, “fuga de talentos”) al paso que los países de acogida desean incorporarles en sus mercados de trabajo. La formación de los trabajadores es habitualmente diseñada partiendo de la falsa expectativa de que nunca dejarán sus propios países¹³⁷. Cuando emigran, el país de origen deja de sacar provecho a sus inversiones en formación del capital humano. Sin embargo, la migración altamente cualificada habitualmente se desplaza -y seguirá desplazándose- a otros países por diversas razones: mejores condiciones laborales, perspectivas de mayor desarrollo en sus áreas de investigación, mayor seguridad, entornos más estables o menos convulsionados, menor violencia, inestabilidad política, económica y social, diferencias salariales e impositivas, etc. Este flujo puede ser aprovechado por los países de acogida tanto en la creación de más capital humano cualificado como en la recaudación fiscal.

¹³⁶ LIM, S. S., «Aspirations of Migrants and Returns to Human Capital Investment», en *Social Indicators Research* 138.1 (2018), pp. 317-334.

¹³⁷ SHIRMOHAMMADI, M., BEIGI, M., STEWART, J., «Understanding skilled migrants’ employment in the host country: a multidisciplinary review and a conceptual model», en *The International Journal of Human Resource Management* 30.1 (2019), pp. 96-121.



En la actualidad, la mejor manera de sacar provecho de ese contingente, tanto en los países de origen como de destino, es mediante una cuidadosa planificación dentro del modelo *Global Skill Partnerships*, que se basa en un acuerdo de cooperación entre ambos países (de origen y de acogida) destinado fundamentalmente a la formación de los migrantes altamente cualificados en sus propios países de origen. Las personas que emigran acabarán contribuyendo positivamente a los países de acogida, por constituir mano de obra altamente cualificada. A su vez, las que permanecen en el propio país -puesto que, en la práctica, ni todas las personas formadas emigran- también contribuirán positivamente a su propia comunidad (comunidad local), tanto con sus nuevas habilidades adquiridas como por la posibilidad de formar a otros nacionales.

La planificación toma su carácter más expresivo cuando tanto el país de acogida como el futuro empleador modelan las habilidades y destrezas de los potenciales inmigrantes en función de la demanda existente en el propio país de acogida. Además, la formación -aunque fuera costeadada integralmente por el país de acogida- sería mucho menos dispendiosa en el país de origen que en el país de destino. Por su vez, el país de origen se beneficia de las transferencias (tanto de tecnología como de capacidades) realizadas por el país de acogida que habían sido destinados específicamente a la formación de los trabajadores. A parte de eso, considerando que ni todos emigran, los que quedan acabarán directa o indirectamente impulsando el desarrollo del país. Este es el modelo idealizado y aplicado por el gobierno alemán con relación a la contratación de enfermeras cualificadas, procedentes de Sri Lanka y Vietnam. En este caso, no hay fuga de capital humano sino beneficios compartidos.

7. Calidad de los servicios:

La calidad de los servicios públicos en los países de acogida no se reduce automáticamente por la presencia de inmigrantes. Ni por su uso. La idea



ampliamente difundida por los partidos ultranacionalistas es la de que los extranjeros *sobrecargan* esos servicios por su *abrumadora utilización* (especialmente en el campo de la asistencia social y de la salud pública)¹³⁸.

Estas afirmaciones son generalizadas, puesto que el uso superior o inferior al de los nacionales varía de país a país (o, incluso, dentro de cada país o región). No obstante, hay pruebas demostrables de que, en algunos casos -no en todos-, la *presencia masiva de inmigrantes y refugiados* afecta negativamente sobre la calidad del servicio público prestado o retarda el acceso a esos servicios (notablemente los de naturaleza sanitaria o educativa).

Sin embargo, puede ocurrir también que la presencia de inmigrantes y refugiados se traduzca en el mejoramiento del rendimiento en esos sectores en los países de acogida. Como en las otras veces, el impacto de la inmigración en la calidad de los servicios públicos nacionales depende de las políticas aplicadas. Por ejemplo, Guinea ha aplicado, con la colaboración de ACNUR, una política inteligente en la década de 1990. Los refugiados de las guerras civiles (aproximadamente 500.000) procedentes de Sierra Leona y Liberia tenían acceso gratuito, en igualdad de condiciones, con los nacionales guineanos. Varios hospitales fueron renovados, otros construidos, así como decenas de centros de salud y ambulatorios en todo el país. Simultáneamente, el gobierno guineano garantizó tanto la disponibilidad como la calidad de los suministros médicos. La atención sanitaria no solo evitó problemas de salud pública (especialmente con relación a enfermedades infectocontagiosas), sino que la población local ha sido beneficiada con nuevas instalaciones médicas y mejoras en la calidad en general.

