



LA FALLIDA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA¹

Fecha de recepción: 27 enero 2019 / Fecha de aceptación: 15 marzo 2019

JUAN MANUEL GOIG MARTÍNEZ

Universidad Nacional de Educación a Distancia

(España)

juanmgoig@der.uned.es

Resumen: A pesar de que la UE pretende ser un espacio común, en el que las distintas políticas se adopten entre todos los Estados-miembro, la búsqueda de una “Política común en materia migratoria”, que se encuadre en el propósito de hacer de Europa un espacio común de libertad, seguridad y justicia ha fracasado. En materia migratoria se ha avanzado más en la gestión y el control de flujos que en el trato justo a los inmigrantes, y el resultado ha sido una política migratoria muy restrictiva, y se ha puesto de manifiesto las graves diferencias en el seno de la UE a la hora de abordar el tratamiento de los inmigrantes, y, en especial, de los solicitantes de asilo y protección internacional. El presente estudio pretende mostrar cómo los atentados terroristas y la crisis económica han dado lugar a políticas nacionales que atentan contra los principios democráticos, contra los derechos humanos, y contra los valores de la UE.

Palabras clave: Política migratoria común; espacio de justicia, libertad y seguridad; derechos de los inmigrantes; políticas de integración; control de fronteras.

Abstract: Despite the fact that the EU intends to be a common space, in which the different policies are adopted among all member states, the search for a “common policy on migration”, which is framed in the purpose of making Europe a Common space of freedom, security and justice has failed. In terms of migration, progress has been made in the management and control of flows rather than in the fair treatment of immigrants, and the result has been a very restrictive migration policy, and the serious differences within the EU have been highlighted. when dealing with the

¹ La presente investigación se ha realizado en el ámbito del Proyecto de Investigación DER2017-83596-R, (Proyectos EXCELENCIA y Proyectos RETOS AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACIÓN, Programa de I+D+i orientado a los retos de la sociedad (2017), Ministerio de Economía, Industria y Competitividad) UCLM, Facultad de Derecho de Albacete, bajo el Título: “Democracia y solidaridad en las integraciones económicas”, siendo los Investigadores Principales: IP1: José Luis García Guerrero. IP2: María Luz Martínez Alarcón.



treatment of immigrants, and, in particular, of asylum seekers and international protection. The present study aims to show how terrorist attacks and the economic crisis have given rise to national policies that undermine democratic principles, against human rights, and against EU values.

Keywords: Common migration policy; area of justice, freedom and security; immigrant rights; integration policies; border control.

1. INTRODUCCIÓN. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UE

Vivimos el momento de la Historia en que existen más personas desplazadas de manera forzada a consecuencia de las guerras, las situaciones de violencia generalizada y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, o por causas económicas. Estos movimientos migratorios se desarrollan en condiciones de grave riesgo y desprotección a consecuencia de las políticas de impermeabilización de fronteras adoptadas por los países y regiones enriquecidas, como la UE.

Los flujos migratorios han sido, y continúan siendo, magnitudes importantes del cambio social, económico y cultural².

Una parte significativa de las personas migrantes ve en Europa un lugar donde encontrar protección y seguridad para intentar reconstruir sus vidas. Sin embargo, el progresivo cierre de las fronteras y la apuesta por medidas cada vez más contundentes de externalización del control de las migraciones, alejan a la UE de un trato justo a migrantes, y han convertido las travesías hacia Europa en las más peligrosas del planeta.

² En 1994 en El Cairo, la comunidad internacional buscó, por primera vez, desarrollar un modelo integral para gestionar la migración. El Capítulo X del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo señala una serie de orientaciones de política que incluye, entre otros, los derechos de los migrantes, el desarrollo de programas de migración ordenada, la prevención de la trata de migrantes, la reducción de las causas de la migración no deseada, la promoción del desarrollo potencial de la migración, y la necesidad de cooperación entre países en la gestión exitosa de la migración. (Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) de El Cairo [<http://www.un.org/popin/icpd2.htm>, fecha 07.12.2018]. Capítulo 10, Migración Internacional [<http://www.cnice.org/pop/icpd/poa10.htm>, fecha 13.12.2018].



Los permanentes desplazamientos de población están produciendo cambios en la UE.

Ya entrado el Siglo XXI, Europa ha sufrido una nueva realidad migratoria, la mayor crisis migratoria y humanitaria en Europa, después de la Segunda Guerra Mundial. La crisis migratoria en Europa, también conocida como crisis migratoria en el Mediterráneo o crisis de refugiados en Europa, es una situación humanitaria crítica, que se agudizó en 2015, por el incremento del flujo descontrolado de refugiados, solicitantes de asilo, emigrantes económicos y otros migrantes en condición de vulnerabilidad, que en conjunto, comparten las vías de desplazamiento irregular hacia países de la UE, a través de peligrosas travesías en el mar Mediterráneo y el sudeste de Europa, procedentes de países de Oriente Medio, África, los Balcanes Occidentales y Asia del Sur.

En la actualidad, uno de los fines fundamentales de la Unión Europea es contar con una política de migración europea completa, con visión de futuro y basada en la solidaridad. La política de migración tiene por objeto establecer un enfoque equilibrado para abordar, tanto la migración regular, como la irregular.

La Unión tiene como objetivo establecer un enfoque equilibrado para gestionar la inmigración legal y luchar contra la inmigración irregular. Una gestión adecuada de los flujos migratorios exige igualmente garantizar un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros, mejorar las medidas de lucha contra la inmigración irregular, incluidos la trata y el tráfico de personas, y fomentar una cooperación más estrecha con terceros países en todos los ámbitos. La Unión busca establecer un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los inmigrantes legales comparable al de los ciudadanos de la Unión³.

³ Desde 2008, y de acuerdo con los objetivos comunitarios en materia migratoria, se han producido: cambios institucionales introducidos por el Tratado de Lisboa; cambios políticos («Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» adoptado por la Comisión en 2011; Orientaciones estratégicas de junio de 2014, y Agenda Europea de Migración, 2015, entre otras), y cambios legislativos de gran



Con arreglo al Tratado de Lisboa, las políticas de inmigración se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero (artículo 80 del TFUE).

Sin embargo, la gestión de los flujos migratorios está evidenciando las contradicciones abiertas de un proyecto europeo parcial e incumplido.

La “crisis migratoria y de refugiados”, en realidad, es una crisis de la cohesión europea y de la incapacidad de acoger, como síntoma de la falta de solidaridad.

La crisis económica y sus efectos sociales, y el terrorismo, están provocando que en la UE se apliquen políticas más restrictivas en materia migratoria y de asilo, que llegan a poner en cuestión los valores fundacionales de la Unión y la letra del propio Tratado de Lisboa en materia de derechos humanos.

La política de inmigración de la Unión Europea relativa al control y la gestión de los flujos migratorios puede abordarse desde múltiples perspectivas. Además de la dimensión económica, es necesaria la orientación defensiva que pone en evidencia la exigencia de blindar las fronteras ante la interpretación de la inmigración desde una visión de seguridad y orden público. Pero junto a ello, es preciso un enfoque social, que supere la pretendida homogeneidad europea que se toma como referencia en la articulación de esta política⁴.

El aumento de la migración hacia Europa requiere una respuesta de la UE en varios niveles. En primer lugar, las políticas de gestión de la inmigración regular e

calado (Directiva 2009/50/CE; Directiva 2011/98/UE; Directiva 2014/36/UE; Directiva 2014/66/UE; Directiva (UE) 2016/801, en materia de inmigración ilegal. La Unión ha adoptado importantes actos legislativos para luchar contra la inmigración irregular: Directiva 2002/90/CE; Decisión marco 2002/946/JAI; Directiva 2011/36/UE; Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020); Directiva de retorno» (2008/115/CE) y Plan de Acción de la UE en materia de retorno; Reglamento (UE) 2016/1953 y Directiva 2009/52/CE. En materia de integración: Directiva 2003/86/CE; Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países; Foro Europeo de la Migración, y Red Europea de Integración.

⁴ Cf. SOLANES CORELLA, A. «La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves», en *ARBOR* 181 (2005), p. 713.



irregular y, en segundo lugar, las normas comunes de asilo en toda la UE. También ha dado lugar a la necesidad de acciones y reformas adicionales para garantizar la seguridad fronteriza, así como una distribución más justa de los solicitantes de asilo entre los países de la UE.

La incapacidad y la desidia de los líderes europeos para consensuar una política de migración y asilo común tras años de esfuerzos, debates y propuestas, el preocupante ascenso de las fuerzas políticas “antiinmigración” y también la difusión masiva de noticias falsas contra las personas refugiadas y de un discurso xenófobo y racista, perfilan un futuro inmediato sombrío para la política migratoria y de protección internacional en la UE.

2. LA CRISIS MIGRATORIA Y LA REACCIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBRO DE LA UE

La UE se enfrenta a dos tipos de demanda migratoria; una estructural: la de los inmigrantes económicos; otra coyuntural: la de los solicitantes de asilo. Se han adoptado instrumentos político-normativos sobre fronteras, migraciones y asilo, pero presididos por una perspectiva eminentemente policial y “de seguridad” dudosamente respetuosa de los derechos fundamentales⁵.

La política de migración y asilo se ha convertido en uno de los grandes obstáculos de las negociaciones que definen la agenda de la UE.

A pesar de la disminución de flujos migratorios en los años 2017 y 2018, y más allá de la variación estadística, si se tiene en cuenta el contexto internacional desde un punto de vista político, económico y humanitario, es evidente que los flujos

⁵ Un estudio más completo sobre la normativa comunitaria en materia de migración, asilo, y control de fronteras, puede verse en GOIG MARTÍNEZ, J. M., *Multiculturalidad, integración y derechos de los inmigrantes en España*, Madrid 2015. También del mismo autor: «La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma o la historia de un fracaso», en *Revista de Derecho de la Unión Europea* 32 (2017), pp. 71-111, e «Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea», en *Revista Derecho UNED* 18 (2016), pp. 55-84.



migratorios continuarán en los próximos años, y, mientras tanto, la UE ha optado por reforzar los controles y trasladar la gestión de fronteras a los países vecinos⁶.

