

La política migratoria europea: entre la seguridad y la humanidad

Resumen

La gestión migratoria posterior a la llegada de refugiados sirios a la UE en 2015-2016 ha cuestionado la efectividad del protocolo de Dublín. El auge de narrativas nacionalistas, euroescépticas y, en gran parte, antimigratorias ha suscitado una interpretación de la cuestión migratoria en clave de seguridad en la UE. Dicha interpretación ha dificultado el consenso entre Parlamento y Consejo Europeo sobre las reformas del sistema de Dublín propuestas por la Comisión en 2016 y ha fomentado la externalización de las fronteras comunitarias. Tras la crisis de la COVID-19, el enfoque que tome la Comisión Europea, bajo el mandato de Von der Leyen en el nuevo pacto de inmigración y asilo en la UE será decisivo.

Palabras clave

Unión Europea, migraciones, seguridad, nacionalismo, sistema de Dublín, fronteras, externalización, COVID-19, Pacto de inmigración y asilo.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEEE o del Ministerio de Defensa.

European migration politics: between security and humanity

Abstract

The EU migration management following the arrival of Syrian refugees in 2015-2016 has called into question the effectiveness of the Dublin Protocol. The rise of nationalist, Eurosceptic and largely anti-migration narratives has brought forth an interpretation of the migration issue in terms of security. The latter securitization of the discourse has made it difficult to reach a consensus between Parliament and the European Council on the reforms of the Dublin system proposed by the Commission in 2016 and has encouraged the externalization of the community borders. In this respect, after the COVID-19 crisis, the approach taken by the European Commission under Von der Leyen's mandate in the new pact on immigration and asylum in the EU will be decisive.

Keywords

European Union, migration, security, nationalism, Dublin system, borders, outsourcing, COVID-19, migration and asylum pact.

Introducción

Según la teoría funcionalista sobre la Unión Europea, es en los periodos de crisis donde los Estados miembros de la UE se convencen de la necesidad de ceder competencias a nivel europeo y donde se aspira a ser «más Europa». Ejemplo de esto son los ataques terroristas en Madrid, en 2004, o de Londres, en 2005, los cuales supusieron el avance en materias de coordinación ante emergencias y crisis. A su vez, la crisis financiera de 2008 llevó a una mayor coordinación en política monetaria y económica a nivel europeo. Sin embargo, a pesar de la situación crítica de la política migratoria europea y la reacción tardía ante la llegada de refugiados en 2015-2016, la cuestión migratoria se presenta como un reto que invalida la teoría funcionalista. En lugar de ayudar a ahondar en las competencias de la UE, la cuestión migratoria ha avivado movimientos euroescépticos y nacionalistas que impiden una mayor integración europea y, por lo tanto, una política migratoria común¹.

Genschel y Jachtenfuchs afirman que los problemas tradicionales de la Unión Europea siempre surgen en torno a la fragmentación institucional, la segmentación política y la diferenciación territorial². Estos tres puntos pueden, a su vez, explicar la respuesta europea a la crisis migratoria de 2015-2016. En primer lugar, la fragmentación institucional se puede observar en la falta de convergencia en materias de derecho de asilo y la duplicidad de mecanismos, tales como el Dispositivo Integrado de Respuesta Política, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo y la Agencia Europea de Guardacostas (anteriormente conocida como FRONTEX, creada en 2015, con 10.000 guardacostas europeos)³. En segundo lugar, la segmentación política se puede observar en el viraje nacionalista de las políticas internas de los Estados miembros y el resurgimiento de una nueva fractura social en torno a la cuestión migratoria⁴. A su vez, la diferenciación territorial se encuentra en la diferente gestión de puntos de acceso de migrantes y en la división de los Estados miembros que generó el Protocolo de Dublín entre Estados

¹ TARDIS, M. «L'UE est-elle prête pour les prochains défis migratoires?». *Politique Etrangère*, 3. 2019, p. 110.

² GENSCHEL, P.; JACHTENFUCHS, M. «More integration, less federation: the European integration of core state power». *Journal of European Public Policy*. 2015. doi:10.1080/13501763.2015.1055782.

³ COLLET, E.; COZ, C. L. *After the storm: Learning from the EU response to the migration crisis*. Migration Policy Institute Europe, 2018.

⁴ ADEMMEER, E.; STÖHR, T. «The Making of a New Cleavage? Evidence from Social Media Debates About Migration». *Kiel Institute for the World Economy* (2140). 2019.

fronterizos con una mayor responsabilidad en la gestión de las demandas de asilo y los países internos, no afectados directamente por la cuestión migratoria.

A lo largo de este ensayo estudiaremos la deriva del discurso y de la política migratoria de la Unión Europea hacia la seguridad. Para ello, en primer lugar, profundizaremos en la debilidad del Sistema de Dublín ante la llegada de refugiados sirios de 2015-2016 y el consecuente auge de movimientos políticos de ultraderecha en torno a la cuestión migratoria. En segundo lugar, estudiaremos cómo el viraje nacionalista y el discurso antimigratorio parte del imaginario de los partidos emergentes de ultraderecha se puede entrever, en primer lugar, en la paralización en la toma de decisiones a tres —la Comisión, el Parlamento y el Consejo Europeo— respecto a la reforma del sistema de Dublín y la seguridad en las fronteras e interoperabilidad entre agencias de información. Más tarde, estudiaremos cómo ese enfoque nacionalista se puede observar a su vez en el cierre de fronteras internas junto a la normalización de la externalización de las fronteras del espacio comunitario europeo. Por último, examinaremos la respuesta de la Comisión Europea ante el surgimiento de nacionalismos con el nuevo Pacto de Migración y Asilo, previsto para 2020, bajo la presidencia de Von der Leyen.