La tendencia es que la movilidad internacional se incremente por razones diversas: conflictos políticos, económicos y sociales, cambio climático, crisis

¹³⁸ HIAM, L., GIONAKIS, N., HOLMES, S. M., MCKEE, M., «Overcoming the barriers migrants face in accessing health care», en *Public health* 41.1 (2019), pp. 55-66.



económicas, guerras de diferentes índoles, aumento de la oferta de mano de obra en los países de bajos y medianos ingresos, etc. Las políticas aplicadas en la actualidad, salvo casos muy puntuales, son de corta visión y aún peor eficacia, de modo que los instrumentos jurídicos para frenar los flujos migratorios que aposten por los Estados de origen de los migrantes, mucho más allá que la Ayuda Oficial al Desarrollo y los beneficios comerciales unilaterales (v.g., sistema de preferencias generalizadas), deberían fomentar con todas sus fuerzas, los diferentes índices tratados anteriormente en esta investigación. Aún así, naturalmente, el flujo de gente no se estancará.

Ese contingente, que seguramente no será pequeño ni depreciable, puede ofrecer un enorme beneficio a los países de acogida. No obstante, para eso, es necesario que los políticos elaboren planes inteligentes y tengan verdadera voluntad para cambiar las cosas. Los propios partidos de ultraderecha se alimentan del miedo a los grupos externos, de modo que su fortaleza depende del temor que logren infundir en diferentes estratos de la población. Cuanto mayor la migración y el miedo, mayor su fuerza entre los electores.

La implementación de políticas eficaces requiere inversión económica, cooperación, compromiso y liderazgo. Políticas migratorias inteligentes, en vez de generar miedo entre los nacionales para garantizar su posición partidista, busca: a) convertir la inmigración en un factor de impulso para la generación de empleos para los nativos, b) convertir a los inmigrantes en contribuyentes fiscales netos, c) mantener y mejorar la calidad de los servicios, d) cubrir problemas relacionados con la escasez de mano de obra (incluso con la emisión de visados temporales), e) estimular la formación, la educación, el emprendedorismo y la innovación, f)



absorber el aporte positivo de la mano de obra de los migrantes altamente cualificados, etc.¹³⁹

Naturalmente la adopción de políticas nacionales o regionales mal concebidas o aplicadas hará que esos beneficios se esfumen y, al contrario, se refuercen los aspectos negativos utilizados en muchos discursos políticos. De cualquier modo, evitar la salida desesperada de enormes contingentes humanos hacia Europa es imposible a corto, medio plazo y casi seguramente a largo plazo. No obstante, mejorar sus condiciones nacionales es absolutamente fundamental para que una proporción significativa de personas siga en sus propios países.

8. Reemplazo generacional:

Muchos países desarrollados se enfrentan a un problema creciente de envejecimiento de la población autóctona. En varios de ellos la situación ya es crónica. La disminución de la parcela económicamente activa de la población tiene un efecto muy pernicioso sobre la sostenibilidad de la seguridad social y del sistema de pensiones. Dos caminos principales (aunque muchas veces interconectados) son remarcados por los partidos políticos desde hace varios años: 1. el incremento de la natalidad y 2. la entrada de migrantes (regulares)¹⁴⁰.

Se ha observado que la tasa de fertilidad de las mujeres extranjeras es sensiblemente mayor que de las nacionales en los países desarrollados. En la actualidad, se aboga también con propuestas para aumentar la tasa de nacimiento entre la propia población autóctona. Las propuestas de apoyo a las familias y al incremento de su número de miembros abarca pagos, mayor número de días de licencia, preservación de empleos, etc. Sin embargo, los bajos salarios y la

¹³⁹ ANDROUTSOU, L., METAXAS, T., «Health Systems that Meet the Health Needs of Refugees and Migrants», en *Journal of Developing Societies* 35.1 (2019), pp. 83-104.

¹⁴⁰ MCLAREN, L., PATERSON, I., «Generational change and attitudes to immigration», en *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45.8 (2019), pp. 1-18.



inseguridad laboral constituyen frenos importantes en países como España, cuya tasa de natalidad es, desde hace varios años, una de las más bajas del mundo.

