



## TRIBUNA

# La Agenda Europea de Migración se despliega muy lentamente

**José Carlos FERNÁNDEZ ROZAS**

*Catedrático de Derecho internacional privado. Universidad Complutense de Madrid*

### Resumen

Como los Estados miembros no son autosuficientes para resolver eficientemente las cuestiones derivadas del control de las fronteras, del asilo y de la inmigración resulta menester que la UE diseñe una política común de manera coordinada con ellos, de manera que se sientan suficientemente acompañados y respaldados. A este respecto la Agenda Europea de Migración propone acciones tales como la lucha contra la migración irregular, los traficantes de seres humanos y la protección de las fronteras exteriores de Europa. Pero estas acciones deben ir acompañadas de una eficaz política común de asilo, así como una nueva política europea en materia de migración legal.

### Palabras clave

Unión Europea – crisis migratoria europea – Agenda Europea de Emigración -

### Abstract

As Member States are not self-sufficient to efficiently resolve issues arising from border controls, asylum and immigration it is necessary for the EU to design a common policy coordinated with them so, so that they feel sufficiently accompanied and supported. In this regard the European Agenda on Migration proposed actions such as the fight against illegal migration, human traffickers and protection of the external borders of Europe. But these actions must be accompanied by an effective common asylum policy and a new European policy on legal migration..

## Keywords

### European Union – European migration crisis - European Agenda on Migration

1. El mundo se encuentra frente a la peor crisis migratoria desde la Segunda Guerra Mundial. La inmigración económica ha derivado hacia una crisis de refugiados y Europa ha de afrontar el desafío de los altos flujos de personas que buscan refugio dentro de sus fronteras (1) . Cuando ocurre una tragedia, como la de Lampedusa en abril 2013, o un macabro hallazgo de decenas de migrantes muertos en un camión en Austria, en agosto de 2015, la búsqueda de responsabilidades está caracterizada por un intercambio de acusaciones recíprocas fruto de la indefinición competencial entre la UE y los Estados miembros en materia migratoria. Curiosamente algunos Estados que piden responsabilidades a la UE en estas situaciones críticas son precisamente los que se resisten a ceder competencias a la UE en materia de política migratoria. Con independencia de la distribución de responsabilidades, no puede soslayarse que los fatales acontecimientos, habituales en los últimos tiempos, han sido objeto de preocupación por parte de la Comisión que se ha decidido, muy tardíamente, reforzar la gestión (2) y adoptar medidas para hacer frente a la situación (3) . Para ello ha puesto en marcha un conjunto de competencias asumidas a partir del Tratado de Lisboa, presentando a lo largo del mes de mayo de 2015 una Agenda Europea de Migración cuyo el propósito es responder a estos problemas de manera integral. Dicha Agenda prevé medidas y acciones que se necesitan con urgencia para hacer frente a la crisis en el Mediterráneo y para construir una respuesta estructurada que puede ser utilizada en casos de extrema presión en otras partes de la frontera exterior común.

2. La UE parece haber tomado conciencia de la necesidad de adoptar por sí misma diferentes medidas a corto y medio plazo, para poner en marcha una política coherente e integrada que permita aprovechar las ventajas y afrontar los retos que supone la migración. Bien entendido que el objetivo más urgente consiste en impedir la tragedia que experimentan por miles de migrantes cuyas vidas peligran por el cruce de las fronteras, especialmente del Mediterráneo.

En concreto, la Agenda Europea de Migración define un nuevo enfoque estratégico para mejorar la gestión de la migración en el medio y largo plazo, sobre la base de cuatro pilares: 1) la reducción de los incentivos para la migración irregular; 2) salvar vidas y asegurar las fronteras exteriores; 3) una fuerte política común de asilo; 4) una nueva política en materia de migración legal.

Dentro de esta estrategia figura la obligada, rápida y eficaz reacción para poner fin a los graves y trágicos acontecimientos que producen en el Mediterráneo. La Declaración del Consejo Europeo de 23 de abril de 2015 (4) y la Resolución del Parlamento Europeo (5) , unos días más tarde, dejaron patente el consenso en favor de medidas rápidas para salvar vidas humanas y para intensificar la actuación de la UE. El objetivo principal de la Agenda puesta en marcha en el mes de mayo de 2015 es abordar el tema de la migración de manera integral partiendo de que es un fenómeno cada vez más complejo que solo puede ser abordado a través de un único enfoque. La Agenda prevé las medidas que se necesitan con urgencia para hacer frente a la crisis en el Mediterráneo y para construir una respuesta estructurada que puede ser utilizado en casos de extrema presión en otras partes de la frontera exterior común.