La debilidad del sistema de Dublín ante la crisis de 2015

Las competencias de la UE, en materia de asilo e inmigración, fueron introducidas en el Tratado de Maastricht (1992), asignadas al tercer pilar de la UE: Justicia y Asuntos Internos. Tras el Tratado de Ámsterdam, la Comisión Europea se hizo responsable de las propuestas sobre migración y asilo, las cuales serían tomadas por unanimidad en el Consejo Europeo hasta 2005 con la entrada del Parlamento en la toma de decisiones migratorias. En los artículos 67(2) y 78(2) del Tratado de Lisboa, también conocido como Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea, se insistió en la creación de una política europea común basada en el principio de «no devolución» y la Convención de Ginebra sobre refugiados. A su vez, el artículo 80 del TFUE recogió el principio del reparto justo de responsabilidades en materia de migraciones⁵. Para el cumplimiento de

⁵ TAGLIAPIETRA, A. «The European Migration Crisis: A Pendulum between the Internal and External Dimensions». *Instituto Affari Internazionali*, 19 (12). 2019.

las anteriores provisiones, la UE adoptó el Protocolo de Dublín y el *Common European Asylum System* (CEAS), más tarde conocido como EASO.

En 1990, los países miembros de la Unión Europea firmaron el Convenio de Dublín, el cual normatizaba que el proceso de asilo debía ser tramitado en el primer país de la Unión Europea receptor de los solicitantes. Tenía por objetivo «armonizar las políticas de asilo dentro del espacio europeo de libre circulación» y evitar el llamado *asylum shopping*, es decir, que una persona eligiera el país en el que demandar asilo, o el *orbiting*, que ningún país se hiciera responsable de la gestión de las demandas de asilo⁶. Ambas revisiones de Dublín II (2003) y Dublín III (2013) profundizaron en los criterios de reubicación de demandantes de asilo al dar prioridad a la unidad familiar, después a la disposición de un permiso de residencia o visado y, en último lugar, al país por el cual el solicitante haya entrado en la UE o en el que haya solicitado asilo.

Sin embargo, a pesar de ser una «política de mínimos», la efectividad del protocolo de Dublín ha sido altamente cuestionada debido a un reparto desigual de responsabilidades entre Estados miembros, una falta de eficiencia y la vulneración de los derechos de los refugiados, al no haber garantías de un examen justo y eficiente de la demanda de asilo. En esta línea, algunos autores opinan que el principal problema de la política migratoria es que está guiada por ideales y no por una evaluación racional de la realidad migratoria⁷ y que se trata de «una política de parches» con poca visión de futuro y con una falta de criterios comunes de protección⁸.

Primero, el protocolo desplazaba desproporcionalmente la responsabilidad de la gestión de los demandantes de asilo a los países en primera línea de acceso, como España, Grecia, Italia o Malta. En 2014, cinco Estados miembros tuvieron que lidiar con el 72 % de las demandas de asilo en la UE⁹. Esta situación llevó a que los países fronterizos no registraran los solicitantes de asilo en sus fronteras y/o impusieran políticas de inmigración restrictivas, como la suspensión del derecho a la reunificación familiar en Alemania durante dos años, la introducción de detenciones de uno a cinco años en casos

⁶ GARCÉS-MASCAREÑAS, B. «Por qué Dublín 'no funciona'». *Notes Internacionals CIDOB* (135). Noviembre de 2015.

⁷ TARDIS, M. «L'UE est-elle prête pour les prochains défis migratoires?». *Politique Etrang'ere*, 3. 2019, pp. 101-112.

⁸ CEAR. *La situación de las personas refugiadas en España*. Madrid: Los libros de la catarata, 2012.

⁹ LULLE, R. K. *Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities. A Policy Review*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 13.

de entrada irregular en Italia, o en Austria, la limitación de las admisiones por asilo a 37.500 en 2016¹⁰. Además, el reparto desproporcional de responsabilidades dio lugar a una falta de solidaridad de los Estados miembros con los países con mayor recepción de migrantes y al restablecimiento de algunas fronteras dentro del espacio Schengen (Hungría, Eslovenia, Eslovaquia, Croacia, Alemania, Austria y Suecia)¹¹.

Segundo, las condiciones del Convenio de Dublín promueven un proceso de asilo ineficaz. Al no coincidir los criterios de asignación de responsabilidad con las preferencias de los solicitantes, el éxito de la inserción de los demandantes de asilo en los países receptores se ve reducido. Ha quedado demostrada la falta de «voluntad de los Estados» para armonizar los procedimientos y condiciones de los demandantes de asilo, como es el caso concreto de España, con un recurso abierto con el Tribunal Europeo por una falta de armonización de su política de asilo frente a la europea de 2008. Todo ello ha traído consigo, una vez más, preferencias de los demandantes de asilo por ciertos destinos europeos. Ejemplo de ello son los 33 días necesarios para el reconocimiento de asilo en Italia, frente a los 180 requeridos en Grecia¹². A su vez, la ratio de reconocimiento de asilo difiere considerablemente entre los países miembros: Alemania presenta el reconocimiento del 71 % de los demandantes de asilo, frente a un 8 % en Hungría¹³.