⁶ Los últimos datos *en materia migratoria general* son del año 2016, y son facilitados por EUROSTAT, con datos actualizados a noviembre de 2018 por Statistics Explained, plataforma de publicación electrónica y una puerta de entrada a la información estadística de Eurostat, que proporciona información completa sobre cualquier tema estadístico tratado por Eurostat. El número de nacionales de un tercer país que a 1 de enero de 2017 residían en un Estado miembro de la UE era de 21,6 millones, lo que representa el 4,2 % de la población de la EU-28. Por otra parte, 16,9 millones de personas que a 1 de enero de 2017 vivían en uno de los Estados miembros de la UE eran nacionales de otro Estado miembro de la UE. En relación con el país de nacimiento, a 1 de enero de 2017, residían en un Estado miembro de la UE 36,9 millones de personas nacidas fuera de la EU-28, mientras que 20,4 millones habían nacido en un Estado miembro de la UE diferente de aquel en el que residían. Solo en Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Eslovaquia y Chipre el número de personas nacidas en otros Estados miembros de la UE fue superior al número de personas nacidas fuera de la EU-28. En términos absolutos, el mayor número de no nacionales que a 1 de enero de 2017 vivían en la UE se registró en Alemania (9,2 millones de personas), Reino Unido (6,1 millones), Italia (5,0 millones), Francia (4,6 millones) y España (4,4 millones). Los extranjeros en estos cinco Estados miembros representaron colectivamente el 76 % del número total de extranjeros que vivían en todos los Estados miembros de la UE, mientras que esos cinco Estados miembros tenían un 63 % de la población de la EU-28. En términos relativos, el Estado miembro de la UE con el porcentaje más alto de no nacionales era Luxemburgo, donde los no nacionales representaban el 48 % de su población total. Se registró asimismo un elevado porcentaje de ciudadanos extranjeros (un 10 % o más de la población residente) en Chipre, Austria, Estonia, Letonia, Bélgica, Irlanda, Malta y Alemania. En cambio, los no nacionales representaban menos del 1 % de la población en Polonia y Rumanía (0,6 % en ambos países) y en Lituania (0,7 %). Un total de 4,3 millones de personas emigraron a alguno de los Estados miembros de la EU-28 durante 2016, mientras que, según los informes, al menos 3,0 millones de emigrantes dejaron, un Estado miembro de la UE. Estas cifras totales, no obstante, no representan los flujos de migración a o desde la UE en general, ya que también se incluyen los flujos entre diferentes Estados miembros de la UE. Entre estos 4,3 millones de inmigrantes durante 2016, se estima que 2,0 millones eran ciudadanos de terceros países, 1,3 millones de personas tenían la nacionalidad de un Estado miembro de la UE diferente de aquel al que emigraron, alrededor de 929 000 personas migraron a un Estado miembro de la UE del que tenían la nacionalidad (por ejemplo, nacionales retornados o nacionales nacidos en el extranjero) y unas 16 000 personas eran apátridas. Alemania notificó el número total de inmigrantes más alto (1 029 900) en 2016, seguida del Reino Unido (589 000), España (414 700), Francia (378 100) e Italia (300 800). Alemania también notificó el número de emigrantes más alto en 2016 (533 800), seguida de Reino Unido (340 400), España (327 300), Francia (309 800), Polonia (236 400) y Rumanía (207 600). Un total de 21 Estados miembros de la UE notificaron más inmigración que emigración en 2016, pero en Bulgaria, Croacia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal y Rumanía, el número de emigrantes superó al de inmigrantes. En relación con el tamaño de la población residente, Luxemburgo registró las tasas de inmigración más altas en 2016 (39 inmigrantes por cada 1 000 personas), seguido de Malta (38 inmigrantes por cada 1 000 personas). En cuanto a la emigración, las tasas más altas en 2016 correspondieron, según los informes, a Luxemburgo (23 emigrantes por cada 1 000 personas), Malta, Lituania y Chipre (todos con 18 emigrantes por cada 1 000 personas) e Irlanda (13 emigrantes por cada 1 000 personas). El número de personas que adquirieron la nacionalidad de un Estado miembro de la UE en 2016 fue de 994 800, lo que corresponde a un aumento del 18 % con respecto a 2015. Italia registró el mayor número de personas que adquirieron la nacionalidad en 2016, con 201 600 (o el 20 % del total de la EU-28). Los siguientes niveles más altos de adquisición de nacionalidad se registraron en España (150 900), el



Reino Unido (149 400), Francia (119 200) y Alemania (112 800). En términos absolutos, en comparación con 2015, los mayores incrementos se registraron en España, donde se concedió la nacionalidad española a 36 600 residentes más, seguida de Reino Unido (31 400), Italia (23 600), Grecia (19 300) y Suecia (12 300). Por el contrario, el mayor descenso en términos absolutos se observó en Irlanda (obtuvieron la nacionalidad irlandesa 500 personas menos que en 2015) y Polonia (300). Un indicador muy común es la “tasa de naturalización”, que se define como la relación entre el número total de nacionalidades concedidas y la población de residentes extranjeros a principios de ese mismo año. El Estado miembro de la UE con mayor tasa de naturalización en 2016 fue Croacia (9,7 adquisiciones por 100 residentes no nacionales), seguida de Suecia y Portugal (con 7,9 y 6,5 adquisiciones por 100 residentes no nacionales, respectivamente). Respecto a los datos en *materia de asilo* extraídos el 16 de marzo de 2018 y el 18 de abril de 2018 (parte sobre las decisiones finales) (fecha prevista para la actualización del artículo: septiembre de 2019), facilitados por EUROSTAT, con datos actualizados a noviembre de 2018 por Statistics Explained, son: En 2017, casi 705 000 solicitantes de asilo solicitaron protección internacional en Estados miembros de la Unión Europea (UE). Esto representó algo más de la mitad de la cifra registrada en 2016, cuando se registraron casi 1,3 millones de solicitantes de asilo. Los *nuevos solicitantes de asilo* en la EU-28 en 2017 fueron 650 000, 55 000 (alrededor de un 8 %) menos que el número total de solicitantes. Un nuevo solicitante de protección internacional es una persona que presenta una solicitud de asilo por primera vez en un determinado Estado miembro de la UE y, por lo tanto, excluye a los solicitantes que reiteran su solicitud (en dicho Estado miembro), de modo que refleja con más precisión el número de recién llegados que solicitan protección internacional en el Estado miembro declarante. Esta última cifra supuso un descenso de 560 000 nuevos solicitantes en 2017 en toda la EU-28 con respecto al año anterior, puesto que el número de nuevos solicitantes cayó de 1,2 millones en 2015 a 650 000 en 2017. Esto se produjo tras una ligera disminución de 50 000 nuevos solicitantes entre 2015 y 2016. Las principales contribuciones a la disminución fueron cifras inferiores de solicitantes de Siria, Afganistán e Iraq. Siria fue el principal país de nacionalidad de los solicitantes de asilo en los Estados miembros de la UE en 2017, posición que ha mantenido año tras año desde 2013. En 2017, el número de nuevos solicitantes sirios en la EU-28 disminuyó hasta 102 000 respecto a los 335 000 en 2016, mientras que el porcentaje total de sirios en la EU-28 bajó del 27,8 % al 15,8 %. A pesar del descenso, Siria fue el principal país de origen en catorce Estados miembros de la UE. Los iraquíes representaron el 7 % del número total de nuevos solicitantes de asilo y los afganos, el 7 %, mientras que los nigerianos y los paquistaníes representaron el 6 % y el 5 % respectivamente. En 2017, los mayores aumentos relativos en comparación con 2016 entre los grupos de nacionalidad de los nuevos solicitantes de asilo en la EU-28 más numerosos se registraron para los nigerianos (proporción de hasta 2,2 puntos porcentuales), bangladesíes y guineanos (hasta 1,6 puntos porcentuales en cada uno de los grupos). También se produjo un crecimiento considerable en términos relativos en el número de solicitantes de Turquía, Venezuela, Costa de Marfil, así como Eritrea y Albania. En 2017, el principal descenso relativo en el número de solicitantes entre los países de origen de los solicitantes de asilo más comunes (excepto Siria) se registró para los afganos, iraquíes e iraníes. Con 198 000 solicitantes registrados en 2017, Alemania representó el 31 % de todos los nuevos solicitantes en la EU-28, seguida de Italia (127 000 o el 20 %), Francia (91 000 o el 14 %), Grecia (57 000 o el 9 %), Reino Unido (33 000 o el 5 %) y España (30 000 o el 5 %). Entre los Estados miembros con más de 5 000 nuevos solicitantes de asilo en 2017, el número de solicitantes comparados en términos relativos con el año anterior experimentó el mayor crecimiento en España (+96 % o 15 000 nuevos solicitantes más en 2017 que en 2016), seguida de Francia (+19 % o 14 000 más), Grecia (+14 % o 7 000 más) e Italia (+4 %, o 5 000 más). En cambio, las mayores disminuciones relativas se registraron en Alemania (-73 % o 520 000 nuevos solicitantes de asilo menos en 2017 en comparación con 2016), Austria (-44 % o 18 000 menos), los Países Bajos (-17 % o 3 000 menos) y el Reino Unido (-15 % o 6 000 menos). Se dispone de datos relativos a las decisiones sobre las solicitudes de asilo para dos niveles, a saber, las decisiones en primera instancia y las decisiones finales dictadas en un procedimiento de recurso o revisión. Los



Una de las consecuencias del desarrollo del yihadismo y de las crisis humanitarias que se están produciendo, entre otros, en Estados como Siria, Líbano o Irak, ha sido el gran desplazamiento de población que huye de la guerra y busca asilo y protección, y la UE no ha estado a la altura de las circunstancias.