Dicho objetivo fundamental se apoya en un amplio conjunto de iniciativas. Para evitar tragedias

humanas u reforzar los mecanismos y para hacer frente a las emergencias se prevé el fortalecimiento de la presencia en el mar con el objeto de salvar vidas, y de acciones dirigidas a las redes de contrabando penales (6) , en respuesta a los altos volúmenes de llegadas en la UE, con un mecanismo de distribución de los solicitantes de asilo (reubicación). No debe olvidarse que en la actualidad, la gestión de las fronteras exteriores sigue siendo en gran medida una responsabilidad compartida, lo que significa que en su puesta en marcha las obligaciones que de ella se derivan no recaen exclusivamente sobre un sujeto determinado, sino sobre todos aquellos actores implicados de un modo u otro en tal función. En esta responsabilidad conjunta intervienen los Estados en sus con la UE e internamente, en cada Estado, los distintos niveles e instancias de poder (administraciones regionales, locales, etc).

3. El 20 de julio de 2015 el Consejo sobre migración elaboró las siguientes conclusiones:

*«1. El Consejo apoya una política exterior activa, global y geográficamente equilibrada en materia de migración de conformidad con la Agenda Europea de Migración y las conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio. Es fundamental un planteamiento más amplio en materia de política exterior y de seguridad para reforzar la cooperación con los países de origen y de tránsito con objeto de afrontar las causas profundas de la migración irregular y prevenirla, con inclusión de la trata y el tráfico ilícito de seres humanos, la protección de las personas que necesitan protección internacional, el respeto del derecho a buscar asilo, la garantía del retorno y la readmisión efectivos y la maximización del efecto en el desarrollo de una migración y una movilidad bien gestionadas. Ello exige trabajar más estrechamente con los socios para estabilizar los países en situación de fragilidad, haciendo frente a los conflictos, la violencia política, las violaciones de los derechos humanos, la difícil situación socioeconómica y la falta de gobernanza que alimentan la migración irregular y los desplazamientos forzados. Dicha cooperación debe basarse en el diálogo, la apropiación y la responsabilidad compartida.*

*2. Por consiguiente, el Consejo acoge con satisfacción los preparativos para la Cumbre de LaValeta que se celebrará los días 11 y 12 de noviembre, en estrecha cooperación con los socios africanos, y la conferencia de alto nivel para abordar los acuciantes desafíos que se plantean en la ruta de los Balcanes Occidentales, tomando nota de la oferta de Hungría de acoger esta conferencia en Budapest. En su próxima sesión, tras tomar nota de la información actualizada que le facilite la alta representante, el Consejo aportará una nueva contribución a la preparación de estas reuniones. El Consejo se felicita de los contactos en curso y de los diálogos de alto nivel con socios clave sobre cuestiones de migración, como la reciente reunión de la alta representante con los ministros de Asuntos Exteriores del G5 del Sahel. El Consejo recuerda su decisión de intensificar la cooperación con países clave y con los socios regionales e internacionales, incluidas las Naciones Unidas, a lo largo de las principales rutas migratorias. Subraya el papel que desempeñan las delegaciones de la UE y las misiones de los Estados miembros en la presentación de la política de migración de la UE y el fortalecimiento de la cooperación en estas cuestiones.*

*3. El Consejo reitera que las prioridades en materia de migración deberían integrarse en mayor medida en los instrumentos y políticas de la Unión Europea pertinentes, en particular en el marco de la política de desarrollo y la política europea de vecindad. Resultan fundamentales la coherencia y las sinergias entre los diferentes ámbitos de actuación, tales como la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa, la justicia y los asuntos de interior, los derechos humanos, la cooperación para el desarrollo,*

*el comercio y el empleo. También destaca la importancia de una financiación adecuada a fin de garantizar la eficacia y la sostenibilidad de la ejecución de las políticas correspondientes. La ejecución de la política exterior europea debe reflejar y abordar adecuadamente las repercusiones de la migración en la UE y en los países de origen, tránsito y destino.*

*4. El Consejo observa que la ejecución de una política de migración global es una empresa común y una responsabilidad compartida entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. El Consejo está dispuesto a trabajar junto con la alta representante y la Comisión en sus esfuerzos por llevar a cabo una política exterior de la Unión Europea en materia de migración más activa, global y eficaz.*

*5. Insta a la alta representante y a la Comisión a que presenten al Consejo de Asuntos Exteriores de octubre propuestas concretas en apoyo de la ejecución de la dimensión exterior de la Agenda Europea de Migración, teniendo en cuenta la declaración del Consejo Europeo del 23 de abril y sus Conclusiones de los días 25 y 26 de junio, y a que velen por la coherencia de las políticas internas y externas para obtener los mejores resultados».*

4. En 2016, la Comisión pondrá en marcha un debate de orientación completa sobre el ulterior desarrollo de la cooperación operativa en las fronteras exteriores a lo que se añadirá un sistema europeo de guardias de fronteras. Ello supone un nuevo enfoque a las funciones de guardacostas de la UE, acompañadas de iniciativas como el intercambio de activos, ejercicios conjuntos y de doble uso de los recursos, incluida la posibilidad de avanzar hacia un servicio de guardacostas europeo.

