

Los "planes de acción" del Grupo de Alto Nivel sobre asilo y migración están dirigidos a seis países del tercer mundo que serán objeto de presión económica y política de cara a aceptar los planes de readmisión de la UE para expulsar a los inmigrantes.

El Consejo Europeo de Tampere, reunido los días 15 y 16 de octubre de 1999, dio comienzo a la institucionalización, en el marco de las estructuras de la UE, de medidas políticas que convierten a los países que generan refugiados en policías de inmigración, completando así el proceso iniciado en los 80 con (el concepto de) la "Fortaleza Europa" desarrollado por medio de la creación de "Estados tapón" alrededor de Europa. Las nuevas políticas delegan la responsabilidad de la prevención de la inmigración tanto en los países de origen de refugiados e inmigrantes como en los países que atraviesan, mediante la adopción de planes de acción que unen la política comercial y de ayudas con la prevención y devolución de los "flujos migratorios". Internamente, el Consejo de Tampere asentó las bases de un "único sistema de asilo europeo" para asegurar un trato idéntico a los refugiados, sin importar cuál sea su destino en Europa.

La llegada a Italia y Grecia, a finales de 1997 y principios de 1998, de un importante número de kurdos iraquíes que habían hecho la travesía por mar desde Turquía, sacudió a la UE, que redactó un plan de acción para asegurar que tal "afluencia" no se repitiera más. El plan, llamado "Afluencia de inmigrantes desde Irak y la región vecina", equiparaba a los solicitantes de asilo con inmigrantes ilegales (se inventó la expresión "refugiados ilegales"), y aspiraba firmemente a la prevención, recomendando un mayor uso de oficiales de enlace en los medios de transporte para evitar embarcos sospechosos, y también recomendaba la utilización de medidas uniformes para la toma de huellas dactilares de todos los inmigrantes ilegales, de cara a facilitar su identificación y repatriación. El plan de acción sobre Irak propuso la vuelta de aquellos "refugiados ilegales" a "zonas seguras en la región de origen" (es decir Turquía y Jordania).

Documento estratégico austriaco

El Plan de Acción sobre Irak fue redactado para una aplicación más amplia, y fue seguido, a mediados de 1998, por el documento estratégico de Austria. Éste obtuvo protagonismo al afirmar que la Convención de Ginebra está obsoleta y que los derechos individuales de asilo deberían ser reemplazados por "ofertas políticas" de protección limitada por parte de los Estados miembros. Su franqueza fue considerada excesiva para el resto de los gobiernos nacionales y fue archivado. Sin embargo, su enfoque sobre la estrategia migrato-

UNIÓN EUROPEA. CUMBRE DE TAMPERE



La globalización de la

ria ha sido recogido y desarrollado. El plan austriaco proponía un método integral que implicaba la combinación de las políticas comerciales, de desarrollo y migratorias con los países de origen y tránsito de refugiados e inmigrantes. "Es imposible tomar decisiones sobre Irak, Pakistán, la antigua Yugoslavia o Turquía", se decía, "sin considerar la clara y evidente ola de inmigración ilegal". La UE "debe usar su fuerza económica y política" para imponer los acuerdos de devolución y readmisión a los países de origen y tránsito. "El progreso en estas áreas debería servir como un criterio importante a la hora de tomar las decisiones para las ayudas al desarrollo".

Estos pasos desde el primer borrador del documento de estrategia austriaco, no superaron su examen por parte del resto de países miembros y fueron suprimidos del segundo borrador en septiembre de 1998. Pero son precisamente estas ideas las que han sido desarrolladas en los planes de acción que se han confeccionado, basándose en el plan sobre Irak, para otros cinco países o regiones que son consideradas lugares claves de procedencia de inmigrantes y refugiados: Afganistán, Somalia, Sri Lanka, Marruecos y Albania (ampliado más tarde para incluir Kosovo). Cada plan fue articulado por un Estado miembro diferente (el Reino Unido se ocupó de Sri Lanka), y la idea era abordar la cuestión integrando los distintos pilares comunitarios, de forma multidisciplinar, de cara a asegurar que las iniciativas en política exterior, ayuda al desarrollo y comercio estén coordinadas con la política de inmigración. En conformidad con esto había que modificar el plan sobre Irak.