En este campo, como ya ha ocurrido anteriormente, el ingreso de migrantes favorece un crecimiento positivo (no negativo) de la población, con la posibilidad de que, caso las circunstancias sean idóneas, trabajen en el propio país de acogida, reduciendo así la excesiva presión sobre la seguridad y las pensiones por jubilación.

9. Principales resultados obtenidos de la investigación y propuestas:

Del expuesto en esta investigación, se puede concluir que:

1. La cuestión migratoria integra el discurso de los partidos de ultraderecha en la Unión Europea con una connotación negativa.
2. Los datos y cifras habitualmente empleados en el discurso político y ciudadano son erróneos o sesgados.
3. Además de la Ayuda Oficial al Desarrollo (promedio de 0.49% del Producto Nacional Bruto de los países donantes, aunque proyectada para ser del 0.7%), la Unión Europea busca fomentar por todo el mundo los derechos humanos como uno de los valores fundamentales de su política exterior e, incluso, de su política comercial (en este último caso, mediante: a) la incorporación de la denominada “cláusula social” o “cláusula de derechos humanos” en sus acuerdos de libre comercio con terceros Estados, especialmente aquellos en desarrollo y menos adelantados y b) la aplicación de los regímenes contemplados en el sistema de preferencias generalizadas). No obstante, la Unión Europea no se compromete a absorber en su territorio, de plano y masivamente, al enorme contingente humano abarcado por migrantes y refugiados.
4. La Unión Europea (y sus Estados miembros) no es, ni de lejos, la región del planeta que más protección confiere a los refugiados. Aproximadamente el 85%



de todos ellos se encuentran en los países en desarrollo y en los países menos adelantados. En esta línea, el denominado “Sistema de Dublín” necesita una profunda revisión y actualización.

5. Según datos de Eurostat, el país de la Unión Europea con más inmigrantes en términos proporcionales es Luxemburgo y el menor Eslovaquia. La mayor parte de los extranjeros presentes en los países de la Unión Europea no procede de África (como sugieren algunos discursos políticos, parte de la prensa y de la percepción ciudadana), sino de otros países miembros, especialmente de Europa del Este.
6. Los grupos humanos “africanos” que intentan ingresar en el territorio europeo - aunque procedan del continente africano en virtud de las rutas migratorias- son oriundos tanto de África como de Oriente Próximo y Medio. Su composición fundamental y principales países de destino son los siguientes: 1. África: a) *marroquíes* (Bélgica, España, Holanda e Italia) y b) *somalís* (Finlandia y Suecia); 2. Oriente Próximo: a) *sirios* (Alemania, Bulgaria, Dinamarca y Suecia) y b) *turcos* (Alemania, Austria, Bulgaria, Dinamarca, Holanda y Rumania) y 3. Oriente Medio: *indios* (Reino Unido). Existen corrientes migratorias menores abarcadas por esos tres grupos.
7. Casi la mitad (46%) de las decisiones en primera instancia adoptadas por los países miembros de la Unión Europea en el año 2017 (con gran diferencia en números y heterogeneidad de procedimientos entre ellos) sobre las solicitudes de asilo fueron favorables al solicitante. La mayor parte de las primeras solicitudes fueron realizadas por ciudadanos sirios, seguidos, en orden decreciente, por iraquíes, afganos, nigerianos y pakistaníes. Son crecientes las solicitudes de ciudadanos originarios de Bangladés, Guinea, Turquía, Venezuela, Costa del Marfil, Albania y Eritrea.