Los mecanismos referidos, que ha sido diseñados para responder a los retos inmediatos en el Mediterráneo, también pretenden ayudar a los Estados miembros a gestionar las futuras presiones migratorias importantes, siempre que se produzcan en las compartidas.

5. Europa se enfrenta a una paradoja. Por un lado, se ha convertido en uno de los destinos de migración más importantes del mundo durante los últimos años dentro de un marco de carencia de fuerza de trabajo sectorial y de envejecimiento. Por otro lado, se sigue colocando la migración en claves prioritarias de seguridad, de disuasión y la de lucha contra la inmigración ilegal.

**Resulta de suma importancia dotar de protagonismo a las acciones meramente represivas**

La prevención, la contención y la represión de los flujos migratorios no autorizados ha sido hasta la fecha una de las prioridades de la política migratoria de la UE, debido a su carácter esencialmente transfronterizo. Ello permitió la creación de un acervo comunitario de difícil aplicación que es la respuesta las instituciones europeas a la percepción de la insuficiencia de los instrumentos nacionales para combatir el fenómeno migratorio a las necesidades de la seguridad general. Ahora bien, la continuación de la integración europea basada exclusivamente en la seguridad debe dar paso a un

enfoque integral que tenga en cuenta un análisis común de las cuestiones que esta especial política involucra. Entre otras cosas las acciones tendentes a mayor vigilancia, mayor intercambios de información, más cooperación operativa basada en análisis de riesgos y más utilización de tecnologías, debe equilibrarse con la contemplación de la inmigración irregular desde una perspectiva de los derechos humanos y de Estado de Derecho. Asimismo, es necesario superar el actual marco normativo, que por su carácter fragmentado, oscuro y disperso crea numerosas situaciones de inseguridad jurídica, e insistir en que la política de inmigración y asilo esté muy

presente en las prioridades de la política exterior de la UE.

La realización de política europea de emigración se mueve en un arduo equilibrio entre el diálogo con la orilla sur del Mediterráneo, la política de vecindad hacia el Este y la ambigüedad de la relación entre la migración y el desarrollo. Las contradicciones de la UE en la materia son profundas pues nos hallamos ante una materia de naturaleza poliédrica y en estrecha dependencia a procesos que se están desarrollando en el orden internacional, por ello las respuestas requieren el empleo de instrumentos eficaces tanto en el plano interno como en el externo. Una perspectiva europea de la inmigración no puede prescindir de una pretensión de multilateralidad basada en la cooperación entre todos los actores que, de un modo u otro, participan y son parte activa de los procesos migratorios. Ello requiere abordar estrategias para el desarrollo de carácter amplio, que incidan sobre las causas que motivan los flujos migratorios, generando oportunidades y expectativas de vida digna en los países de origen. Para ello es menester apurar las posibilidades abiertas por el Tratado de Lisboa insistiendo en la aplicación del principio de solidaridad, fomentando la responsabilidad compartida y teniendo muy presentes los derechos fundamentales previstos en la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

6. Habida cuenta que los Estados miembros no son autosuficientes para resolver eficientemente las cuestiones derivadas del control de las fronteras, del asilo y de la inmigración resulta menester que la UE diseñe una política común de manera coordinada con ellos, de manera que se sientan suficientemente acompañados y respaldados. A este respecto la Agenda Europea de Migración propone acciones tales como la lucha contra la migración irregular, los traficantes de seres humanos y la protección de las fronteras exteriores de Europa que deben ir acompañadas de una eficaz política común de asilo, así como una nueva política europea en materia de migración legal. Al mismo tiempo la política de redistribución no debe considerarse como una opción desinteresada o altruista sino como una respuesta común que impide las actuaciones unilaterales de ciertos Estados miembros para reducir los flujos migratorios.

Por estas razones resulta de suma importancia dotar de protagonismo a las acciones meramente represivas y que la UE progrese en su intervención en un sector dominado por las competencias exclusivas de los Estados miembros. Dicha intervención puede realizarse eficazmente en dos líneas de actuación de carácter complementario. De un lado, a través de un enfoque transversal, que favorezca la cooperación con terceros países, la gestión integrada de las fronteras exteriores y una política justa en materia de repatriaciones, de canalización de la emigración legal y de integración de los inmigrantes en la sociedad. De otro lado, con el concurso del principio de solidaridad y del reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, extensivo al aspecto financiero (art. 80 TFUE), fomentando entre ellos una cooperación más eficaz el reparto de responsabilidades. Ambas líneas serán susceptibles de garantizar en la práctica una mejor gestión de los flujos migratorios y una mayor protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos extranjeros.