Los seis planes de acción fueron adoptados por el Consejo de Asuntos Generales justo antes de Tampere

Statewatch

Traducción a cargo de Yasha Macca-nico e Irene Muela Martínez



Desembarca de emigrantes. Ildefonso Sena

sin ningún debate (el informe y los "planes de acción" fueron aprobados como punto "A"). Los planes, cinco de los cuales eran definitivos, y el sexto, sobre Albania y Kosovo, calificado como "interino", contienen un detallado análisis de la situación demográfica, económica, política y de derechos humanos en el país, así como las causas de la emigración y tránsito de inmigrantes. Incluyen estadísticas sobre el número y edad de la población, esperanza de vida y mortalidad infantil, importaciones y exportaciones a y desde la UE y el resto del mundo, PIB, ayuda al desarrollo y acuerdos comerciales, de cooperación y readmisión—dichas estadísticas van a dirigidas a ser utilizadas para engatusar a estos países de modo que acepten las políticas de readmisión de la UE. Por lo tanto, se define la acción necesaria, de manera que incluya las políticas comerciales y de desarrollo, la política exterior y las prioridades en la "gestión de la inmigración".

El análisis político de los países en cuestión no se anda con rodeos. El plan definitivo sobre Irak califica el país como una "dictadura" donde no existen derechos humanos, donde se han ajusticiado, extrajudicialmente, a 2.500 personas en los dos últimos años. El que trata sobre Sri Lanka reconoce que las principales causas de emigración desde la isla son el conflicto entre el ejército y el LTTE, que no da muestras de resolverse por vía política o militar, y las violaciones de derechos humanos que conlleva. Alude al doble riesgo que corren los tamiles—de reclutamiento forzoso por parte de las "Tigres tamiles", y el peligro de ser considerado por parte de las autoridades sospechosos de simpatizar con los Tigres—. El plan sobre Somalia describe la falta de un gobierno reconocido, en medio de

continuas luchas civiles agravadas por el flujo de armas provenientes de la guerra civil entre Etiopía y Eritrea, además de la completa carencia de infraestructura médica (la mortalidad infantil es de 143 muertes por cada 1.000 nacimientos), inundaciones, malas cosechas y pobreza extrema. El plan sobre Afganistán describe la violación cotidiana de derechos humanos y la justicia sumaria, las inflexibles políticas islámicas de los talibanes, de quienes han huido la mayoría de los refugiados afganos en Europa, además de los efectos de una guerra de 20 veinte años—con una herencia de 6 a 7 millones de minas terrestres, una agricultura e infraestructura (carreteras, telecomunicaciones, energía eléctrica) casi inexistentes, que dan como resultado una esperanza de vida de 45 años. En el informe sobre Albania se describe una total ausencia de orden público (los disturbios de 1997 provocados por el colapso de unos planes de inversión piramidales provocaron 1.500 muertos) y la incapacidad de los ciudadanos para lograr el reconocimiento de derechos legales. El informe sobre Albania se ocupa también de la persecución de personas de etnia albanesa en Kosovo. El sexto plan, sobre Marruecos, es el único en el que se habla de una mejora en la situación de los derechos humanos. Describe una población joven, pobre y subempleada, fuertemente dependiente de envíos desde Europa, junto con una población transeunte de refugiados desde Argelia y el África subsahariana de camino hacia Europa en busca de asilo.

