

## L'AGENDA MIGRATÒRIA EN L'ESPAI EUROMEDITERRANI

XAVIER ARAGALL

Institut Europeu de la Mediterrània

## L'AGENDA MIGRATÒRIA EN L'ESPAI EUROMEDITERRANI

Parlar de l'agenda migratòria en el context euromediterrani suposa conjugar diversos elements i perspectives. L'element més destacat és el diàleg que s'estableix entre les dues ribes de la Mediterrània, un espai que s'erigeix en un dels punts d'intersecció que hi ha al món entre el nord desenvolupat i el sud en vies de desenvolupament i per tant un espai on els moviments humans adquireixen un paper destacat. Un diàleg iniciat ara fa vint-i-cinc anys i que ha seguit un recorregut i una evolució condicionats per les relacions que han establert la Unió Europea i els països de la riba sud de la Mediterrània. Així mateix, l'evolució de l'agenda pròpiament europea també incideix en aquest marc ja que es debat en una constant tensió entre la seguretat i la contenció, i la gestió més oberta i coordinada entre nord i sud.

Pel que fa a les perspectives cal tenir present una de les principals tendències que configuren el debat sobre les migracions: les percepcions sobre les migracions a la Unió Europea i per tant les actituds dels europeus envers la població immigrada. L'Eurostat ha constatat una evolució negativa a la Unió Europea de la percepció sobre com es gestiona l'arribada de fluxos migratoris i com posteriorment es duu a terme el procés d'integració i de convivència. Aquest fenomen articula un seguit d'elements com ara el debat sobre la gestió de la diversitat cultural i religiosa en les democràcies avançades així com el debat sobre l'impacte de les migracions en la sostenibilitat de l'estat del benestar. Debats complexos que són aprofitats per actors socials i polítics que volen desenvolupar un discurs negatiu sobre les migracions i on hi barregen de manera esbiaixada altres factors més conjunturals com ara la crisi humanitària de refugiats que comporta una arribada sobtada de moltes persones o bé el fet d'establir un suposat vincle entre l'arribada d'immigració i la inseguretat. Aquesta conjugació d'elements se centra en els elements negatius i no pas en els elements positius de les migracions i en condiciona la percepció i per tant l'elaboració d'una agenda política per gestionar-la. Aquest factor estarà present, doncs, en tot el recorregut que analitza l'agenda migratòria en l'espai euromediterrani.

## EL MARC EUROMEDITERRANI

Quan es parla de marc euromediterrani es fa referència al procés d'integració regional entre la Unió Europea i els països de la riba sud de la Mediterrània. Una iniciativa que va començar el 1995 amb el nom d'Associació Euromediterrània, coneguda també com a Procés de Barcelona. Cal situar aquesta iniciativa en el marc d'un moment històric caracteritzat per la recent fi de la guerra freda i per l'oportunitat que hi havia en aquell moment de poder arribar a un compromís de pau entre Israel i Palestina. Amb aquest procés es va voler promoure la creació d'un marc de cooperació regional estable en l'àmbit polític i es va plantejar també la creació d'una zona de lliure comerç per a l'any 2010. Però més enllà de la cooperació política i econòmica, es proposava també establir un espai comú on el vessant social, cultural i humà tingués un paper destacat. Amb aquest procés, la Unió Europea posava els ulls sobre la Mediterrània en un moment que l'ampliació cap a l'est d'Europa esdevenia clau per al futur de la Unió Europea, i es volia crear un punt de trobada on es compartissin objectius per a la regió tant des del sud com des del nord.

Malgrat produir-se prou avenços, el Procés de Barcelona va perdre intensitat, la Comissió Europea en condicionava massa l'evolució i la situació del conflicte entre Israel i Palestina, que sempre ha estat un punt determinant en l'evolució del diàleg euromediterrani, tampoc no va permetre assolir els grans objectius fixats inicialment. Posteriorment, els atemptats de 2001 i les seves conseqüències geopolítiques, així com l'extensió d'atacs terroristes d'Al-Qaeda i Daesh a països d'ambdues ribes de la Mediterrània, i les guerres de Síria i Líbia, alteraren definitivament els objectius d'aquest procés regional, i l'agenda de seguretat esdevingué prioritària. Avui l'Associació Euromediterrània no existeix; l'any 2007 es va crear la Unió per la Mediterrània, una institució internacional amb seu a Barcelona, que en va prendre el relleu, però ja sense l'ambició inicial i convertida en una institució internacional centrada en la cooperació tècnica, tot i que segueix essent el pont que permet tenir obert un cert diàleg multilateral entre la política exterior de la Unió Europea (concretament en el si de la Política Europea de Veïnatge que des de 2005 estableix el marc de relacions i cooperació) i els països del sud de la Mediterrània.