Por otra parte, la gran diferencia de derechos y acceso al mercado laboral entre países miembros es también un condicionante importante para los demandantes de asilo en la elección del país destino. «No por huir de dónde vienen, (a los demandantes de asilo) les es indiferente a dónde van»¹⁴. Por ejemplo, Grecia y España son los países europeos con mayor tasa de desempleo, con un 16,7 % y un 14,2 % respectivamente, frente a la República Checa (2,2 %) o Alemania (3,1 %)¹⁵. Otra diferencia notable es el acceso a la

¹⁰ TAGLIAPIETRA, A. «The European Migration Crisis: A Pendulum between the Internal and External Dimensions». *Instituto Affari Internazionali*, 19(12). 2019.

¹¹ GARCÉS-MASCAREÑAS, B. «Por qué Dublín 'no funciona'». *Notes Internacionals CIDOB*(135). Noviembre de 2015, p. 3.

¹² BOVE, C. *Country Report: Italy*. Asylum Information Database, 2018, p. 34. Disponible en <https://www.asylumineurope.org/node/261>.

KONSTANTINOPOULOU, A.; GEORGOPOULOU, A. *Country Report: Greece*. AIDA, 2018, p. 42. Disponible en <https://www.asylumineurope.org/node/259>.

¹³ MOUZOURAKIS, M. *Refugee Rights Subsiding? Europe's Two-Tier Protection Regime and Its Effect*. AIDA, 2017, p. 10. Disponible en <https://www.asylumineurope.org/node/2712>.

¹⁴ GARCÉS-MASCAREÑAS, B. «Por qué Dublín "no funciona"». *Notes internacionals CIDOB*(135). Noviembre de 2015, p. 2.

¹⁵ EUROSTAT. *Unemployment statistics*. Statistics Explained, 2019.

nacionalidad. En 2017, Suecia tuvo la tasa europea de nacionalización más alta (8,2 adquisiciones por cada 100 residentes extranjeros), frente a países como España, Alemania, Dinamarca o Irlanda, entre otros, cuya tasa de nacionalización no llega al 2 %¹⁶.

El auge del discurso antimigratorio en la UE

La Unión Europea no tiene competencias exclusivas en materia de migración, sino que las comparte con los Estados miembros, lo cual explica en gran parte la dificultad de la gestión de la cuestión migratoria. La progresiva pérdida de competencias de los Estados miembros en el Tratado de Ámsterdam (1999) y el Pacto de Migración y Asilo (2008) ha generado resistencia y, en los últimos años, movimientos nacionalistas y partidos euroescépticos y/o de extrema derecha.

Esto se puede ver en cómo los partidos nacionalistas han aumentado su presencia en el panorama político europeo, llegando a obtener el gobierno en cinco Estados miembros y 22 parlamentos de la UE¹⁷. Sin embargo, cuando se habla de los partidos nacionalistas europeos es necesario entender que estos no son uniformes, sino que abarcan narrativas antiinmigratorias, políticas nacionalistas y antieuropeístas, medidas de proteccionismo económico y, en algún caso, hasta conexiones neonazis¹⁸. En la mayoría de los casos ha sido el discurso nacionalista el que ha logrado reunir votos gracias a la incertidumbre frente a la llegada de refugiados sirios y a la coyuntura económica a la que se enfrenta Europa, lo cual ha llevado a muchos a considerar el surgimiento de una nueva fractura social en torno a la cuestión migratoria¹⁹. La llegada de refugiados ponía en cuestión aspectos culturales, económicos y religiosos de muchos Estados miembros, lo cual fue hábilmente utilizado en el imaginario político de estos partidos con una narrativa que a menudo presenta las migraciones en la UE en clave de seguridad, en vez de centrarse en cuestiones humanitarias.

¹⁶ EUROSTAT. *Migration and migrant population statistics*. 2019.

¹⁷ CABRAL, I. A. «La ultraderecha tiñe el mapa de Europa: está en cinco gobiernos y 22 parlamentos de la UE». *Público*. 21 de enero de 2020.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ ADEMMEER, E.; STÖHR, T. «The Making of a New Cleavage? Evidence from Social Media Debates About Migration». *Kiel Institute for the World Economy* (2140). 2019.

Los partidos nacionalistas de corte euroescéptico se presentan como primera fuerza en Eslovenia, Hungría y Polonia; como segunda fuerza en Bélgica, Francia y Países Bajos; o como tercera fuerza en: Alemania, Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Hungría, Italia y Suecia. Tan solo cuatro son los países cuyos partidos de ultraderecha contaron con menos del 10 % de los votos en sus últimas elecciones (Chipre, Grecia, Lituania y Portugal) y tres los países sin partidos de ultraderecha con representación parlamentaria (Luxemburgo, Irlanda, Croacia)²⁰.

A nivel del Parlamento Europeo, sin embargo, la ultraderecha europea se presenta separada en numerosas agrupaciones política, tales como Europa de las Naciones y de las Libertades, Europa de la Libertad y de la Democracia Directa, Conservadores y Reformistas Europeos, Partido Popular Europeo o Identidad y Democracia. Por una parte, la propuesta del italiano Salvini de creación de una Alianza Europea para los Pueblos y las Naciones, aúna partidos de extrema derecha de Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Países Bajos o Polonia²¹. A pesar de tener numerosas diferencias en políticas económicas y sociales, concuerdan en el «cierre de las fronteras europeas a la inmigración, la defensa de la ‘herencia cultural tradicional’ europea y la protección de las ‘identidades nacionales’ ante los que quieren más integración política y económica comunitaria»²².

Por otra parte, se encuentran los países miembros del Grupo de Visegrado, Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa, cuyos intereses han virado desde la democratización de sus gobiernos hacia la recepción de un menor número de inmigrantes con el fin de la «protección de su identidad nacional». El Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 31 de octubre de 2019 celebró un juicio contra Hungría, Polonia y República Checa por su negativa a reubicar a los 160.000 solicitantes de asilo con un sistema de cuotas obligatorias²³. El Parlamento húngaro, bajo el primer ministro húngaro,

²⁰ CABRAL, I. A. «La ultraderecha tiñe el mapa de Europa: está en cinco gobiernos y 22 parlamentos de la UE». *Público*. 21 de enero de 2020.