8. Aproximadamente el 82% de los solicitantes de asilo (en primeras solicitudes) en el ámbito de la Unión Europea (28 Estados, incluyendo, por tanto, el Reino Unido) en el año 2017 tenían menos de 35 años. Aquellos que tenían entre 18 y 34 años representaban algo más de la mitad (51%) del total de solicitantes, mientras que casi un tercio (31%) del total de solicitantes primerizos eran menores de 18 años. Esta distribución por edades de los solicitantes de asilo ha sido similar en casi todos los Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, aunque la mayor parte de los solicitantes estaban comprendidos en la franja etaria 18-34 años, en Alemania, Austria, Hungría y Polonia ese patrón común ha sufrido excepciones, puesto que la proporción de solicitantes de asilo menores de 18 años ha superado el 45%. Relativamente al género, hay más varones que mujeres entre los solicitantes de asilo en la Unión Europea. En el año 2017 los varones representaron el 52% de ellos en la franja etaria 0-13 años, alrededor de tres cuartas partes en los grupos de 14-17 años y 18-34 años y tres quintas partes en el de 35-64 años. Las mujeres solamente superaron a los hombres en el grupo de mayores de 65 años (un reducido grupo que representa el 0.6% del total de solicitantes).
9. Existen diferencias significativas entre los países de origen y los países de destino/países de acogida con relación a los siguientes datos/factores asociados tradicionalmente al denominado “efecto salida”: tasa de desempleo, tasa de homicidio, PIB *per capita* e Índice de Desarrollo Humano. Similarmente, se observa una sensible diferencia en las cifras del Índice de Desarrollo Sostenible entre los países de origen y los países de destino/países de acogida.
10. El mejoramiento generalizado de las condiciones de vida (humanas y medioambientales) en los países de origen de los migrantes y refugiados podría ayudar a reducir el denominado “efecto salida” y, por consiguiente, la “migración africana” hacia la Unión Europea. No obstante, en el seno de los grupos políticos



más radicalizados aún se discute poco -en términos concretos: qué hacer y cómo hacer- el tema el mejoramiento de la situación y de las condiciones de vida en los países de origen de los migrantes y refugiados. Las ideas más exaltadas son el rechazo al ingreso en el territorio nacional de los grupos externos irregulares y el repudio al denominado “efecto llamada”.

11. Aunque la mayoría de edad varíe en función de la legislación nacional, la práctica europea considera como “menor desacompañado” tanto la persona menor de 18 años que llega al territorio de un Estado miembro de la Unión Europea no acompañada por un adulto responsable como una persona menor de 18 años que es dejada sola (voluntaria o involuntariamente) después de haber entrado en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea. Las corrientes migratorias cada vez presentan un mayor número de menores extranjeros no acompañados (MENA) con destino a la Unión Europea.
12. Gran parte de los discursos políticos y de la percepción ciudadana no suele considerar que la presencia de grupos externos (migrantes y refugiados) muchas veces cumple un rol bastante beneficioso para los propios nacionales. Todo depende de la voluntad política y del diseño inteligente de políticas públicas (así como de su adecuada ejecución).
13. Si, por un lado, en ciertas ocasiones, las políticas públicas mal diseñadas conllevan a la competencia entre migrantes y autóctonos por los mismos puestos de trabajo (coincidencia de habilidades y aspiraciones por los mismos puestos disponibles), lo que es negativo por un período de tiempo -transitorio- a ciertos grupos nacionales, por otro, las políticas nacionales bien concebidas y aplicadas se benefician de los flujos migratorios y mejoran las condiciones de vida de los nacionales (y de la sociedad en general en los países de acogida), de los migrantes (y de la sociedad en general en los países de origen) e incluso de los países de tránsito. Relativamente a los países de acogida de los migrantes y refugiados, al



menos 8 factores pueden repercutir favorablemente en la economía local, con implicaciones positivas socialmente: 1) empleos y sueldos; 2) programas de migración temporal; 3) visas legales para la migración; 4) impacto fiscal de los nuevos migrantes y refugiados; 5) inversión e innovación; 6) migración cualificada; 7) calidad de los servicios; 8) reemplazo generacional.

Considerando todos los factores analizados en esta investigación, se propone:

1. Realizar un análisis exhaustivo de la cuestión migratoria con base en elementos concretos y realistas, evitando generalidades, visión sesgada y manipulaciones emocionales (discursos de odio e insuflación de miedo social).
2. Establecer programas realistas de ayuda y cooperación con los países de origen de los migrantes y refugiados. Especialmente importante es la mejora de los indicadores señalados en este trabajo, para reducir la influencia del denominado “efecto salida” en el proceso migratorio.
3. Considerando que, por una razón u otra, la movilidad humana no cesará en el futuro, adoptar, dentro del marco legal, programas inteligentes (bien concebidos, diseñados y ejecutados) que permitan el beneficio conjunto de las corrientes migratorias (sociedad de acogida, migrantes, sociedad de origen).
4. Frenar la inmigración irregular, sin descuidar del derecho internacional aplicable, y establecer sistemas de regulación acordes tanto con la dignidad humana como con los intereses del Estado de acogida.