El recorregut de l'agenda migratòria dins d'aquest marc euromediterrani es pot descriure com el pas d'una agenda plenament mediterrània el 1995 cap a una agenda europea en què es perd la perspectiva regional. Es pot dir que l'estratègia migratòria es va desmediterranyitzar.

A l'inici del procés, quan s'estableixen les principals línies d'acció a la declaració de Barcelona de 1995, es parla de tres grans àmbits (o *cistelles temàtiques*, com es van anomenar): el de política i seguretat, l'econòmic i financer, i en tercer lloc un àmbit social i cultural. Per tant, no es fixa una agenda específica sobre migracions, però sí que dins la cistella política s'inclouen elements relacionats amb les migracions que reflecteixen prioritats tant del nord com del sud. Per exemple, es parla de limitar les migracions clandestines, una prioritat dels països del nord, però també es parla de la protecció dels drets dels immigrants legalment establerts a la Unió Europea, una demanda que feien els països emissors de migracions. També es parla de reduir les pressions migratòries mitjançant la creació d'ocupació, és a dir, incidir sobre una de les principals causes d'emigració des dels països del sud. És a partir del desè any de posada en marxa del procés que es fixa un pla de treball per donar-li un nou impuls que es concreta en un quart àmbit, o cistella, centrat en justícia, seguretat, migracions i integració. En relació amb les migracions, es fa un pas endavant i es convoca la primera reunió ministerial euromediterrània centrada únicament en migracions l'any 2007. Cal recordar que el 2005, hi havia hagut una important crisi migratòria a la frontera de la Unió Europea, concretament a Ceuta i Melilla, on els murs que separen el nord desenvolupat i el sud en vies de desenvolupament van veure's desbordats per persones que volien accedir a Europa.

La crisi va posar en relleu que la Mediterrània s'havia convertit en un punt d'articulació de moviments migratoris entre Àfrica i Europa, i Ceuta i Melilla palesaven que les fronteres exteriors de la Unió Europea eren testimoni d'una creixent dinàmica migratòria que era urgent gestionar. La crisi deixava clara la necessitat d'establir una gestió eficaç dels fluxos migratoris en associació amb els països d'origen i de trànsit. Tanmateix les prioritats que van sortir d'aquesta reunió ministerial ja deixen entreveure com l'enfocament de seguretat i contenció guanyava terreny. Ara els tres eixos de treball eren les migracions regulars, el binomi migracions/desenvolupament i, finalment, les migracions irregulars.

Seguint la lògica d'aquesta triple perspectiva es van desenvolupar diverses plataformes de diàleg regional o bé iniciatives bilaterals que se superposaven amb la iniciativa euromediterrània, i que en el fons han acabat reforçant la tendència per la qual les iniciatives europees s'avantposen a les regionals de caire

transversal. En aquest sentit, l'any 2015, es va crear el Joint Vellella Action Plan, una iniciativa que aplega, sota un mateix paraigua, totes les iniciatives de diàleg i d'acció entre la Unió Europea i Àfrica vinculades a la gestió migratòria que s'havien desenvolupat durant els anys anteriors com ara el Procés de Rabat (amb l'Àfrica occidental), el Procés de Khartoum (amb l'Àfrica oriental) i el fons d'actuació EU Trust Fund for Africa (EUTF), una eina per finançar programes que actuen sobre les migracions irregulars i el desplaçament de persones a l'Àfrica.

Així doncs, no només es configura un escenari on hi ha una preponderància de la perspectiva europea, sinó que també es fragmenta l'acció en l'àmbit regional, ja que aquestes actuacions s'implementen segons les àrees geogràfiques per on es canalitzen actualment els fluxos de moviments humans a la Mediterrània, els corredors oriental, central i occidental.