²¹ LÁZARO, A.; PARROCK, J. «La difícil alianza de la Europa de las Naciones». *Euronews*. 20 de mayo de 2019. Disponible en <https://es.euronews.com/2019/05/20/la-dificil-alianza-de-la-europa-de-las-naciones>.

²² BUJJ, A. «Salvini une fuerzas ultraderechistas para conquistar Bruselas». *La Vanguardia*, 8 de abril de 2019. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190408/461524502811/salvini-une-fuerzas-ultraderechistas-conquistar-bruselas.html>.

²³ DE MIGUEL, B. «La justicia europea se decanta por obligar a Polonia, Hungría y República Checa a reubicar refugiados». *El País*. 31 de octubre de 2019. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/10/31/actualidad/1572548542_180324.html.

Viktor Orbán, y su partido FIDESZ, habían aprobado una ley para criminalizar la ayuda a los migrantes («Ley Stop Soros») y una reforma de la Constitución para prohibir la reubicación de refugiados²⁴. A nivel de la UE, los polacos aspiran a influir en los conservadores y reformistas y el húngaro Orbán busca atraer a los populares, de cuyo grupo está temporalmente suspendido.

En definitiva, el auge de narrativas nacionalistas, euroescépticas y, en gran parte antimigratorias, contraviene la idea de avanzar hacia «más Europa» y dificulta el consenso sobre la gestión de la política migratoria europea. Todo ello conlleva un reto para la credibilidad internacional de la UE. En el apartado «toma de decisiones en juego» entenderemos las implicaciones de la narrativa migratoria en torno a la seguridad para la toma de decisiones en la UE.

El impacto del discurso antimigratorio en la UE

Las propuestas de la Comisión en materia de migraciones

Los intentos de la UE de homogenizar los procedimientos y condiciones de asilo con las Directivas sobre el Procedimiento de Asilo en la UE (2013) y las Condiciones de Recepción de Asilados (2013) demostraron ser poco efectivos para la implementación del protocolo de Dublín. Sin procedimientos, estándares ni mecanismos de control independientes a nivel local e internacional, «los solicitantes piden asilo más de una vez, no lo hacen necesariamente en el país asignado según los criterios de Dublín y su transferencia es problemática»²⁵. Ante esta situación, la Comisión ha presentado varias propuestas con los siguientes objetivos: 1) el establecimiento de un sistema de Dublín justo y sostenible para determinar la responsabilidad de los Estados miembros y la armonización de las condiciones de solicitud, requisitos y recepción de demandantes de asilo; y 2) una interoperabilidad entre agencias de información para una mayor seguridad en las fronteras.

²⁴ SAHUQUILLO, M. R. «Hungria aprueba la polémica ley que criminaliza la ayuda a los migrantes». *El País*. 21 de junio de 2018.

²⁵ GARCÉS-MASCAREÑAS, B. «Por qué Dublín no funciona». *Notes Internacionals CIDOB*(135). Noviembre de 2015, p. 4.

La reforma del sistema de Dublín

Garcés-Mascreñas argumenta que «la alternativa a Dublín no es una nueva revisión de la normativa, sino repensar cómo construir una verdadera política común de asilo»²⁶. Para ello, la UE ha tenido que repensar una base de principios comunes para dar respuesta las siguientes preguntas básicas: cómo distribuir la responsabilidad entre Estados miembros, cómo homogenizar los procedimientos y condiciones de asilo y qué hacer con los solicitantes de asilo no reconocidos como refugiados. Ante la reforma del sistema de Dublín, el Parlamento, por su parte, reaccionó con la propuesta de un sistema centralizado de responsabilidad, es decir, la gestión de las solicitudes de asilo a nivel de la UE, no en el país de llegada. Por otro lado, el Comité de Libertades Civiles del Parlamento, bajo el informe de Cecilia Wilkström, sugirió tener en cuenta el tamaño de población y la economía de los Estados miembros como criterio para el reasentamiento de demandantes de asilo²⁷. Asimismo, propusieron el bloqueo de la transferencia de demandantes de asilo entre Estados miembros, el procesamiento a nivel europeo de las solicitudes de asilo y tomar en cuenta en criterio de reasentamiento los vínculos de los solicitantes con países específicos. El Consejo, por su parte, continúa debatiendo actualmente el proyecto.

La Comisión también propuso, en 2016, 1) armonizar y simplificar el procedimiento de asilo en toda la UE, 2) una mayor convergencia en la ratio de reconocimiento de asilo y en las medidas de protección de los demandantes entre los Estados miembros, 3) estándares de recepción dignos y armonizados, y 4) un sistema de reasentamiento a nivel de la Unión.

La propuesta de la Comisión en 2016 de transformar EASO en una agencia de la UE, «con los medios y mandato para asistir a los Estados miembros en situaciones de crisis y proveerles ayuda técnica» fue aprobada por el Parlamento y el Consejo en una primera lectura²⁸. En diciembre de 2016, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior suscitó dudas en torno al potencial solapamiento de poderes entre la nueva agencia y la

²⁶ Ídem.

²⁷ ALTANASSOV, N., *et al.* «EU asylum, borders and external cooperation on migration: Recent developments». *European Parliamentary Research Service*. 2018, p. 9.