La UE no ha sido capaz de actuar adecuadamente, y se ha visto desbordada en el tratamiento de los refugiados, pero el hecho más grave es que han aflorado las disensiones en el seno de la UE para su gestión, y algunos Estados han bloqueado el desarrollo de una política de asilo adecuada a los principios europeos.

La actual crisis de refugiados e inmigrantes sólo se puede gestionar con una respuesta común por parte de Europa. Las medidas que cada país tome de forma individual no resolverán el problema sino que agravarán una situación ya de por sí caótica, aumentando el sufrimiento de las personas y la tensión entre los Estados en un momento en el que Europa necesita más solidaridad y confianza.

Las medidas restrictivas recientemente adoptadas por algunos Estados, especialmente Hungría - pero también Austria, Eslovenia, Croacia, Serbia y Macedonia -, y la forma en que están siendo implementadas, que están limitando extraordinariamente el acceso de los refugiados en la frontera, contravendrían el derecho internacional y la jurisprudencia europea.

veintiocho Estados miembros de la UE proporcionaron estatus de protección a 538 000 solicitantes de asilo en 2017, un descenso de casi el 25 % respecto a 2016. En 2017, hubo casi 1 millón de decisiones en primera instancia en todos los Estados miembros de la UE, ligeramente por debajo de la cifra de 2016 (1,1 millones). La gran mayoría de las decisiones se tomaron, con diferencia, en Alemania (véase el gráfico 7), con más de la mitad (54 %) del total de decisiones tomadas en primera instancia en la EU-28 durante el 2017. El porcentaje de decisiones finales positivas sobre la base de un procedimiento de recurso o revisión (36 %; véase el gráfico 9) fue considerablemente inferior en la EU-28 en 2017 con respecto a las decisiones en primera instancia (45 %; véase el gráfico 8). En 2017, alrededor de 95 200 personas en la EU-28 recibieron decisiones finales positivas sobre la base de un procedimiento de recurso o revisión. De ellas, 49 600 obtuvieron el estatuto de refugiado, 31 100 recibieron protección subsidiaria y otros 14 600 obtuvieron protección humanitaria.



La política común migratoria de la UE debe de basarse, principalmente en el establecimiento de una “política común de derechos y libertades”⁷. Sin embargo esto no es así en la realidad práctica. Algunos Estados han criminalizado la inmigración irregular, otros han endurecido sus políticas migratorias, y otros, como España, han respondido con reducción de derechos. En el caso español, se eliminó el derecho a la protección de la salud en el año 2012, aunque recientemente se ha vuelto a reconocer la atención sanitaria a la población inmigrante, y se han legalizado las “devoluciones en caliente” en la LOSC de 2015, a pesar de que España ha sido sancionada por el TEDH por la expulsión irregular de inmigrantes⁸.

La situación actual, no es muy alentadora: Bélgica ya limita beneficios sociales a ciudadanos comunitarios, y Reino Unido ha aprobado en referéndum el Brexit, en gran medida como consecuencia de la política migratoria comunitaria; Francia ha endurecido los controles en el territorio Schengen; Alemania propone impedimentos a la libre circulación de nacionales de ciertos Estados de la UE; Suiza ha convocado un referéndum para limitar la inmigración europea, violando la relación de movimientos que rige desde 2002; Grecia ha llegado a amenazar con abrir sus fronteras para dejar paso a la inmigración que procede del sur, como medida de presión en la negociación de su rescate, y España e Italia, que sufren una presión migratoria muy fuerte, por ser fronteras exteriores, no pueden gestionar adecuadamente los flujos migratorios irregulares en sus territorios.

La mayor parte de los Estados limitan la protección a la población extranjera con residencia legal (Francia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia, Portugal, República Checa, Eslovaquia, Estonia) o, de forma aún más restrictiva, a la que

⁷ RODRÍGUEZ BEREJO, A., «La Carta de Derechos Fundamentales de la UE», en *Revista de Derecho de la Unión Europea* 1 (2001), pp. 45 y ss.

⁸ En la STEDH, asunto N.D y N.T contra España, de 3 de octubre de 2017, demandas nº 8675/15 y 8697/15, el Estado español ha sido condenado por violar las normas europeas que prohíben expulsiones en caliente y sin posibilidad de recurso, al realizar una devolución “*sin verificar la identidad, sin dejarles explicarse, sin acceso a abogados ni traductores ni personal médico*”, violando los artículos 4 y 13 del CEDH.



dispone del derecho a la residencia legal permanente (Finlandia, Malta, Chipre, Eslovenia, Hungría, Polonia, Lituania, Letonia, Bulgaria). También orientadas en exclusiva a las personas con residencia legal, otras normativas se centran en la presencia en el territorio o la residencia habitual en él (Reino Unido o Irlanda), criterio confirmado por la STJUE de 11 de noviembre de 2014 (C-333/13, Dano/Leipzig).

Varios Estados europeos, además de los ya indicados, anuncian el endurecimiento de su política migratoria. Suecia ha anunciado que restablecerá los controles fronterizos, mientras que Eslovenia ha comenzado a levantar una valla a lo largo del río Sutla, frontera natural con Croacia, en términos similares a la decisión ya adoptada por el gobierno húngaro, que hizo cambiar la corriente migratoria hacia Eslovenia.

Ocho cumbres sobre migración han celebrado ya la UE entre 2015 y 2018. Y, sin embargo, la solución a la crisis de los refugiados aún parece demasiado lejana.

La Cumbre de la Valeta ha consumado la política de cierre de fronteras. Se ha sustituido la idea de cómo ayudar a los refugiados por cómo evitar que lleguen más; suplir la idea de favorecer la seguridad de los refugiados por la nuestra; se cambia la protección del derecho a la vida o el reconocimiento del derecho de asilo, por nuestro derecho a tener fronteras seguras. Ya no se trata de cómo integrar a los inmigrantes, refugiados o asilados, sino cómo devolverlos a sus países de origen⁹.

A las políticas restrictivas de Hungría, que construyó una valla con Serbia, con Croacia y con Rumanía, ignorando el acuerdo Schengen, y ha aprobado penas de cárcel de hasta tres años para la aquellos que intenten entrar irregularmente en el país, se han sumado otras¹⁰. El parlamento danés aprobó el 26 de enero de 2016 un

⁹ TORREBLANCA., J. I. (14 de noviembre de 2015): «Cierre», *El País*.

¹⁰ El Parlamento húngaro ha aprobado con fecha 6 de marzo de 2017, medidas para endurecer los controles fronterizos y albergar a los inmigrantes en campamentos junto a la frontera. Los inmigrantes cuyas solicitudes no sean inmediatamente aprobadas no podrán moverse libremente por Hungría sino



proyecto de ley que incluye limitar la reagrupación familiar en el país, el endurecimiento de los criterios para obtener un permiso de residencia, y la confiscación de dinero y objetos de valor a los refugiados para costear su estancia, medidas que se unen a la posibilidad de detención policial a inmigrantes y solicitantes de asilo sin control judicial, aprobada en noviembre de 2016. También Suiza exige a los refugiados que entreguen al Estado los activos que tengan un valor superior a mil francos suizos, medida que también se ha aplicado en los estados federados alemanes de Baviera y Baden-Württemberg. En Alemania, se ha adoptado un acuerdo entre los partidos gobernantes para endurecer el derecho de asilo, dificultar la reagrupación familiar y acelerar las expulsiones.

Se han acogido medidas excéntricas, y tan polémicas que se han tenido que retirar, en ciudades de Reino Unido: en Cardiff, los solicitantes de asilo eran obligados a lucir pulseras identificativas; y en Middlesbrough, las puertas de las casas donde habitaban refugiados eran pintadas de rojo.

Además, los controles aduaneros temporales se han extendido por toda Europa, y se han adoptado restricciones y medidas discriminatorias en las políticas fronterizas y de asilo en Austria, Eslovenia y Macedonia. En algunos casos, se han escuchado afirmaciones xenófobas en contra de la inmigración musulmana, como en Bulgaria, República Checa o Eslovaquia. Y Alemania y Turquía han solicitado la intervención de la OTAN para frenar la entrada de refugiados a Europa.

Vemos voces generalizadas que recurren al uso de la inmigración y de los refugiados en clave populista y xenófoba en los discursos políticos (Wilder, Le Pen, UKIP, Pegida-Alternativa por Alemania, el Partido Popular Danés, o VOX), y distintos países de la Unión Europea (Austria, Dinamarca, Suecia, Alemania,

que estarán recluidos en los campos. La medida constituye una violación a las obligaciones de Hungría con respecto al derecho internacional y las normas de la Unión Europea. Hungría ha admitido a tan solo 400 solicitantes de asilo y solo permite 25 peticiones de asilo en las zonas de tránsito por día.



Francia, Bélgica, Hungría...) y especialmente al Grupo de Visegrado (Hungría, Eslovaquia, Polonia y República Checa), responden a los flujos migratorios con medidas nacionalistas, que limitan derechos, y, sobre todo, con la limitación de la libertad de circulación. El Gobierno danés quiere habilitar un centro en una isla deshabitada (Lindholm) para recluir a criminales extranjeros pendientes de expulsión, una medida incluida en un paquete legal para endurecer la política de inmigración que ha generado controversia.

La UE está respondiendo a la mayor crisis migratoria de su historia, tanto de inmigrantes como de refugiados (y al que posiblemente sea su mayor desafío en décadas) levantando muros, instalando centros de internamiento masivo, con normas y políticas que recogen los contratos y compromisos de integración, y recortando derechos y libertades a nacionales y migrantes¹¹.

La vulneración de los derechos básicos de un colectivo concreto no dejará indemnes los del resto de la sociedad, ya que antes o después se extenderá y afectará al sistema democrático y al Estado de Derecho, que en realidad se construyen en un entramado de vasos comunicantes de la dignidad humana de cada uno de los miembros de la comunidad socio-política.