De los seis países objeto de intervención, al menos cuatro se pueden calificar como países que generan refugiados. Pero ninguno de los planes de acción incluye propuesta alguna para permitir a los refugiados de estos países buscar asilo en Europa. Los planes tienen como objetivo obligar a las personas a quedarse donde están—o en países de origen poco seguros, o en condiciones precarias en la región de procedencia—y devolver a aquellos que logran llegar a Europa. La "acción necesaria" en cada plan adquiere especificidad cuando se refiere a medidas para la prevención, políticas disuasorias y de remoción de refugiados e inmigrantes. Para evitar que salgan, se debería utilizar más Oficiales de Enlace con las Aerolíneas (OEA) en el aeropuerto de Colombo, para evitar que los tamiles embarquen en aviones con destino a Europa (ya se ha inducido al gobierno de Sri Lanka a aprobar nuevas leyes para la criminalización del tráfico de población y la salida ilegal (del país), pero éstas no han logrado detener el movimiento ilegal de salida, sólo han conseguido encarecerlo). No habría oficiales de enlace en Irak o Afganistán—pero habría que situarlos en Pakistán, donde se encuentra la mayoría de los refugiados iraquíes y afganos, y habría que ayudar a los oficiales paquistaníes en la detección de documentos falsificados. Del mismo modo, se situarían OEAs en Kenia y Etiopía desde mediados del año 2000, conforme al plan de acción sobre Somalia, para evitar que somalíes sin la documentación adecuada lleguen a embarcar en aviones con destino a Europa.

Se consideran prioritarias la identificación y documentación de inmigrantes y refugiados, a la vista de las dificultades que en el pasado tuvieron diversos países miembros de la UE para persuadir a los países de origen a recibir personas deportadas y sin papeles que han sido devueltas. En Somalia, una de las prioridades de la política exterior, junto a la resolución del conflicto, la inspección de minas y la asistencia en la exportación de ganado, es llegar a un acuerdo sobre las medidas para la identificación y documentación de los refugiados que se devuelven a las zonas del noroeste de Somalia y Puntland en el noreste -áreas que se consideran "seguras" por parte de la UE. Se le pedirá a Sri Lanka que acepte unas medidas para la identificación y documentación de todos los ciudadanos. Sus autoridades ya han comenzado a emitir pasaportes legibles a máquina. También en Kosovo, se le pedirá a ACNUR que emita documentación sobre las personas y propiedades, y se entrenará a oficiales locales en la detección de documentos falsos.

Un ingrediente más del plan es la disuasión. En cada país de procedencia o de refugio temporal, los potenciales inmigrantes hacia Europa serán objeto de una campaña informativa que explique las realidades, riesgos y consecuencias de entrar ilegalmente.

Paz y amor

El corolario para detener la inmigración desde los países destrozados por guerras y regímenes represivos es la mejora de la situación en estos países. Allí, los planes se pueden entender como totalmente ingenuos o abiertamente cínicos. Prometen paz, reconstrucción, desarrollo, reducción de la pobreza, sin especificar cómo van a lograrse estos loables objetivos, más allá de una continuación de los programas de ayuda humanitaria ya existentes. En Tampere no se decidieron desembolsos para luchar contra la pobreza en el tercer mundo, confirmando que estos "planes de acción" tienen que ver única y exclusivamente con la expulsión y readmisión (de inmigrantes). Así, en Afganistán, la "acción necesaria" en política exterior es la paz y el cumplimiento de derechos humanos, ha de mejorarse la cooperación al desarrollo y la efectividad de las ayudas, y se ha de dar prioridad a la sanidad, la educación y la reconstrucción, al tiempo que se debe luchar contra el cultivo de opio.