²⁸ ADEMMEER, E.; STÖHR, T. «The Making of a New Cleavage? Evidence from Social Media Debates About Migration». *Kiel Institute for the World Economy* (2140). 2019, p. 11.

Comisión respecto a la evaluación de las capacidades y responsabilidades de los Estados miembro para la implementación de la ley europea²⁹.

Seguridad en las fronteras e interoperabilidad entre agencias de información

La Comisión Europea lanzó una propuesta en 2016 en referencia a la regulación de Eurodac³⁰ por la cual los Estados miembros recogerían datos y huellas dactilares de nacionales de países terceros o personas apátridas no demandantes de protección internacional que cruzasen las fronteras de la UE irregularmente o que estuvieran en la UE de manera ilegal³¹.

Frente a los ataques terroristas en París, se adoptó en marzo de 2017 una reforma del Código de Fronteras de Schengen que conllevaba el control permanente de las personas en los puntos de entrada de la UE y la verificación biométrica. Por una decisión conjunta entre el Parlamento y el Consejo, se llevó a cabo la transformación Frontex en la Agencia de Guardacostas europeos en 2016 y se introdujo en 2017 el sistema de entrada y salida (EES) del registro de viajeros no nacionales de la UE para la identificación de *over-stayers*. Este último fue complementado por el programa European Travel Information and Authorisation System (ETIAS), que contrasta las solicitudes de demandantes de asilo contra bases europeas de datos de inteligencia como Eurodac, Europol o Interpol. Además, se propuso la introducción del Sistema de Información de Schengen (SIS), para alertar sobre personas y propiedades buscadas o desaparecidas, y el eu-LISA, un programa para la gestión operacional de sistemas IT de larga escala en las áreas de libertad, seguridad y justicia y la mejora de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos³².

En la tabla siguiente se muestra cómo la toma de decisiones tradicional de la UE está en juego, debido a un mayor protagonismo del Consejo Europeo frente al Parlamento y la Comisión en las negociaciones, ya que es en el Consejo Europeo donde las decisiones se retrasan por la dificultad de encontrar el consenso entre los Estados miembros. A

²⁹ ALTANASSOV, N., *et al.* «EU asylum, borders and external cooperation on migration: Recent developments». *European Parliamentary Research Service*. 2018.

³⁰ Eurodac es la base de datos de huellas dactilares de la Unión Europea utilizada para registrar e identificar a los demandantes de asilo y migrantes irregulares que atraviesan la frontera comunitaria.

³¹ ALTANASSOV, N., *et al.* *Op. cit.*, p. 11.

³² ALTANASSOV, N., *et al.* «EU asylum, borders and external cooperation on migration: Recent developments». *European Parliamentary Research Service*. 2018, p. 23.

pesar de que los partidos euroescépticos y ultranacionalistas ya han llegado al Parlamento Europeo, este último es generalmente más liberal que el Consejo Europeo lo que genera una parálisis en la toma de decisiones y desplaza la última palabra al Consejo.

El problema yacente es que la Comisión Europea presentó las anteriores medidas a modo de «paquete» con el propósito de que todas fueran aceptadas por los colegisladores. Sin embargo, solamente se han logrado regular las medidas más estrictamente relacionadas con el aspecto de seguridad de la cuestión migratoria, mientras que el debate sobre las medidas más humanitarias que buscan la armonización de los procedimientos continúa abierto.

En efecto, de la tabla deducimos que en aquellas cuestiones migratorias relacionadas con seguridad donde los Estados no tienen tanta reserva de soberanía, como en el caso del control de la frontera comunitaria y del control a la inmigración irregular, se produce una fácil cesión de competencias a la UE, la cual facilita el acuerdo entre el Parlamento y el Consejo para la implementación de las propuestas de la Comisión. Este es el caso de la creación de FRONTEX, junto con la regulación del sistema Schengen, de ETIAS y de EES. No en todas las cuestiones relacionadas con seguridad se ha logrado un acuerdo entre los colegisladores, como es el caso de EURODAC, de la reforma los sistemas de información Schengen o eu-LISA. Esto es debido a que estos acuerdos no dependen solamente de la voluntad de los Estados miembros, sino que en ellos también influye la de organismos de inteligencia a nivel nacional y europeo (Europol).

Toma de decisiones en juego

Propuesta legislativa	Propuesta de la Comisión	Posición del Parlamento	Posición del Consejo	Situación actual
La reforma del sistema de Dublín				
Reforma del sistema de Dublín	Propuesta (mayo 2016)	Informe LIBE (noviembre 2017)	Mandato de negociación (octubre 2017)	Triálogos
Regulación sobre el procedimiento de asilo común	Propuesta (julio 2016)	Informe LIBE (abril 2018)	Discusiones en curso	Fase de preparación
Regulación sobre los requisitos uniformes para el asilo	Propuesta (julio 2016)	Informe LIBE (junio 2017)	Mandato de negociación (julio 2017)	Triálogo