Deportaciones masivas, vallas y alambradas, encarcelamientos, confiscaciones, o el establecimiento de elementos distintivos, además de limitar derechos humanos, son medidas que tienen un efecto devastador sobre personas y

¹¹ El Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) ha dictaminado con fecha 6 de marzo de 2017, que los Estados miembros no tienen la obligación de conceder visados humanitarios en sus oficinas diplomáticas en el exterior para que aquellas personas que huyen de zonas de conflicto puedan beneficiarse de protección internacional, de asilo. El fallo recuerda que el legislador de la Unión no ha adoptado ningún acto con respecto a la expedición por parte de los Estados miembros de visados o permisos de residencia de larga duración a los nacionales de terceros países por razones humanitarias. La Corte Europea de Justicia determinó que permitir a la gente dónde recibe protección internacional socavaría el sistema de la UE que establece qué país debe gestionar las solicitudes de asilo.



grupos vulnerables, tanto en aspectos económicos, como familiares, sociales y de solidaridad.

El discurso europeo frente al fenómeno migratorio se ha ido endureciendo a medida que se multiplicaban las llegadas y revela el grado de desesperanza y de impotencia que sienten los gobernantes comunitarios ante una crisis que los desborda. La xenofobia empieza a calar en la población europea¹².

Europa tiene que actuar con coherencia, atacando el origen de los conflictos, articulando un plan de rescate económico de los países emisores de migrantes, y siendo coherente con sus teóricos principios fundamentales. En definitiva, siendo “Más Europa”, y defendiendo los derechos de inmigrantes y solicitantes de auxilio internacional.

La cumbre UE-Turquía de 7 de marzo en Bruselas, refrendada en el Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo de 2016¹³, a pesar de la protesta de Naciones Unidas,

¹² El último *Eurobarómetro*, cuyos resultados para España se hicieron públicos el 3 de marzo de 2016, refleja que la población de seis Estados de la UE no comparte la afirmación de que su país debería ayudar a los refugiados. Son Hungría (67%), República Checa (66), Bulgaria (61), Eslovaquia (58), Letonia (55) e Italia (46). En el extremo contrario, los más favorables a prestar apoyo a los refugiados son Suecia (94%), Holanda (88), Dinamarca (86), Grecia (85), España (84) y Alemania y Chipre (83). En Francia, ganan los partidarios de ayudarles, aunque la diferencia no es muy amplia: 59 a 33. En el conjunto de Europa, el 65% aboga por ayudar a los refugiados, frente al 28%. La mayoría de los encuestados (50%) discrepa de la afirmación de que los inmigrantes contribuyen mucho a su país, frente al 41% que se muestra de acuerdo. Respecto al Eurobarómetro anterior (primavera de 2015), la opinión contraria a la inmigración crece seis puntos y la favorable retrocede cinco. Solo en nueve países (Dinamarca, Irlanda, España, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido) se valora mucho la contribución que hacen los inmigrantes. El 59% declara sentimientos negativos (un 3% más que en primavera) y los 34%, positivos. Solo en tres países (Suecia, Irlanda y España) son más los que simpatizan con la inmigración extracomunitaria que quienes desconfían de ella. Pero el recelo no se limita a los inmigrantes procedentes del exterior de la UE sino que afecta, en menor medida, a los propios ciudadanos comunitarios. En cinco países de la UE (República Checa, Grecia, Italia, Chipre y Eslovaquia) la inmigración de personas de otros socios europeos, pilar de la libertad de circulación. También provoca sentimientos negativos. En lo que la mayoría está de acuerdo (68% frente a 24) es en que debe existir una política común europea de inmigración, aunque los partidarios han retrocedido cinco puntos y los contrarios han aumentado cuatro.

¹³ Europa y Turquía han pactado un cambio radical en la gestión de la crisis de refugiados, que se ha reiterado en los acuerdos UE-Turquía de marzo de 2016. La desesperación y la incapacidad por frenar el flujo migratorio han llevado a la UE a forjar un polémico acuerdo con Ankara para devolver al país vecino a todo extranjero que llegue ilegalmente a las costas griegas, incluso a los sirios. A cambio, la UE se compromete a traer desde Turquía a un número de refugiados equivalente al de expulsiones.



ha sido una respuesta equivocada a la situación de los demandantes de protección internacional, principalmente, porque conforme a su adopción hay dudas evidentes sobre su legalidad y habrá que buscar fórmulas para que se ajuste al Derecho Internacional¹⁴.

El polémico pacto incumple al menos cinco convenciones o tratados sobre derechos humanos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, pasando por la Convención de Ginebra sobre los Refugiados (1951) o la propia Convención Europea de Derechos Humanos, en vigor desde 1953.

El pacto para frenar el incesante flujo de refugiados hacia Europa firmado con Turquía, cuestiona el derecho de asilo y vulnera la legislación humanitaria europea e internacional, que impide las expulsiones colectivas y las deportaciones a países “no seguros”, y se presenta como un acuerdo controvertido e ilegal, y una traición a los valores europeos¹⁵.

El acuerdo incluye otras tres condiciones para Europa: aumentar los 3.000 millones destinados a Turquía para atender a los refugiados hasta los 6.000 millones, eximir a sus ciudadanos de la necesidad de visado para viajar a la UE ya en junio y avanzar en el proceso de adhesión al club comunitario.

¹⁴ Las medidas de devolución previstas están basadas en el Acuerdo entre la UE y Turquía sobre readmisión de residentes ilegales firmado el 14 de abril de 2014, cuya aplicación plena fue adelantada al 1 de junio de 2016 por decisión del Consejo de 23 de marzo de 2016. A partir de esta fecha este Acuerdo de readmisión sustituirá el Acuerdo bilateral de readmisión firmado por Grecia y Turquía. Sólo se dispone de la información facilitada por el Consejo y la Comisión Europea, además de las indicaciones contenidas en la Comunicación de la Comisión Europea de 16 de marzo y 20 de abril de 2016: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo «Nuevas medidas operativas de la cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración» - COM (2016) 166 final. 16 de marzo 2016. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement», 20 de abril de 2016.

¹⁵ Muy interesante es al respecto el Auto del Tribunal General (Sala Primera ampliada) en el asunto T-192/16, dictado en el recurso de anulación presentado contra la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016 que tiene por objeto un recurso interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE mediante el que se solicita la anulación de un acuerdo supuestamente celebrado entre el Consejo Europeo y la República de Turquía el 18 de marzo de 2016. Indica el Tribunal General que los representantes de los Estados miembros de la Unión se reunieron con el Primer Ministro turco el 18 de marzo de 2016 en calidad de jefes de Estado o de Gobierno de dichos Estados miembros, y que el hecho de que el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión estuvieran igualmente presentes en



3. UNOS ÚLTIMOS PASOS COMUNITARIOS EN MATERIA MIGRATORIA EQUIVOCADOS. LA UE INSOLIDARIA Y EL CIERRE DE FRONTERAS¹⁶

El futuro de la UE está en juego. Europa sigue atrayendo a personas que se enfrentan a la persecución, pero la responsabilidad de recibirlos no está repartida por igual entre los Estados miembro. Las respuestas fragmentadas e inconsistentes a esta situación por parte de cada Estado y la ausencia de una respuesta en común han dado lugar a un tremendo sufrimiento. Los Estados de la UE deben empezar a percibir a Europa como un espacio único de asilo con un estatuto de asilo europeo y trabajar para alcanzar esos objetivos¹⁷.

Considerar los procesos migratorios, en su vertiente económica o en su vertiente de solicitud de protección internacional, únicamente como un problema “de fronteras físicas” es optar por una perspectiva parcial. Es necesario tener en cuenta las *otras* fronteras y recordar que la solidaridad procede de la sensibilización; puesta

dicho encuentro, sin haber sido formalmente invitados, no permite considerar que, debido a la presencia de todos estos miembros del Consejo Europeo, la reunión de 18 de marzo de 2016 se celebrara entre el Consejo Europeo y el Primer Ministro turco. En estas circunstancias, el Tribunal considera que la expresión “miembros del Consejo Europeo” y el término “UE”, que figura en la Declaración UE-Turquía, tal y como fue difundida mediante el comunicado de prensa n.º 144/16, deben entenderse como una referencia los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión que, como en las reuniones primera y segunda de los jefes de Estado o de Gobierno de 29 de noviembre de 2015 y de 7 de marzo de 2016, se reunieron con su homólogo turco y acordaron medidas operativas con el fin de restablecer el orden público, esencialmente en el territorio griego. De este contexto, se deduce que, en lo que respecta a la gestión de la crisis migratoria, el Consejo Europeo, actuando como institución, no ha adoptado la decisión de celebrar un acuerdo con el Gobierno turco en nombre de la Unión y tampoco ha vinculado a la Unión en el sentido del artículo 218 TFUE. Por consiguiente, el Consejo Europeo no ha adoptado un acto que se corresponda con el acto impugnado. Pues bien, en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE, el Tribunal no es competente para pronunciarse sobre la legalidad de un acuerdo internacional celebrado por los Estados miembros (Sentencia de 5 de mayo de 2015, *España/Parlamento y Consejo*, C- 146/13, EU:C:2015:298, apartado 101).

¹⁶ Un estudio más completo sobre la política migratoria de la UE, puede verse en GOIG MARTÍNEZ, J. M., *Multiculturalidad, integración y derechos de los inmigrantes en España*, Madrid 2015. También del mismo autor, puede verse un estudio más amplio sobre los últimos pasos que los Estados de la UE han dado en materia migratoria en: «La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)», cit., pp. 71-111 e «Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea», cit., pp. 55-84.