El corredor oriental està molt vinculat als refugiats provinents de Síria i també de països més allunyats, com ara l'Afganistan. La frontera amb Grècia, amb les seves particularitats geogràfiques, és el principal punt d'entrada i l'acord entre la Unió Europea i Turquia de 2016 és l'instrument més destacat per implementar la gestió d'aquests moviments. Al corredor central, que té com a principal protagonista Líbia, la dinàmica dels moviments està estretament relacionada amb el fet de ser un Estat fragmentat i fronterer amb Níger, Txad i el Sudan, que canalitzen respectivament fluxos migratoris i de refugiats de l'Àfrica central i oriental. Les relacions entre la Unió Europea i Líbia i la missió United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) constitueixen aquí el complex i fràgil esquema que ha de permetre la gestió dels moviments humans. Per al cas de Tunísia, país destacat també en aquest corredor central, les accions es concentren en el si dels programes inclosos en el fons d'actuació EU Trust Fund for Africa. En aquest cas la geografia situa Itàlia com a protagonista a la riba nord. Finalment el corredor occidental canalitza els fluxos procedents de l'Àfrica occidental i dels països del Magrib cap a Europa. En aquest corredor la gestió també està determinada per l'EU Trust Fund for Africa així com també pels acords bilaterals desenvolupats en el marc de la gestió de la mobilitat (Mobility Partnership Agreement) de 2013 i també pels diàlegs regionals com el Procés de Rabat.

En resum, el recorregut des de 1995 fins ara s'ha caracteritzat, doncs, per la creació d'un seguit d'iniciatives i programes que han tendit a deixar de banda una perspectiva horitzontal euromediterrània per prioritzar una perspectiva eurocèntrica i en què s'han sobreposat programes i actuacions que s'apliquen diferenciadament i de manera reactiva segons el lloc i el moment.

## EL MARC DE LA UNIÓ EUROPEA

Juntament amb l'agenda euromediterrània, cal mirar com evoluciona l'agenda pròpiament europea, ja que condiciona també l'acció que es duu a terme en l'àmbit regional. En el cas de la Unió Europea, no podem parlar d'una política europea de migracions, sinó més aviat d'una coordinació duta a terme per la Comissió Europea a partir de programes o iniciatives que volen homogeneïtzar i coordinar la gestió de les migracions per part dels estats membres que són els qui de fet tenen plena sobirania per establir les seves polítiques migratòries. Tanmateix sí que hi ha hagut l'aprovació de directives que aborden temes específics, com ara la directiva sobre reagrupament familiar per a persones immigrades, i en l'àmbit de l'asil s'ha creat un sistema europeu que homogeneïtza el procés d'avaluació i acceptació de les sol·licituds de protecció internacional presentades per un demandant d'asil.

Malgrat aquestes iniciatives, no es pot dir que s'hagi desenvolupat una política comuna com a tal. A finals dels noranta, la coordinació de la gestió migratòria en l'àmbit comunitari es va plantejar mitjançant tres grans branques: la gestió de la mobilitat interna dels ciutadans de la Unió Europea (i l'espai Schengen en particular) que es desplacen entre estats membres; les migracions de persones de països tercers, i l'acollida de refugiats i demandants d'asil, que han evolucionat com a àrees polítiques autònomes al si de la Unió Europea i que responen, a més a més, a lògiques polítiques diferenciades.

És en la gestió de la immigració de països tercers on els països del sud de la Mediterrània hi tenen un paper destacat, i era on podia desenvolupar-se una vertadera política migratòria comuna per evitar o mitigar les crisis que periòdicament es repeteixen sobretot en els països que constitueixen la frontera sud de la Unió Europea. Però l'agenda migratòria europea en relació amb els països tercers ha estat caracteritzada per una constant tensió entre dos enfocaments. Un se centrava en el vessant de seguretat, sobretot en el control de frontera, mentre que l'altre mirava més cap a una gestió compartida amb els països d'origen en què el vessant de cooperació al desenvolupament era prioritari.

En les diverses iniciatives europees des de 1999 (Consell Europeu de Tampere on es proposen les bases per a fer una política comuna de migracions) fins a 2008 (Global Approach to Migration and Mobility, que vol establir el marc de cooperació entre la Unió Europea i els països tercers en matèria de migracions i asil), hi hagué un cert equilibri entre aquestes dues perspectives a l'hora d'orientar la gestió migratòria. Tanmateix, a partir de 2011, impulsada per la crisi econòmica iniciada els anys precedents i més endavant la crisi de refugiats de 2015, va créixer la disparitat de punts de vista entre els estats membres de la Unió Eu-

ropea, en un procés en què l'orientació de seguretat i contenció prenia rellevància.