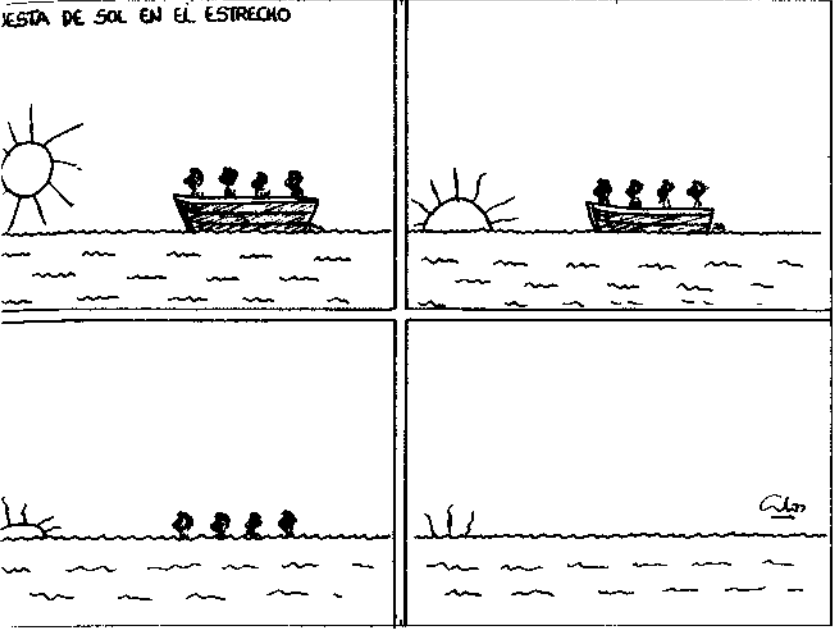
Por otra parte, en la sección sobre "migración", hay planes muy detallados que incluyen acuerdos con Pakistán e Irán sobre la readmisión, que afectan a extracomunitarios sin especificar su nacionalidad, ayudas a las autoridades paquistaníes en la detección de documentos falsificados, un aumento del número de OEAs en Pakistán y más oficiales de inmigración en la región, así como una campaña informativa para disuadir a los inmigrantes ilegales.

La acción detallada bajo el título de política exterior en Somalia incluye "facilitar la resolución del conflicto", mantener el embargo del Consejo de Seguridad de la ONU, seguir dialogando con las autoridades efectivas de las diferentes partes del país; la observación y prevención de violaciones de derechos humanos; discutir sobre la provisión de apoyo a las administraciones regionales, considerar la celebración de juicios por crímenes de guerra, la continuación de la ayuda humanitaria y al desarrollo, la promoción de medidas que aseguren la tolerancia y los derechos humanos, informar y realizar estudios sobre las minas, reforzar la educación, sanidad, empleo, la infraestructura económica, y especialmente, la ayuda a la exportación de ganado.

Las prioridades en la política migratoria incluyen abordar la repatriación voluntaria, la evaluación de programas de retorno para solicitantes de asilo que no lo hayan obtenido; controlar la capacidad de acogida y protección de países africanos (aplicándose la política de "región de procedencia segura"), cooperación con las autoridades reales en el tráfico de inmigrantes y la lucha contra el tráfico de niños (se refiere a los solicitantes de asilo no acompañados de Somalia más que a niñas prostitutas), campañas informativas sobre los efectos destructores de la inmigración ilegal, OEAs en los aeropuertos cercanos (probablemente Kenia, Etiopía y Djibouti, aunque no hayan sido mencionados), y acuerdos de readmisión para devolver a los solicitantes de asilo que no lo obtuvieron e inmigrantes clandestinos. El ministerio de asuntos exteriores aprobará medidas para la identificación y documentación de refugiados en regiones que no son reconocidas.

Los demás planes de acción presentan una combinación semejante de recomendaciones genéricas y de afirmación de intenciones de mejorar la situación política, económica y de derechos humanos en los países de origen (de los refugiados), junto con recomendaciones que son específicas, claras y aplicables para prevenir tanto la inmigración que tiene su origen en estos países, como la que pasa por ellos en tránsito. Las bazas del comercio y de las ayudas serán explícitamente utilizadas en este proceso. Los acuerdos de readmisión, independientes o incluidos en planes de cooperación comercial y económica, están muy a la vista. El plan sobre Somalia recomienda que se adopten acuerdos de readmisión con lo que llama las autoridades "de facto", gobiernos autoproclamados en regiones del país que no han sido reconocidos en ninguna parte del mundo. El plan provisional sobre Albania recomienda la aprobación de un acuerdo general de readmisión por parte de la UE, en el contexto de planes para un futuro "Acuerdo de Estabilización y Asociación". Para Kosovo, aconseja la aprobación de un acuerdo de readmisión entre la UE y la República Federal de Yu-

VESTA DE SOL EN EL ESTRECHO



Carlos Villanueva

goslavia de Milosevic para la devolución de personas de etnia albanesa "en cuanto sea posible".