Directiva sobre las condiciones de recepción	Propuesta (julio 2016)	Informe LIBE (octubre 2017)	Mandato de negociación (noviembre 2017)	Triálogo
Marco de reasentamiento de la UE	Propuesta (julio 2016)	Informe LIBE (octubre 2017)	Mandato de negociación (noviembre 2017)	Triálogo
Convertir la EASO en una agencia europea	Propuesta (mayo 2016)	Informe LIBE (diciembre 2016)	Mandato de negociación (diciembre 2016)	Acuerdo provisional (diciembre 2017) Nueva propuesta de modificaciones de la Comisión (septiembre 2018)
Sobre la seguridad en las fronteras e interoperabilidad entre agencias de información				
Regulación del Eurodac	Propuesta	Informe LIBE (junio 2017)	Mandato de negociación (junio 2017)	Triálogo
Reforma del Código de Fronteras de Schengen	Propuesta (diciembre 2015)	Informe LIBE (junio 2016)	Enfoque general (febrero 2016)	Regulación (marzo 2017)
La Agencia Europea de Guardacostas (anteriormente Frontex)	Propuesta (diciembre 2015)	Informe LIBE (junio 2016)	Mandato de negociación (junio 2016)	Regulación (septiembre 2016)
Sistema de Entrada y Salida (EES)	Propuesta (abril 2016)	Informe LIBE (febrero 2017)	Mandato de negociación (marzo 2017)	Regulación (noviembre 2017)
ETIAS	Propuesta (noviembre 2016)	Informe LIBE (octubre 2017)	Enfoque general (junio 2017)	Regulación (diciembre 2017)
Sistema de Información Schengen	Propuestas (diciembre 2016)	Informe LIBE (noviembre 2017)	Mandato de negociación (noviembre 2017)	Triálogos
eu-LISA	Propuesta (diciembre 2017)	Informe LIBE (diciembre 2017)	Enfoque general (diciembre 2017)	Triálogo

Tabla 1. Estatus de las propuestas legislativas de la Comisión de 2016 en torno a la cuestión migratoria.

Fuente: datos actualizados (febrero 2020). Altanassov, N., Dumbrava, C., Mentzelopoulou, M.-M., & Radjenovic, A. (2018). EU asylum, borders and external cooperation on migration: Recent developments. European Parliamentary Research Service, p. 34.

Por el contrario, en aquellas cuestiones migratorias que no están directamente relacionadas con temas de seguridad hay una menor cesión de competencias por parte de los Estados miembros a la UE, como la regulación de inmigración legal o el asilo. Es en estas medidas donde continúa el proceso de diálogo a tres, véase en la reforma de Dublín, el procedimiento de asilo común, los requisitos uniformes para el asilo, las condiciones de recepción o el marco de reasentamiento de la UE.

El blindaje y la externalización de las fronteras europeas

Ante la llegada de refugiados sirios en 2015-2016, algunos países miembros del norte, centro y este de Europa (por ejemplo, Alemania, Suecia, Dinamarca) rechazaron la

propuesta para terminar con la legislación de Dublín y sustituirla con una nueva normativa para repartir los demandantes de asilo entre toda la Unión Europea. Ante la falta de una renovación del protocolo de Dublín y el fallido sistema de cuotas, surgieron dos movimientos alternativos. En primer lugar, una reorientación del presupuesto por la cual 10.000 millones de euros fueron destinados a países de primera línea, es decir, se insistió en la misma política que anteriormente había fracasado, pero esta vez con más recursos. En segundo lugar, la externalización de la cuestión migratoria se normalizó a través de acuerdos con países terceros.

En efecto, la cooperación con países terceros y externalización de las fronteras de la UE, regidas por el Enfoque Global de la Migración, son otros aspectos abiertamente criticados por la ACNUR: «la UE debería acoger, como mínimo, un 20 % de las necesidades de reasentamiento global y no debería depender de la cooperación con terceros países»³³. La declaración de la UE con Turquía, los acuerdos con países mediterráneos (Libia, Marruecos o Túnez), el apoyo a países europeos no pertenecientes a la UE (como Serbia o la República de Macedonia del Norte), los fondos fiduciarios a los llamados países de origen (como Syria Trust Fund) y las relaciones de la UE con África plantean la cuestión sobre si la UE depende de la cooperación con terceros países para la gestión del flujo migratorio.

Los acuerdos con países terceros por parte de cada Estado miembro de manera bilateral y no a nivel de la Unión Europea a través del Consejo Europeo, denotan una priorización de intereses nacionales frente a los europeos. En efecto, el tratado bilateral de los Estados miembros con Turquía fue «un experimento por parte de las instituciones europeas a modo de respuesta a un reto complejo y de política multilateral»³⁴. Según este, los migrantes irregulares que entraran en Grecia después del 20 marzo de 2016 serían devueltos a Turquía y la Unión Europea reasentaría un sirio por cada sirio devuelto desde Grecia. A cambio, la UE hizo ciertas promesas a Turquía que incluían una liberalización de los visados, una ayuda de 6.000 millones de euros, una mejora de la unión aduanera entre Turquía y la UE y una revisión del proceso de adhesión del país a la UE. Mientras que en los titulares «la rápida aplicación de la declaración UE-Turquía

³³ ALTANASSOV, N., *et al.* «EU asylum, borders and external cooperation on migration: Recent developments». *European Parliamentary Research Service*. 2018, p. 15.

³⁴ COLLET, E.; COZ, C. L. «After the storm: Learning from the EU response to the migration crisis». *Migration Policy Institute Europe*. 2018, p. 20.

parecía que pondría fin a la crisis», en el terreno se auguraba un cambio en las características de la crisis, ya que la negociación requería discusión política de alto nivel, mientras que la implementación requería coordinación, planificación y colaboración de gobiernos locales y nacionales junto a organismos europeos e internacionales³⁵.