¹⁷ Cf. TÜRK, V., «Visualizando un Sistema Europeo Común de Asilo», en *Revista Migraciones Forzadas, monográfico “Destino: Europa”* 51 (2016), pp. 57-60.



en común de mejores prácticas, informaciones y directrices comunes. Todo ello, además, en la idea de que es preciso otorgar la mayor protección posible a los refugiados.

La crisis migratoria, en especial la parte referida al asilo y refugio, será uno de los asuntos determinantes para Europa en las próximas décadas¹⁸.

La Comisión ha activado un mecanismo de redistribución de los refugiados desde Grecia e Italia, y un sistema de reubicación directamente desde Turquía. Se ha creado una controvertida guardia europea de fronteras para proteger la integridad de la zona Schengen. El tercer elemento del proyecto para gestionar la crisis migratoria es un cambio radical en el derecho de asilo.

La Comisión ha presentado una propuesta al Consejo Europeo y al Parlamento, con dos líneas maestras. Una, convertir la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en una auténtica agencia federal, con amplios poderes y que debería centralizar las peticiones de asilo. Esa agencia permitiría agilizar la armonización de los procedimientos y de los estándares del derecho al asilo en toda la Unión. Y dos: un cambio del Reglamento de Dublín, la regulación que ha fracasado estrepitosamente en esta crisis y que establece que el refugiado debe pedir asilo en el país de entrada¹⁹.

¹⁸ Muy interesante es el informe de la Comisión Europea de su último estudio sobre refugiados y empleo en 26 países europeos: *Labour market performance of refugees in the EU*, Working Paper 1/2017 (Analytical support to the Employment and Social Developments in Europe 2016 Review (ESDE 2016) Chapter 3: «The Labour Market and Social Integration of Refugees in the EU», por PESCHNER, J. El Informe analiza los factores individuales y sociodemográficos, determinantes de la baja tasa de empleo de los refugiados en comparación con los individuos nacidos en la UE, pero también comparados con otros migrantes. Complementa la Revisión de Empleo y Desarrollo Social de 2016, donde se dedicó un capítulo al mercado de trabajo y a la integración social de los refugiados en la UE.

¹⁹ En abril de 2016, la Comisión Europea adoptó una Comunicación [COM (2016) 197 final] por la que se iniciaba un proceso de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Dicho proceso incluía opciones para un sistema justo y sostenible de asignación de las solicitudes de asilo entre los Estados miembros de la UE, una mayor armonización de los procedimientos y las normas de asilo para lograr unas condiciones equitativas en toda la UE y así reducir los factores de atracción que inducen a movimientos secundarios injustificados, y un refuerzo del mandato de la Oficina Europea



Sin embargo, la principal política que ha ideado la Unión Europea para hacer frente a la crisis de refugiados arroja pobres resultados. El reparto de asilados por Europa es aún residual; no se han gestionado las peticiones de manera adecuada, y existen notables diferencias en el tratamiento de dichas solicitudes entre los diferentes Estados²⁰

Pero, sobre todo, lo que se ha evidenciado, es una profunda división en el seno de Estados de la UE en esta materia. Frente a Estados como Alemania, Bélgica, Francia, Holanda o Finlandia, y los Estados a los que llegan el mayor número de

de Apoyo al Asilo (EASO). En mayo de 2016, la Comisión Europea presentó un paquete de medidas, que incluía propuestas para establecer un sistema de Dublín sostenible y justo [COM (2016) 270 final], reforzar el sistema Eurodac [COM (2016) 272 final] y establecer una Agencia de Asilo de la Unión Europea [COM (2016) 271 final]. En julio de 2016, la Comisión Europea presentó un segundo paquete de propuestas relacionadas con la reforma del SECA, por ejemplo para establecer un marco de reasentamiento para la UE [COM (2016) 468 final] y un procedimiento común para la protección internacional [COM (2016) 467 final], así como una refundición de la legislación sobre las normas para la recepción de solicitantes de protección internacional [COM (2016) 465 final].

²⁰ Según datos de Eurostat de abril de 2017, los veintiocho Estados miembros de la Unión Europea (UE) concedieron el “estatus de protección” a 710.400 demandantes de asilo durante 2016, más del doble que los aceptados en 2015.

La institución ha precisado que en el término “estatus de protección” incluye a los individuos que han visto reconocido su estatus de refugiados, han conseguido la protección subsidiaria o se les ha otorgado la autorización de permanencia por motivos humanitarios. Así, de todas las personas que recibieron la protección en la UE el año pasado, 389.670 (55 % del total) fueron admitidas como refugiadas, 263.755 (37 %) obtuvieron la protección subsidiaria y a 56.970 (8 %) se les permitió permanecer en territorio comunitario por causas humanitarias. Además, los Estados de la UE recibieron a 14.205 refugiados reasentados, es decir, personas que se encontraban fuera de las fronteras de la UE. Por país de origen, la mayoría de personas que recibió el estatus de protección en 2016 llegó desde Siria (405.600 personas, el 57 % del total), seguidas de Iraq (65.800, el 9 %) y Afganistán (61.800, el 9 %). Los sirios fueron el principal grupo de demandantes de asilo en diecinueve Estados miembros y de los 405.600 procedentes del país árabe, el 70 % (294.700) logró el estatus de protección en Alemania. Alemania también lideró la concesión total de estatus de protección el año pasado al aceptar a 445.210 personas, el 60 % de las admitidas en toda la Unión y el triple de las aceptadas por Berlín en 2015. Tras Alemania, se situaron Suecia (69.350, el doble que en 2015), Italia (35.450, un 20 % más), Francia (35.170, 35 % más), Austria (31.750, 79 % más) y Holanda (21.825, 28 %). En el polo opuesto, los países que menos peticiones de asilo otorgaron en la UE el año pasado fueron Croacia (100), Estonia (130), Letonia (150), Lituania (195), Eslovenia (175), Eslovaquia (210), Portugal (320), Polonia (390), Hungría (440) y República Checa (450). España concedió el estatus de protección a 6.875 individuos, de los cuales 375 fueron refugiados reasentados, 6.500 obtuvieron la protección subsidiaria y cinco fueron acogidos por razones humanitarias. Por nacionalidades, España otorgó el estatus de protección, ante todo, a sirios (6.225) seguidos de somalíes (100) y palestinos (95). La tasa de reconocimiento, la proporción de resoluciones positivas sobre el total de decisiones presentadas, fue del 61 % en el conjunto de la Unión Europea y del 67 % en España.



refugiados, Grecia, España o Italia, se encuentran Austria, Hungría²¹ y Polonia, que no han asumido hasta ahora ninguna acogida. A este grupo de países, hay que añadir República Checa, Eslovaquia y Rumanía, críticos con el sistema de reparto de refugiados, que siguen la estela de Hungría, que incluso ha llegado a convocar un referéndum para preguntar a la ciudadanía por la política comunitaria de refugiados²².

De hecho, en junio de 2017, la Comisión Europea envió cartas oficiales a la República Checa, Polonia y Hungría en el marco del procedimiento de sanciones contra esos países por su negativa de acoger refugiados²³.

La Cumbre de Bratislava celebrada el 16 de septiembre de 2016, en un momento crítico para el proyecto europeo, dedicada a diagnosticar el estado actual de la Unión Europea y a deliberar sobre el futuro común, se ha centrado en la seguridad, la inmigración y la economía, para recuperar la unidad y la confianza de los ciudadanos. En materia de *Fronteras exteriores*, se propone la adopción de medidas para reforzar los controles en las fronteras exteriores de la UE. También en

²¹ El caso de Hungría es especialmente esclarecedor de su política nacional en esta materia. Hungría es un país prácticamente blindado. A los 175 kilómetros de valla erigidos en la frontera con Serbia, se ha sumado un nuevo muro en la frontera con Croacia y se ha planificado otro con Rumanía. Además, una nueva ley castiga con hasta cinco años de prisión la entrada irregular en el país, que aplica desde hace dos meses un controvertido sistema de devoluciones en caliente, criticado por Naciones Unidas y las organizaciones sociales internacionales.

²² El referéndum, que se ha celebrado el día 2 de octubre de 2016, no ha contado con la participación mayoritaria que se había reclamado. Pese a la movilización de los últimos días en una cada vez más agresiva y xenófoba campaña, la participación en la polémica consulta no superó el 50% requerido para ser considerada válida, según reconoció el partido del Gobierno. Quienes votaron - algo más del 42% del electorado - lo hicieron en un 98,3 % por el no a las cuotas acordadas en la UE. Apoyándose en esa cifra, el Ejecutivo adelantó que el resultado era políticamente válido y lo definió como “*una gran victoria*”. Se ha tratado, desde el inicio, el referéndum como un asunto de defensa de la soberanía nacional, frente al establishment de Bruselas. Incluso la pregunta se orientó hacia ese tono: “*¿Quiere que la UE pueda decidir, sin el consentimiento del Parlamento, sobre el asentamiento obligatorio de ciudadanos no húngaros en Hungría?*”.

²³ El procedimiento de infracción se realiza en varias etapas: primero, si la CE considera que un país miembro viola las normas de la Unión Europea, le envía una notificación correspondiente con reclamaciones. Si el país en cuestión no da una respuesta satisfactoria, la CE adopta una conclusión motivada al respecto. Si el Estado no cambia su política acorde a la decisión de la CE en el plazo establecido, la Comisión tiene derecho a llevar el caso ante el Tribunal de la UE.



materia de *refugiados*, se ha producido un debate sobre el reparto de cuotas, asunto en el que se han reiterado las enormes divergencias entre los países miembro de la UE.

En materia de migración y fronteras exteriores, el *Acuerdo de Bratislava* se marca como *objetivos*:

- No permitir nunca que vuelvan a producirse flujos incontrolados, y seguir reduciendo el número de migrantes irregulares.
- Garantizar el pleno control de nuestras fronteras exteriores y restablecer Schengen, y
- Ampliar el consenso existente en la UE respecto a la política migratoria a largo plazo y aplicar los principios de responsabilidad y solidaridad.