En el documento estratégico austríaco se planteaba que "Un planteamiento de control de entradas que sea eficaz no puede basarse simplemente en controles de frontera, sino que debe intervenir en cada paso que da un extracomunitario desde el momento en el cual comienza su viaje, hasta que llega a su destino." Estas palabras han sido tomadas al pie de la letra en los planes de acción, en el tratamiento de las medidas que deben aplicarse en países de tránsito -Pakistán, Irán, Turquía y Marruecos. Por lo tanto, el plan de acción sobre Afganistán recomienda que haya acuerdos de readmisión con Pakistán e Irán, que incluyan la aceptación por parte de éstos de sus nacionales, apátridas y extracomunitarios que sean devueltos. Hay que respaldar a los gobiernos iraní y pakistaní en su tarea de hospedar a los refugiados afganos (en este momento Irán mantiene a 1,4 millones, y Pakistán acoge a 2 millones, en comparación con unos miles que están en Europa). El plan sobre Irak indica que el norte de Irak se puede considerar seguro para los Kurdos y que se debe negociar un acuerdo de tránsito con Turquía para autorizar la repatriación, tanto voluntaria como forzosa, de kurdos al norte de Irak. El plan sobre Kosovo recomienda acuerdos de tránsito con Hungría, Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Albania para permitir la repatriación de albaneses de Kosovo por tierra, pasando por sus territorios.

El plan sobre Marruecos señala que este país se opone a aceptar el retorno, tanto de sus propios inmigrantes sin papeles como de los africanos que se dicen han pasado por su territorio. Además, no exige visados a los africanos que entran en el país. El plan

recomienda, además de la implementación de los acuerdos que ya existen, y la ampliación de estos (donde sea necesaria) para incluir a los extracomunitarios, ejercer presión sobre Marruecos para que introduzca la exigencia de visados para personas de África occidental, particularmente a los nigerianos, senegaleses, malienses y nacionales de la República Democrática de Congo (antigo Zaire). La posición de Marruecos en la Asociación Euro-Mediterránea (Euro-Mediterranean Partnership) y en el Acuerdo de Asociación (Association Agreement) firmado en 1996, y su dependencia de la UE en la mayoría de su comercio, significa que no puede permitirse contestar negativamente.

"Contrabando" al vacío

La lucha contra el tráfico de migrantes y refugiados encabeza la agenda de los planes de acción. En las Conclusiones de la Presidencia de la cumbre, se describe como un mal equivalente al tráfico de drogas. Pero los niños que son traídos a Europa desde Somalia y Sri Lanka, descritos por los planes de acción como víctimas de los traficantes son, por regla general, niños cuyos padres ya han perdido uno o más hijos debido a la guerra, muerte o reclutamiento forzoso, o simplemente a causa de alguna enfermedad evitable en los campos de refugiados, y que están dispuestos a todo con tal de salvar la vida de los niños que les quedan vivos. No son tanto víctimas de los traficantes como de las guerras y de las políticas y prácticas de inmigración occidentales que no les permiten marcharse legalmente. Ahora el tráfico de solicitantes de asilo es muy costoso y, para las personas que se desplazan, muy peligroso. Cada año, docenas de ellos se ahogan en el Estrecho de Gibraltar, o se asfixian en las bodegas de buques de alta mar o en camiones de contenedores. Hay gente, inclusive policías de frontera en países de tránsito, que se hacen muy ricos a través del tráfico de personas. Pero la explicación sencilla del fenómeno no se encuentra en ninguna parte: los solicitantes de asilo se ven obligados a ponerse en manos de los traficantes debido a la falta de medios legales para buscar protección en Europa. (El único grupo de refugiados que obtuvo ayuda para llegar a los estados miembros de la UE recientemente fueron los kosovares, a los cuales se les concedió un año de protección temporal que, en muchos estados de la UE, no otorga derecho a intentar conseguir una posición más segura, y les dejó bajo la amenaza de expulsión forzosa si no volvían voluntariamente. No ha habido ayuda para refugiados de África, Asia u Oriente Medio desde los refugiados vietnamitas que huyeron en barcos (boat people). Y no existen propuestas para rectificar esta omisión, no existe un plan para proporcionar los medios legales para entrar a Europa a los que buscan refugio. Las Conclusiones de la Presidencia sobre asilo