7. La Comisión se ha manifestado en favor del fortalecimiento de la cooperación entre los Estados miembros en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Según lo establecido en la Agenda Europea para la Migración, se precisa un mecanismo de reubicación de emergencia permanente, pero dicho mecanismo solo podrá conseguirse a través de una estricta aplicación y cumplimiento de las normas europeas acordadas. También debe contarse con unas fuentes adecuadas de financiación de la gestión de los flujos migratorios del tipo de las adoptadas durante el mes de agosto de 2015 (7) .

Con todo es necesario una definición más coordinada y europea de los países de origen seguros, y

una apertura de los cauces legales para la migración. Acelerar los trámites de los solicitantes de asilo, atribuir fondos de emergencia para ayudar con la rápida expansión de sus instalaciones de recepción o asegurar el rápido retorno de los inmigrantes irregulares, son medidas importantes, pero que no entrañan la solución al problema migratorio.

Para responder a este fenómeno migratorio, de extraordinarias proporciones y muy vinculado a los conflictos que se producen en la periferia europea exige, entre otras cosas, la cooperación con terceros países de origen y tránsito. La cuestión es determinar el contenido de esa cooperación. Es de esperar que la próxima cumbre de La Valeta el 11 y 12 de noviembre con los países africanos clave y las organizaciones internacionales pueda avanzar en esa dirección. La construcción de muros para protegerse de los flujos migratorio y el recurso a la intervención de las fuerzas armadas contra la llegada masiva de inmigrantes, aparte de otras consideraciones que las convierten en repudiables, demuestran una falta de imaginación incomprensible en un espacio de integración donde al parecer priman el respeto de los derechos humanos y la dignidad, así como los principios de libertad, democracia, igualdad y Estado de Derecho. Unos valores que también deben guiar la actuación de la UE tanto dentro como fuera de sus fronteras.

- 
- (1) Según datos de la agencia de refugiados de Naciones Unidas (ACNUR) este año más de 300.000 inmigrantes han cruzado ya el Mediterráneo para escapar de sus países en guerra con y la esperanza de hallar una vida mejor en Europa,

[Ver Texto](#)

- 
- (2) Recurriendo a recursos tan manidos como ineficaces de crear, sobre la base del actual marco de gestión de la migración, una comisión denominada «Grupo Mediterráneo», integrada por la Comisión, los ministros de Asuntos Exteriores de Chipre, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal y España y las agencias de la EE, con miras al desarrollo y la aplicación de medidas operativas a corto plazo e ideas innovadoras a medio plazo para evitar que se pierdan más vidas en el Mediterráneo. En tal sentido, la «Declaración de Alicante» de abril de 2014 resulta altamente insuficiente al incorporar una serie de tópicos y lugares comunes y pocas ideas para solucionar los problemas. [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/NOTAS\\_P\\_2014/20140416\\_NOTA101.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/NOTAS_P_2014/20140416_NOTA101.aspx).

[Ver Texto](#)

- 
- (3) Reglamento nº 656/2014 de 15 de mayo de 2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DO L 189 de 27.6.2014.

[Ver Texto](#)

- 
- (4) Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 23 de abril de 2015 - Declaración: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>. Esta parte de la Agenda Europea de Migración incorpora y desarrolla las iniciativas incluidas en la hoja de ruta que la Comisión presentó como seguimiento de la Declaración del Consejo Europeo de 23 de abril

[Ver Texto](#)

- 
- (5) <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660> (RSP).

[Ver Texto](#)

- 
- (6) La Agenda incluye también otros objetivos como, unas líneas básicas para la toma de huellas dactilares «sistemática» y una consulta pública sobre el futuro de la Directiva para la Tarjeta Azul, destinada a facilitar el tránsito de personas con altas capacidades para trabajar en la UE.

[Ver Texto](#)

- (7) La Comisión Europea aprobó en agosto 23 programas nacionales plurianuales en el marco del Asilo, Migración y el Fondo de Integración (AMIF) y el Fondo de Seguridad Interior (ISF). La financiación total para los programas acordados es de aproximadamente 2,4 mil millones de euros para el período 2014-2020. El dinero será ahora capaz de fluir a los Estados de primera línea miembros como Grecia e Italia, ya los demás Estados miembros de la UE frente a los flujos elevados migratorios. La financiación ISF también se utiliza para la cooperación policial transfronteriza y fortalece la capacidad de los Estados miembros para gestionar eficazmente los riesgos relacionados con la seguridad, como el terrorismo y la radicalización violenta, el narcotráfico, el delito cibernético, el tráfico de seres humanos, y otras formas de crimen organizado.

[Ver Texto](#)

---