Para lo cual, se plantean como medidas concretas:

1. compromiso pleno de aplicar la declaración UE-Turquía y de seguir apoyando a los países de los Balcanes Occidentales;
2. compromiso de una serie de Estados miembros, de ofrecer asistencia inmediata para reforzar la protección de la frontera de Bulgaria con Turquía, y de seguir prestando apoyo a otros Estados de primera línea;
3. plena capacidad en materia de reacción rápida por parte de la Guardia Europea de Fronteras y Costas;
4. pactos sobre migración para la cooperación y el diálogo con terceros países con objeto de reducir los flujos de migración ilegal y aumentar las tasas de retorno de migrantes, que deberá evaluar el Consejo Europeo de diciembre;
5. continuación de la labor para ampliar el consenso de la UE en relación con la política migratoria a largo plazo, también en lo relativo al modo de aplicar en el futuro los principios de responsabilidad y solidaridad.

Con ello, se da cumplimiento a la Agenda Europea de Migración de 13 de mayo de 2015, en la que se proponen, tanto medidas inmediatas para hacer frente a



la crisis en el Mediterráneo como acciones que se han de emprender a lo largo de los próximos años al objeto de gestionar más efectivamente todos los aspectos de la inmigración²⁴.

Con anterioridad a la Cumbre de Bratislava, se aprueba el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la *Guardia Europea de Fronteras y Costas*²⁵.

En definitiva, se intentan adoptar medidas tendentes a paliar la crisis migratoria y de asilo que sufre la UE, pero que son adoptadas sin unanimidad ni apoyo por parte de determinados Estados, que no son capaces de aceptar el principio de solidaridad con los Estados que sufren una mayor presión, y de manera atropellada, puesto que la UE ha sido incapaz de establecer una política común migratoria y de asilo.

En marzo de 2018, la Comisión publicó un informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración en el que se examinan los progresos realizados y las deficiencias detectadas en la aplicación de la Agenda, y se vuelven a poner de manifiesto las insuficiencias del modelo migratorio común, y el incumplimiento por parte de algunos Estados de la UE de las obligaciones asumidas: “*Europa necesita gestionar mejor la migración en todos los aspectos*”, desde el imperativo humanitario, la necesidad de la solidaridad y los retos demográficos y de competencias.

²⁴ Sobre la base de esta Agenda, el 6 de abril de 2016 la Comisión publicó en una comunicación sus orientaciones en materia de migración legal y asilo: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “*hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa*” Bruselas, 6.4.2016, COM (2016) 197 final.

²⁵ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.



4. A MODO DE CONCLUSIÓN. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PROPUESTAS DE MEJORA

Las migraciones son una constante en la historia de la humanidad. Las personas que intentan alcanzar las costas europeas lo hacen por distintos motivos y por distintos medios. Procuran utilizar vías legales, pero también están dispuestas a arriesgar sus vidas para escapar de la opresión política, la guerra y la pobreza, así como para reunirse con sus familias, trabajar y educarse.

En los últimos años, Europa ha experimentado el mayor desplazamiento masivo de personas desde la Segunda Guerra Mundial. Más de un millón de refugiados y migrantes han llegado a la Unión Europea, la mayor parte de ellos huyendo de la guerra y el terror en Siria y en otros países en conflicto.

La crisis migratoria sitúa a Europa frente a una de las mayores afluencias de refugiados en décadas, puesto que se trata de una crisis de refugiados, y no solo un fenómeno migratorio.

La mayoría de estos movimientos de población se caracterizan por una migración forzada de víctimas de conflictos armados ²⁶, persecuciones, pobreza, cambio climático o violaciones masivas de los derechos humanos; y por la acción de redes delictivas transnacionales de tráfico ilícito de inmigrantes - que los expone al

²⁶ Desde 2001, millones de personas han huido de conflictos bélicos internos e internacionales, principalmente de la guerra contra el terrorismo - campaña militar de Estados Unidos, apoyada por miembros de la OTAN y otros aliados -, la guerra de Afganistán, la insurgencia en el Magreb (desde 2002), la insurgencia islamista en Nigeria (desde 2002), la invasión de Irak (2003), la guerra de Irak (2003-2011), la acción de la guerrilla iraquí (2003-2011), la insurgencia iraquí posterior al retiro de las tropas de EE. UU. (desde 2011), la insurgencia de Al-Qaeda en Yemen (desde 2003), la guerra en el noroeste de Pakistán (desde 2004), la guerra civil de Somalia y otros conflictos en el Cuerno de África, la guerra civil sudanesa, la Primavera Árabe (2010-2013),²⁹ la guerra, intervención militar e insurgencia miliciana en Libia (desde 2011), la guerra civil de Siria (desde 2011),³⁰ la guerra civil sursudanesa (desde 2013) y más recientemente la segunda guerra civil de Libia y la guerra contra Estado Islámico (desde 2014). Vid, entre otros documentos: «Declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la crisis de refugiados en Europa», ACNUR. 4 de septiembre de 2015; «Mediterranean Update-Missing Migrants Project», Organización Internacional para las Migraciones. 7 de septiembre de 2015; «*Immigration in the EU*», Comisión Europea. 10 de junio de 2015; «Asylum quarterly report». Eurostat. 16 de junio de 2015; «La crisis en el Norte de África y su impacto en la inmigración irregular a la Unión Europea (ARI)», Real Instituto Elcano, 9 de mayo de 2011.



transporte en condiciones peligrosas o degradantes - y de trata de personas - con el propósito de explotación de los migrantes vulnerables, principalmente mujeres y niños²⁷, ante los que la UE no ha respondido de manera adecuada.

La cuarta dimensión substantiva del proyecto europeo se refiere a su papel como actor global en un sistema internacional caracterizado por rápidos e intensos procesos de cambio en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder. Solo a través de una acción exterior común, y en particular mediante la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), incluyendo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), se lograría que los Estados miembros y la UE como tal, sigan siendo relevantes y puedan promover en el exterior tanto sus intereses como sus valores.

La perspectiva global e integrada para la política migratoria comunitaria planteada por la UE, y formalmente apoyada por los gobiernos de los Estados miembros, se está revelando, simplemente, como una declaración de principios. En realidad, en los últimos años, la UE ha demostrado una absoluta incapacidad para elaborar una política migratoria común, coherente y multidimensional: la gestión de la inmigración se sigue caracterizando más bien por la externalización de las fronteras comunitarias, la lucha contra la inmigración “no controlable”, y la definición de estatus jurídicos distintos y discriminantes entre el colectivo migrante. Esta visión se manifiesta cada vez más incompleta y unilateral, además de insuficiente y equivocada. El control de las fronteras a cualquier precio está suponiendo la falta de criterios de transparencia, legalidad y humanidad, así como de las violaciones de la legalidad y de los derechos humanos de las personas migrantes²⁸.

²⁷ Cf. GARCÍA VÁSQUEZ, S., «Inmigración ilegal y trata de personas en la Unión Europea: la desprotección de las víctimas», en *REDCE* 10 (2008), pp. 231-274.

²⁸ Cf. BAZZACO, E., «La Unión Europea frente a los procesos migratorios: lejos de una política integral», en *Papeles* 104 (2008/2009), pp. 57-65.



Si realmente perseguimos pasar de una sociedad del menosprecio a una sociedad de respeto, conviene trabajar en dos ámbitos estrechamente ligados. De un lado, en la gestión de los complejos movimientos migratorios de una forma distinta al tratamiento en clave de seguridad. De otro lado, en la gestión de la convivencia de una forma que supere el mero respeto pasivo y alcance al reconocimiento activo de la diversidad.

A partir de Ámsterdam, la UE deja de ser sólo una comunidad económica para convertirse en una “Comunidad de valores”. En materia migratoria, podemos observar una actitud débil, heterogénea y dispersa en los Estados de la UE²⁹, que unida a la grave crisis económica y a la situación terrorista, viene a corroborar la heterogeneidad de respuestas de los Estados miembros de una “Unión” que, ante las cuestiones básicas, aparece como manifiestamente “desunida”³⁰.

El pluralismo y la tolerancia son ingredientes de una identidad europea, marcada por el reconocimiento de los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, y la solidaridad, y los principios de democracia y Estado de Derecho, reconocidos, tanto en la Carta de Niza, como en el Tratado de Lisboa, y que pretenden eliminar diferencias interpretativas y aplicativas entre los Estados miembro³¹.

El carácter plural y abierto del sistema de valores europeo, debe de presentarse con una inequívoca vocación universalista y multicultural³².

Sin embargo, la realidad de la política migratoria común europea es diametralmente distinta: nuestras democracias han optado por limitar la inmigración y

²⁹ HABERMAS, J., DERRIDA, J., «Europa, en defensa de una política exterior común», en *El país*, 4 de junio de 2003.

³⁰ PÉREZ LUÑO, A.E., «Nuevos retos del Estado Constitucional: valores, derechos, garantías», en *Cuadernos Democracia y Derechos Humanos* 2 (2010), p. 36

³¹ HABERMAS, J., *Más allá del Estado nacional*, trad. JIMÉNEZ REDONDO, M., Madrid 1997.

³² Cf. HÄBERLE, P., *Pluralismo y Constitución. Estudios de Teoría Constitucional de la sociedad abierta*, Madrid 2002.



sancionar las entradas irregulares, y las condiciones de vida de los inmigrantes en situación irregular y de los solicitantes de protección internacional no son una prioridad para los gobiernos, lo que atenta gravemente a su dignidad.