Actualmente, dicho acuerdo ha quedado suspendido por el Gobierno de Erdoğan debido a la escalada de tensiones entre Turquía y la UE por las exploraciones turcas de gas en aguas de Chipre. Sin embargo, la reciente renovación de la firma del controvertido acuerdo con Libia por parte de Italia para la gestión migratoria y el control fronterizo en la ruta del Mediterráneo Central —«la ruta migratoria más mortal del mundo», según la OIM—, sugiere que la Unión Europea sigue apostando por los acuerdos bilaterales entre Estados miembros y países terceros. El Tribunal General de la UE «considera que las pruebas presentadas por el Consejo Europeo [...] demuestran que no es la Unión, sino sus Estados miembros, como actores de derecho internacional, quienes llevaron las negociaciones con Turquía en este ámbito, incluido el 18 de marzo de 2016» y que «ni el Consejo Europeo ni ninguna otra institución de la Unión han adoptado la decisión de celebrar un acuerdo con el Gobierno turco en relación con la crisis migratoria»³⁶. Si bien la declaración UE-Turquía fue un pacto informal entre los Estados miembros de la UE y Ankara, la externalización de las fronteras en países como Turquía o Libia es de legalidad cuestionable, ya que ninguno es considerado país seguro por la UE. Por lo tanto, en este caso, la externalización de la cuestión migratoria conlleva una externalización de la protección de los derechos humanos de los migrantes en estos países.

El proceso de blindaje de las fronteras externas de la Unión Europea también se puede entrever en la evolución de FRONTEX. De ser un mero instrumento al servicio de los Estados miembros, FRONTEX ha llegado a tener poderes ejecutivos, adquirir su propio equipamiento, «coordinar operaciones conjuntas, ejecutar retornos (voluntarios y forzosos), firmar acuerdos con países terceros y reclutar un cuerpo de 10.000 guardias fronterizos armados»³⁷. Otra prueba del viraje hacia el blindaje fronterizo de la UE se puede entrever en el marco presupuestario de 2021-2027, el cual destinará «0,829

³⁵ Ídem.

³⁶ Comunicado de Prensa n.º 19/17. Autos del Tribunal General en los asuntos T-192/16, T-193/16 y T-257/16 NF, NG y NM / Consejo Europeo (Tribunal General de la Unión Europea 28 de febrero de 2017).

³⁷ GONZÁLEZ-PÁRAMO, A. «El negocio en la sombra del discurso del miedo». *El País*. Recuperado el 25 de abril de 2020, de https://elpais.com/elpais/2020/01/14/3500_millones/1578991134_775179.html?ssm=TW_CC.

millones de euros a migración y control de fronteras (2,7 % del presupuesto total, 207 % más respecto al periodo anterior), 24.322 millones a seguridad y defensa (2,1 % del total) y buena parte de los 100.000 millones para innovación y economía digital»³⁸.

La Unión Europea a su vez ha tratado de dar respuesta a las redes de tráfico de inmigrantes en las rutas del Mediterráneo a través de operaciones militares como EUNAVFOR MED³⁹, también conocida como la Operación Sophia. Debido a las capacidades limitadas del ejército para hacer cumplir la legalidad en la Operación Sophia, se demostró que este necesita un nuevo rol en la UE cuyas prioridades sean: inteligencia, la formación de otras agencias civiles en la protección de derechos humanos y que solamente actúe en situaciones de crisis⁴⁰. El 17 de febrero de 2020, esta operación, anteriormente fundamentalmente humanitaria, ha sido clausurada debido a los desacuerdos entre Estados miembros sobre dónde desembarcar los rescatados. La Operación Sophia ha sido sustituida por otra para frenar el abastecimiento de armas a Libia, bajo la condición puesta por países como Austria, Hungría o Italia de que «caso de que el despliegue naval europeo provoque un efecto llamada sobre las redes de traficantes de seres humanos, los medios navales serán retirados del área, para evitar que se conviertan en un instrumento de dichas redes»⁴¹. Esto evidencia, una vez más, la priorización de temas de seguridad frente a lo humanitario en política migratoria.

Respecto a las relaciones de la UE con África, algunos autores creen necesario volver a los principios de la promoción de la integración y la movilidad en África del Acuerdo de Cotonou y en el Joint Valletta Action Plan. El enfoque actual, centrado en el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE a África, no tiene en cuenta que el desarrollo de un país puede aumentar su nivel de emigración al conectar los acuerdos de readmisión de migrantes con la cooperación al desarrollo⁴² y frustra los esfuerzos institucionales africanos, como los de ECOWAS, para la movilidad africana⁴³.

³⁸ Ídem.

³⁹ Las siglas EUNAVFOR MED se refieren a European Naval Force Mediterranean.

⁴⁰ HIMMIRICH, J. «Beyond Operation Sophia: What role for the military in migration policy?». *Dahrendorf Forum: Debating Europe*. LSE Ideas, 2019.

⁴¹ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. «Novedades en el panorama europeo de seguridad y defensa». *Documento Informativo IEEE* 10/2020. Recuperado el 20 de marzo de 2020. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2020/DIEEEE10_JOSPON_SegDef.pdf.

⁴² ÁLVAREZ, F. «Migración y seguridad: perspectivas de Europa». *Instituto Español de Estudios Extranjeros* (127). 2018, p. 16.

⁴³ BARANA, L. «EU Migration Policy and Regional Integration in Africa: A New Challenge for European Policy Coherence». *Instituto Affari Internazionali*, 18(42). 2018, pp. 1- 5.

Nuevo pacto bajo la presidencia de Von der Leyen

A pesar de que la crisis de refugiados en 2015 evidenció la necesidad de una verdadera política común europea en materia de migraciones, se ha seguido apostando por una política ineficaz que prioriza los intereses nacionales al bien común⁴⁴. «Dublín es el resultado de un equilibrio precario de fuerzas entre países miembros con intereses muy diferentes»⁴⁵. Las diferencias entre los Estados miembros han conllevado la falta de acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo sobre una reforma del sistema de Dublín. Si bien las negociaciones continúan al respecto, la política migratoria se presenta, pues, como una «política simbólica» con la que la Unión Europea, por una parte, no da una respuesta efectiva a la llegada de demandantes de asilo con unas condiciones mínimas aseguradas; y, por otra parte, aviva los movimientos nacionalistas y xenófobos en los países miembros.