hablan de "un respeto absoluto del derecho a pedir asilo". Si siguen ejecutando las políticas de la UE sobre visados, sanciones para transportistas, OEA's y medidas contra el tráfico de personas en contra de los que huyen de sus países como refugiados, es difícil imaginar cómo podrá ser respetado, en la práctica, este derecho.

Sistema Común de Asilo

Los planes de acción fueron aprobados por el Consejo de Tampere como parte de la "creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia" conforme al Tratado de Amsterdam, que otorga la competencia en asuntos de inmigración y asilo a las instituciones comunitarias, bajo el Primer Pilar. En el tema del asilo, esto significa trabajar para establecer un "sistema europeo común de asilo". A corto plazo, esto supone la modificación del Convenio de Dublin para que incluya la "determinación clara y viable" del Estado responsable del examen de una petición de asilo, condiciones mínimas comunes para la acogida de los solicitantes de asilo, y un proceso de aproximación de las normas sobre reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado en todos los países miembros. También se establecerán medidas de "protección subsidiarias" para aquellos que no cumplan los requisitos de la Convención de Ginebra. A largo plazo, se fijará un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo. El Tratado de Amsterdam fija un plazo de 5 años para llevar a cabo este programa. El objetivo explícito es limitar la "migración secundaria" en el interior de la Unión por parte de los solicitantes de asilo que, según los ministros responsables de inmigración, acuden en tropel al país con mayor porcentaje de admisiones, o al país que ofrece mejores condiciones de ayudas sociales u oportunidad de trabajo durante la tramitación de la petición de asilo. Los ministros han dicho, con franqueza, que no quieren ofrecer mejores condiciones que el resto de países miembros de la UE; así, las condiciones, procedimientos y criterios de decisión comunes, resultarán probablemente de un proceso de nivelación por abajo hasta llegar al nivel más bajo, antes que una nivelación para elevar las condiciones al nivel más alto.

Inmigración e integración

Aunque el Tratado de Amsterdam incluyera la inmigración además del asilo, se hizo poco trabajo sobre las políticas de inmigración para admitir inmigrantes (estudiantes, miembros de familias y trabajadores) —en contraste con la readmisión de inmigrantes en los países de origen o tránsito. Las Conclusiones de la Presidencia hablan de la "necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de ad-

misión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen". Esta puede ser una referencia al debate sobre las cuotas, en una situación en la cual muchos países comunitarios necesitan más trabajadores para sustentar su población, que va envejeciendo. El último elemento del plan sobre inmigración y asilo en el Consejo de Tampere es la promesa de tomar medidas respecto a los más de 15 millones de extracomunitarios que residen en Europa desde hace mucho tiempo, cuya situación ha sido constantemente desatendida durante más de una década. El Consejo confirma el objetivo de permitir que los que residen legalmente en Europa desde hace mucho, tengan la oportunidad de obtener la nacionalidad del país miembro en el cual viven, al mismo tiempo que ofrece "derechos y deberes semejantes a los de los ciudadanos comunitarios" en lo que tiene que ver con residencia, educación y trabajo. Tampere no les ofrece una ciudadanía completa, más bien una nueva forma de ciudadanía "de segunda clase" dependiente de su buena conducta y su integración en los valores y normas comunitarias.

La visión de conjunto queda clara: ofrecer una mejora en la protección de los residentes legales en el terreno de libertad, seguridad y justicia, mientras se exportan los controles de inmigración (con la falta de libertad, seguridad e injusticia que les caracteriza) a los países y regiones de origen de refugiados, donde ni se ven, ni se oyen.