El acuerdo de 2016 con Turquía, y el incumplimiento de la mayor parte de los Estados a la cuota de refugiados que tenían que admitir, pone de manifiesto cómo cada estado ha adoptado una postura en la aplicación de las políticas migratorias, y, sobre todo, muestran que la aplicación del derecho nacional e internacional en materia migratoria se hace a conveniencia propia, generando con ello un espacio de inseguridad jurídica y de violación flagrante no solo del Derecho Internacional en materia de derechos humanos y de refugio, asilo y protección internacional, sino también de la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del mar, el Convenio Internacional para la Seguridad Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar y el Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, y de la jurisprudencia del TEDH en materia de obligaciones respecto a las personas se encuentran en alta mar (STEDH caso Hiri Jamaa y otros contra Italia, de 23 de febrero de 2012), y en materia de devoluciones y expulsiones³³, además del principio de “no devolución”, existen normas y jurisprudencia suficiente sobre la “naturaleza del riesgo”³⁴; la “evaluación del riesgo”³⁵; la noción de “protección suficiente”³⁶; la “protección en el interior de

³³ El principio de no devolución es también un componente fundamental de la prohibición consuetudinaria de la tortura y los tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, establecida en el CEDH. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictaminado en el caso *Soering c. Reino Unido* de 7 de julio de 1989 que la prohibición brindada por el art. 3 del Convenio Europeo en contra del maltrato “*es igualmente absoluta con respecto a la expulsión*”.

³⁴ Entre otras, STJUE *Alemania c. Y et Z*, de 5 de septiembre de 2012; STEDH *Meki E. y Noor E. c. Staatssecretaris van Justitie*, de 17 de febrero de 2009; STJUE *Aboudacar D. c. Comisaría general de refugiados y asilados de Bélgica*, de 7 de junio de 2012; STEDH *H.I.R c. Francia*, de 29 de abril de 1997, o *Sufi y Elmi c. Reino Unido* de 28 de junio de 2011.

³⁵ Entre otras, STEDH *Saadi c. Italia*, de 28 de febrero de 2008; STEDH *Sing y otros c. Bélgica*, de 2 de octubre de 2012; STEDH *S.F. y otros c. Suecia*, de 15 de mayo de 2012; STEDH *Sufi y Elmi c. Reino Unido*, de 28 de junio de 2011.

³⁶ Entre otras, STJUE *Abed el Karem el Kotee y otros*, de 19 de diciembre de 2012; STEDH *Hida c. Dinamarca*, de 19 de febrero de 2004; STEDH *Othman (Abu Qatad) c. Reino Unido*, de 17 de enero de 2012; STEDH *Ismoilov y otros c. Rusia*, de 24 de abril de 2008.



un país y la reinstalación interna”³⁷; las “expulsiones colectivas”³⁸; los “obstáculos a la expulsión fundadas en otros motivos reconocidos como derechos humanos”³⁹, o la “seguridad en otro país” -o concepto de “país seguro”⁴⁰-, y también sobre la “exclusión de protección internacional”⁴¹, y el propio “cese de la protección internacional”⁴², que aseguran un trato en materia de asilo y refugio plenamente coincidente con estándares internacionales sobre derechos humanos⁴³.

Todo ello pone de manifiesto el resquebrajamiento del concepto “unión” dentro de la UE y una total deformación del carácter imperativo de las normas internacionales cuando tienen como destinatarios a los Estados que, presumiendo de ser Estados de Derecho, continúan obviando las reglas que ellos mismos se han comprometido a atacar, convirtiendo el derecho referente a inmigración, asilo y refugio, en un “derecho devaluado”, sometido al albedrío y voluntad de unos gobernantes que saben que pueden incumplir las leyes sin consecuencias y, en algunos casos, con el apoyo de sus conciudadanos⁴⁴.

Quince años después de los primeros intentos de elaborar una política migratoria común, persiste un gran desfase entre la práctica y los principios y valores comunitarios.

³⁷ STEDH *Sufi y Elmi c. Reino Unido*, de 28 de junio de 2011.

³⁸ Entre otras, STEDH *Conka c. Bélgica*, de 5 de enero de 2002; STEDH *Hirsi Jamma y otros c. Italia*, de 23 de febrero de 2012; STEDH *Sultani c. Francia*, de 20 de septiembre de 2007.

³⁹ Entre otras, STEDH *Othman c. Reino Unido*, de 17 de enero de 2012; STEDH *Mamatkoulou y Askarov c. Turquía*, de 4 de febrero de 2005.

⁴⁰ Entre otras, STJUE *Secretaría de Estado y otros c. Equality and Law Reform*, de 21 de diciembre de 2011; STEDH *M.S.S c. Bélgica y Grecia*, de 21 de enero de 2011.

⁴¹ STJUE *Alemania c. B y D*, de 9 de noviembre de 2010. También STEDH *Babar Ahmad y otros contra Reino Unido*, de 10 de abril de 2012.

⁴² STJUE *Sahaladin Abdulla y otros c. Alemania*, de 2 de marzo de 2010. También STEDH *Tamic c. Reino Unido*, de 14 de octubre de 2003, y STEDH *Hida c. Dinamarca*, de 19 de febrero de 2004.

⁴³ Cf. FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F., *La protección de los refugiados en el derecho internacional*, Cambridge 2003.

⁴⁴ Cf. el artículo de PÉREZ, G., «Inmigración, asilo y refugio: el derecho devaluado», en *Levante* (2018).



Ante la crisis política en torno a la inmigración, la opción de blindar las fronteras exteriores se convierte, tras la “minicumbre” de junio de 2018 celebrada en Bruselas y las conclusiones del Consejo Europeo de 29 de junio de 2018, como la única forma de lograr cierto consenso. Europa busca cerrar las puertas a los inmigrantes económicos, y regular, mientras tanto, las vías de llegada de aquellos con posibilidades de lograr protección internacional. Las tres medidas que se han propuesto: reforzar la vigilancia fronteriza aumentando el control del Frontex, lograr acuerdos con terceros países, similares al de Turquía, y crear “centros cerrados” y “plataformas externas de desembarco”, apuntan a la idea de blindaje, obvian la solución a los problemas migratorios, y alteran los principios comunitarios en materia de derechos, y las propias recomendaciones de la UE⁴⁵.

La Cumbre de Salzburgo de septiembre de 2018 ha vuelto a evidenciar un enfrentamiento entre los distintos Estados en política migratoria, y los incumplimientos y enfrentamientos en materia de asilo y refugio han sido más que evidentes⁴⁶, sin que se hayan producido sanciones importantes.

En las últimas cumbres comunitarias se han adoptado diversos acuerdos en materia migratoria:

- El fortalecimiento de los controles externos en las fronteras, con un incremento en la ayuda financiera para Turquía y países del norte de África.

⁴⁵ Cf. al respecto la UE y los flujos migratorios, publicaciones de la Comisión de la UE, julio de 2017

⁴⁶ Según datos de la UE diciembre de 2017, sólo doce países han cumplido el 100% de lo comprometido en materia de acogida de refugiados (Bélgica, Estonia, Finlandia, Alemania, Islandia, Irlanda, Liechtenstein, Malta, Países Bajos, Suecia, Suiza y Reino Unido), seguidos de Austria, y Noruega, con un 99% y Francia con un 96%. Siete países se han negado a participar del reparto: Bulgaria, Croacia, Chipre, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia y Hungría. El mayor esfuerzo lo han realizado Alemania y Francia. En el caso español., solo ha cumplido sus obligaciones en un 44%, muy lejos de lo comprometido. España ha sido condenada por el Tribunal Supremo, en STS Sala Contencioso-Administrativa, nº 1.168/2018, de 9 de julio de 2018 por no haber tramitado las solicitudes de asilo a que se había comprometido: 19.449 entre septiembre de 2015 y septiembre de 2017.



- Explorar la posibilidad de “plataformas regionales de desembarco” fuera de la UE donde se procesarán a los refugiados y migrantes, con el objetivo de poner fin al negocio de contrabando de personas.
- Medidas internas de los Estados miembros para evitar que los migrantes se trasladen de un país a otro dentro de la UE.
- Incrementar los esfuerzos para “evitar el desarrollo de nuevas rutas marítimas o terrestres” hacia Europa.
- Mayor inversión en África para ayudar al continente a lograr “una transformación socioeconómica sustancial” para que la gente “no tenga que dejar su país buscando una mejor vida”.
- Trabajar más para reformar la política de asilo de la UE, incluidos cambios en el llamado Reglamento de Dublín, bajo el cual los migrantes deben ser considerados para asilo en el primer país adonde lleguen.

Sin embargo, el papel de la UE en materia migratoria y de protección internacional, debe de ser otro, y en esta materia, la acogida y la inclusión son los grandes desafíos para una “comunidad de Derecho y de derechos”.

A pesar de que el número de inmigrantes que llegan a la UE ha caído desde el 2015 y de que los residentes extracomunitarios sólo representan el 4,2% de la población de la UE, la inmigración domina el debate europeo desde que da réditos electorales al populismo ultranacionalista.

La UE sufre ahora las consecuencias de la negligencia con que los gobiernos han tratado las cuestiones migratorias en Europa occidental desde hace décadas y de la insolidaridad de la mayoría de países ante la llegada masiva de inmigrantes a través del Mediterráneo desde el 2011. El desinterés político ha conducido a un fracaso de la integración de los inmigrantes, concentrados en barrios abandonados a su suerte,



en los que el crecimiento de la población no ha ido acompañado del aumento de los recursos en educación, sanidad, vivienda y protección social, sino todo lo contrario.

Establecer las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos en el control de fronteras, y adoptar un Plan de Acción a nivel comunitario para dar respuesta adecuada al incremento de llegadas de personas migrantes y refugiadas, son los grandes retos de la UE.