En efecto, la priorización de los intereses nacionales frente al bien común europeo y la securitización de la política migratoria han complicado el consenso entre el Consejo y Parlamento Europeo ante el paquete de reformas y demostrado que las normas comunitarias van, por un lado, hacia más Europa, y la voluntad política de los Estados, por otro. Esto se puede entrever en el establecimiento de fronteras internas dentro de Schengen en nueve Estados miembros (por ejemplo, Francia), la impunidad ante las violaciones de derechos humanos en la ruta de los Balcanes y los acuerdos bilaterales entre Estados miembros y países terceros para la externalización de las fronteras comunitarias.

De la falta de acuerdo entre el Parlamento y el Consejo Europeo, podemos deducir que cada vez es más complicado para la Comisión realizar propuestas que sean aceptadas por los colegisladores. Ante este nuevo paradigma, la Comisión Europea, bajo la presidencia de Von der Leyen, ha creado un comisionado en torno a la «promoción del modo de vida europeo»⁴⁶, presidido por el comisario griego, Margaritis Schinas. Por una parte, esta postura pretende precisamente luchar contra el auge de partidos nacionalistas al buscar generar una identidad paneuropea. Por otra parte, sin embargo, puede generar un acercamiento de la UE con los partidos de ultraderecha, debido a la

⁴⁴ GARCÉS-MASCAREÑAS, B. «Por qué Dublín no funciona». *Notes Internacionals CIDOB* (135). Noviembre de 2015, p. 4.

⁴⁵ Ídem, p. 3.

⁴⁶ En un principio esta cartera se llamaría «protección del modo de vida europeo».

idea de protección de lo europeo frente a lo externo. La unión de la política migratoria con los valores europeos está generando una alteración del lenguaje político, ya que bajo la cuestión migratoria se están priorizando los temas relacionados con seguridad frente a los más humanitarios.

La nueva Comisión Europea, que había declarado que en marzo de 2020 revelaría el nuevo pacto de inmigración y asilo de la Unión Europea, sin embargo, se ha topado con la irrupción de la COVID-19 que parece indicar que habrá un cambio de prioridades en la política europea con un énfasis en el blindaje de las fronteras a asegurar las rentas, la cohesión social y la salida de la recesión. Además, las diferentes políticas europeas en torno a la regularización de los migrantes ante la pandemia requieren una nueva mirada conjunta, más justa y eficaz a la cuestión migratoria. El futuro Pacto sobre Asilo y Migración se presenta, entonces, como una oportunidad para avanzar en vías de migración seguras y legales, mejorar la integración y el acceso al empleo, e implementar mecanismos de movilidad temporal más respetuosos e innovadores.

Conclusión

Los problemas tradicionales de la Unión Europea, sin excepción de la cuestión migratoria, siempre surgen en torno a la fragmentación institucional, la segmentación política y la diferenciación territorial. La gestión migratoria posterior a la llegada de refugiados sirios a la UE ha cuestionado la efectividad del protocolo de Dublín debido a un reparto desigual de responsabilidades entre Estados miembros, una falta de eficiencia y la vulneración de los derechos de los refugiados. Además, los intentos de la UE por homogenizar los procedimientos y condiciones de asilo con las Directivas sobre el Procedimiento de Asilo en la UE (2013) y las Condiciones de Recepción de Asilados (2013) demostraron ser poco efectivos para la implementación del protocolo de Dublín.

Por una parte, el auge de narrativas nacionalistas, euroescépticas y, en gran parte antimigratorias, contraviene la idea de avanzar hacia «más Europa». El paquete de reformas de la política migratoria propuesto por la Comisión Europea, en 2016, ha demostrado que el discurso nacionalista ha calado en la toma de decisiones de la UE y normalizado el discurso anti migratorio. En efecto, solamente se ha logrado consenso entre el Consejo y el Parlamento Europeo en torno a medidas relacionadas con

seguridad, donde los Estados miembros no tienen tantas reservas de soberanía, y no tanto en aquellas medidas relacionadas con cuestiones más humanitarias.

Por otra parte, la deriva nacionalista de la toma de decisiones europeas se puede observar en la cooperación de manera bilateral con países terceros (y no a nivel de la UE a través del Consejo Europeo) y la externalización de las fronteras de la UE, aspectos abiertamente criticados por la UNHCR. La Unión Europea a su vez ha tratado de dar respuesta a las redes de tráfico de inmigrantes en las rutas del Mediterráneo a través de FRONTEX u operaciones militares como la Operación militar Sophia, la cual, anteriormente fundamentalmente humanitaria, ha sido sustituida por otra para frenar el abastecimiento de armas a Libia, denotando, de nuevo, un viraje hacia el blindaje de la política migratoria.

Finalmente, la nueva Comisión Europea que, en un principio revelaría en marzo de 2020 el nuevo pacto de inmigración y asilo de la Unión Europea, se enfrenta a nuevos retos migratorios, tales como la crisis de la COVID-19 o la tensión en la frontera con Turquía. El enfoque que tome la Comisión bajo el mandato de Von der Leyen con respecto a la política migratoria será decisivo en el próximo mandato.

*Cristina Imaz Chacón**

Estudiante de Relaciones Internacionales y Comunicación
Becaria investigadora IEEEE

* documento elaborado durante las prácticas de la autora en el IEEEE
tutorizadas por el coronel analista José Luis Pontijas Calderón