El 2015, per fer front a la crisi de refugiats, es creà l'European Agenda on Migration, l'orientació de la qual posava més pes en el vessant de la seguretat. A més, el desigual seguiment que en varen fer els estats membres va posar sobre la taula la necessitat de trobar una agenda comuna i una acció acordada entre tots els membres de la Unió Europea. Davant d'aquest escenari, la Comissió Europea es va posar a treballar per tal d'assolir un nou acord migratori i posar al dia un instrument que donés sortida a aquesta mancança, tot intentant mantenir l'equilibri entre el vessant de seguretat i el de gestió compartida amb països tercers.

El nou pacte per les migracions i l'asil presentat el 2020 per la Comissió Europea proposa un nou sistema europeu per gestionar les migracions, per compartir la reubicació dels demandants d'asil, per fer un pas endavant en el sistema de retorn de la immigració irregular, així com per fer costat a països tercers perquè puguin gestionar i aturar els fluxos migratoris cap a Europa.

El pacte ha estat fruit d'un llarg procés negociador per tal de reconciliar el posicionament de països del centre i de l'est d'Europa (Polònia, Hongria o Àustria), reticents a establir quotes obligatòries a l'hora d'acollir immigrants i refugiats, i els països del sud d'Europa (Grècia, Itàlia, Espanya i Malta), punt d'arribada a la Unió Europea de fluxos migratoris i demandants d'asil que creuen la Mediterrània, i partidaris de compartir en l'àmbit de la Unió Europea la gestió de l'acollida.

Els elements principals d'aquest pacte estan estructurats a partir de sis grans eixos temàtics, els més destacats a efectes regionals euromediterranis són els que tenen una dimensió exterior. Així mateix, també cal destacar el nou principi de solidaritat flexible, vinculat a la implicació dels estats membres amb l'acollida d'immigrants i refugiats que arriben a la Unió Europea (que majoritàriament ho fan creuant la Mediterrània).

Quant a la dimensió exterior cal fer esment de l'ajut a països tercers per acollir refugiats i immigrants, la creació d'oportunitats econòmiques en particular per als joves, el combat contra el tracte il·lícit (*smuggling*) de migrants i refugiats, el desenvolupament d'un seguit de mesures relacionades amb el retorn i les readmissions, i l'impuls dels retorns voluntaris així com en la reintegració de les persones retornades al seu país d'origen. Finalment, hi ha el desenvolupament de vies per a la immigració regular. En aquest darrer punt hi ha una aposta destacada per obrir vies legals per atraure mà d'obra qualificada. Cal esmentar que per implementar aquests punts està previst «aprofundir amb els partenariats internacionals» i també es preveu la creació o el reforç d'agències europees, com ara l'EU Agency for Asylum, per tal d'estandarditzar i agilitzar els processos de resolució de demanda d'asil, i el reforç de

Frontex per consolidar el seu rol d'agència europea de fronteres i vigilància marítima.

Es pot dir que aquesta agenda planteja elements positius a l'hora d'establir una acció coordinada en la gestió de les migracions, però també planteja dubtes en proposar iniciatives que concentren molts elements de gestió als països d'origen o de trànsit de les migracions, fora de les fronteres de la Unió Europea, amb la consegüent pèrdua de control sobre l'aplicació i la garantia de drets fonamentals a persones en situació vulnerable. Així mateix, també planteja dubtes la solidaritat flexible, ja que pot suposar una asimetria en l'assumpció de responsabilitats a l'hora d'acollir i garantir els drets de les persones que arriben a la Unió Europea creuant la Mediterrània.

## CONCLUSIÓ

L'agenda migratòria euromediterrània va proposar ara fa vint-i-cinc anys una aposta per fer una bona gestió i

per permetre que les migracions tinguessin un impacte positiu als països d'origen, als països receptors i també per a les persones que emprenien el trajecte migratori. Aquesta aposta passava per cooperar de manera horitzontal dins l'esperit del Procés de Barcelona, un projecte d'integració regional que tot just s'encetava. Tanmateix es va quedar en una aposta, ja que l'evolució dels factors polítics, socials i econòmics a banda i banda de la Mediterrània va influir sobre aquesta agenda, que esdevingué cada cop menys transversal, més segmentada i més enfocada cap a la seguretat i la contenció dels fluxos migratoris. El pes dels estats s'ha fet notar ja que segueixen, en darrera instància, essent els actors que decideixen com es gestionen les migracions. Concertar interessos i prioritats tant en l'àmbit europeu com també en el marc regional mediterrani és avui més important que mai, ja que la Mediterrània continua essent un espai d'articulació de fluxos migratoris i moviments humans i cal anar més enllà de mesures reactives per resoldre o mitigar les crisis migratòries que periòdicament es produeixen a la Mediterrània.