Existen cuestiones esenciales que la UE y los Estados deben poner en marcha para garantizar el respeto de los derechos de las personas migrantes y refugiadas en las fronteras, y entre ellas, adquieren un papel esencial: incrementar los recursos técnicos y económicos destinados a las operaciones de rescate, favoreciendo un enfoque multidisciplinar y no militarizado en el rescate y salvamento de las personas migrantes y refugiadas; la Unión Europea debe poner fin a las políticas de externalización de fronteras: poner fin a las devoluciones ilegales en frontera, garantizando el acceso a los procedimientos legales establecidos y a las garantías debidas: acceso a la información, asistencia letrada, intérprete, acceso a tutela judicial y posibilidad de solicitar protección internacional; potencias las vías legales de acceso a la protección, y, también garantizar e implementar sistemas de alerta temprana para la detección y protección inmediata de personas con necesidades especiales, que permitan asegurar un tratamiento diferenciado que responda a las necesidades de personas en situación de especial vulnerabilidad en la tramitación de solicitudes de asilo⁴⁷.

⁴⁷ Informe 2018 ACNUR: *Personas refugiadas en España y Europa* [<https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/06/Informe-CEAR-2018.pdf>, fecha 04.01.2019].



5. ANEXO. EL PACTO SOBRE MIGRACIONES. ¿UNA PUERTA ABIERTA A LA ESPERANZA?

En la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, adoptada en septiembre de 2016 ⁴⁸, la Asamblea General de Naciones Unidas decidió desarrollar un pacto mundial para establecer una migración segura, ordenada y regular. El proceso para desarrollar este pacto mundial sobre migración que empezó en abril de 2017, culmina en 2018 con la celebración de una conferencia intergubernamental en Marrakech sobre migración internacional con la adopción del Pacto Mundial de la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Se trata del primer intento para gestionar los flujos migratorios de forma integral y a escala internacional. Refleja el entendimiento común de los Gobiernos de que la migración que cruza fronteras es, por definición, un fenómeno internacional y que para gestionar con efectividad esta realidad global es necesaria la cooperación para ampliar el impacto positivo para todos⁴⁹.

El Pacto mundial sobre migración se desarrollaría en el marco de la meta 10.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el que cada Estado miembro se compromete a una cooperación internacional fortalecida para facilitar las

⁴⁸ El 19 de septiembre, de 2016, en la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York, Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, se reunieron para discutir temas relacionados con la migración y los refugiados. Este fue un importante reconocimiento de que los temas migratorios y de refugiados se han convertido en un asunto de gran peso en la agenda internacional. A través de la adopción de la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, los 193 países miembros de la ONU reconocieron la necesidad de un abordaje integral a la movilidad humana y fortalecieron la cooperación a nivel global mediante la creación de mecanismos que protegen a las poblaciones migrantes. La Declaración de Nueva York, en su Anexo II, inició un proceso de consulta y negociación intergubernamental con el objetivo de adoptar un Pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada, en el marco de una conferencia intergubernamental sobre migración internacional a realizarse en 2018.

⁴⁹ [<http://refugeesmigrants.un.org/es/pacto-sobre-migraci%C3%B3n>, fecha 07.01.2019].



migraciones ordenadas, seguras, regulares y responsables. Su campo de acción está establecido en el Anexo II de la Declaración de Nueva York y su propósito es⁵⁰:

- Tratar todos los aspectos de la migración internacional, incluyendo las cuestiones de tipo humanitario, de desarrollo y de derechos humanos, entre otros aspectos.
- Contribuir con la gobernanza mundial y fortalecer la cooperación sobre la migración internacional.
- Crear un marco legal para una cooperación internacional integral que beneficie a los migrantes y a la movilidad humana.
- Presentar una amplia gama de compromisos prácticos, medios de ejecución y un marco de revisión y seguimiento en materia de migración internacional, y todas sus dimensiones, para todos los Estados miembros.
- Seguir la senda marcada por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.
- Basarse en la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, aprobada en 2013.

Al adoptar la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas reconocieron la necesidad de un enfoque integral de movilidad humana y una mayor cooperación a nivel mundial. Con ella se comprometieron a⁵¹:

- Proteger la seguridad, la dignidad y los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio y en todo momento;

⁵⁰ [<http://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/Pacto%20mundial%20sobre%20migracion.pdf>, fecha 14.01.2019].

⁵¹ [http://www.estudiosdemigracion.org/global_compact/, fecha 04.01.2019].



- Apoyar a los países a rescatar, recibir y acoger a un gran número de refugiados y migrantes;
- Integrar a los migrantes – atendiendo a sus necesidades y capacidades, así como a las de las comunidades receptoras – en los marcos de asistencia humanitaria y de asistencia para el desarrollo y en la planificación;
- Combatir la xenofobia, el racismo y la discriminación contra todos los migrantes;
- Desarrollar, mediante un proceso dirigido por el Estado, principios no vinculantes y directrices voluntarias sobre el trato de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad; y
- Fortalecer la gobernanza mundial de la migración, incluida la incorporación de la OIM en la familia de las Naciones Unidas y el desarrollo de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular

El Pacto se estructura en torno a 23 grandes objetivos. Entre esas metas, hay algunas genéricas como la cooperación para abordar las casusas que motivan la migración o mejorar las vías de migración legal. Pero también hay compromisos concretos, como medidas contra la trata y el tráfico de personas; evitar la separación de las familias; usar la detención de migrantes sólo como última opción, o reconocer el derecho de los migrantes irregulares a recibir salud y educación en sus países de destino.

Los Estados se comprometen también a mejorar su cooperación a la hora de salvar vidas de migrantes durante sus viajes, con misiones de búsqueda y rescate, y garantizando que no se perseguirá legalmente a quien les dé apoyo de carácter “exclusivamente humanitario”.

Además, los gobiernos prometen garantizar un regreso “seguro y digno” a los inmigrantes deportados y no expulsar a quienes se enfrentan a un “riesgo real y previsible” de muerte, tortura u otros tratos inhumanos. Los países de origen deberán



readmitir siempre a sus nacionales y ofrecerles documentación de identificación adecuada.

El acuerdo no es vinculante y deja claro que cada Estado es soberano para determinar sus propias políticas en este ámbito. No es jurídicamente vinculante, pero es poderosísimo políticamente. No tenemos ninguna duda de que todos los Estados miembros se van a sentir políticamente comprometidos por él y en la práctica totalmente beneficiados.

El Pacto Global sobre Migración no solo no obliga a nadie sino que se sostiene en base a la voluntad de cada Estado, ya que depende de la “cooperación bilateral, regional y multilateral”, y esto hace muy complicada su aplicación. Pero lo importante, es el espíritu del documento. Sobre todo cuando afirma que “*la migración ha sido parte de la experiencia humana a través de la historia, y reconocemos que ha sido una fuente de prosperidad, innovación y desarrollo sostenible en nuestro mundo globalizado, y esos impactos positivos pueden ser optimizados mejorando la gobernanza de la migración*”.

El Pacto es el primer marco global para la gobernanza global y cooperación internacional sobre migración; acordarlo es una prueba para el multilateralismo y para la capacidad de Naciones Unidas para responder ante asuntos globales.

En el ámbito europeo, es de destacar que durante todo el proceso, la Unión Europea, con la excepción de Hungría, ha negociado en bloque. El portavoz europeo ha tenido que iniciar todas sus intervenciones especificando que hablaba en nombre de “27 países de la Unión Europea”. Hungría, a diferencia de Estados Unidos, no se apartó de las negociaciones, pero ya ha informado que no firmará el acuerdo. El Pacto también ha provocado problemas en el gobierno de Bélgica, puesto que los partidos antiinmigración han convertido su aprobación en un campo de batalla. Otros países de la UE como Austria, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Italia y Bulgaria, tampoco piensan validarlo. La Unión Europea y sus Estados miembros han



participado en los debates desde el principio. Pero cuando llega el momento de firmarlo, la UE llega dividida entre quienes lo rechazan, quienes lo apoyan y a quienes les empieza a temblar el pulso por la presión de la extrema derecha.

Fuera del mapa comunitario, Estados Unidos, Suiza, Israel, Chile y Australia también se han desmarcado, aduciendo la pérdida de soberanía y criticando que el documento no distinga entre emigración legal e ilegal. Recientemente, Brasil ha anunciado que abandona el Pacto.

También producto de la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, emitida por la Asamblea General de la ONU el 19 de septiembre del 2016, y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es el *Pacto Global sobre Refugiados*

El Pacto Mundial sobre Refugiados incluye dos partes complementarias:

1. El Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, acordado los Estados Miembros en el Anexo I de la Declaración de Nueva York, complementado por el párrafo del preámbulo y el párrafo final;
2. Un Programa de Acción que apoye el Marco e incluya medidas realizables - tanto por Estados Miembros como por otros interesados - para asegurar su completa implementación que incluye:
 - a. Mecanismos para compartir cargas y responsabilidades a través de un Foro Global de Refugiados (cada cuatro años), mecanismos nacionales y regionales para situaciones específicas y herramientas como financiamiento, alianzas y recopilación y distribución de datos.
 - b. Áreas que necesitan apoyo, desde la recepción y admisión, la satisfacción de las necesidades y el apoyo a las comunidades, hasta las soluciones.

El Pacto Mundial sobre Refugiados apunta a fortalecer la respuesta internacional a los grandes movimientos de refugiados y las situaciones prolongadas de refugiados. Sus cuatro objetivos clave son:



1. Aliviar las presiones sobre los países que acogen refugiados;
2. Desarrollar la autosuficiencia de los refugiados;
3. Ampliar el acceso al reasentamiento en terceros países y otras vías complementarias;
4. Fomentar condiciones que permitan a los refugiados regresar voluntariamente a sus países de origen con condiciones de seguridad y dignidad.

Los resultados del Pacto Mundial sobre Refugiados no han sido los deseados, y en ello han tenido una fuerte responsabilidad los Estados de la UE, que, desde el comienzo de su negociación, atacaban la capacidad de las ONG para rescatar a personas refugiadas abandonadas a su suerte en el mar e ideaban nuevos planes para disuadirlas y detenerlas

En conjunto, los dos documentos consensuados adquieren una importancia trascendental, porque es la primera vez que Naciones Unidas plantea un diálogo global sobre migraciones y refugiados en los que considera imprescindible la cooperación y colaboración entre países de origen, destino y tránsito.