

## Tema B: "La migración en Europa: problemas nacionales con soluciones regionales, la situación en los vecinos del sur"

*We need to preserve this liberty.*

*It is built on continued mutual trust.<sup>i</sup>*

*Herman van Rompuy*

En la Europa de hoy, la libertad de circulación<sup>ii</sup> es uno de los más grandes logros de la integración europea, pero la libertad de movimiento tiene un impacto en otras áreas de política como la seguridad, la justicia y la migración. Aunque en distintas proporciones, el problema de la migración se presenta en todos los Estados miembros de la Unión Europea. No obstante, existe la preocupación por actuar de manera conjunta, ya que la delegación de facultades de los gobiernos nacionales a las instituciones supranacionales de la Unión Europea hace cada vez más necesaria una política de asilo, migración y seguridad interna común. Es por eso por lo que los Estados miembros han acordado desarrollar una política de Asuntos Internos que abarque los controles fronterizos, el derecho de asilo y la inmigración, así como la seguridad interna a nivel regional.<sup>iii</sup>

De acuerdo con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su artículo 80, las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración y su ejecución "se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero".<sup>iv</sup> El principio de solidaridad, como base fundamental de los Asuntos Internos de la Unión Europea, asegura que cada Estado contribuya, de acuerdo a sus capacidades, a la seguridad interna del espacio común dentro del área de Schengen; garantizando de esta manera el derecho a la libertad de movimiento a más de 500 millones de personas tanto ciudadanos europeos como ciudadanos de terceros Estados que se encuentren dentro de las fronteras del espacio de Schengen.<sup>v</sup>

Sin embargo, a principios de 2011, nadie imaginó que la indignación de un joven tunecí que se prendió fuego a sí mismo para protestar en contra de un gobierno autoritario generaría un movimiento en Túnez y en el sur del Mediterráneo que derrocaría a dos líderes autoritarios, iniciaría una guerra civil en Libia y generaría una ola de protestas a lo largo del mundo árabe; obligando a los Estados miembros a tomar en cuenta las consecuencias que estos movimientos tendrán sobre la inmigración, el sistema de asilo y la seguridad interna de la Unión Europea debido a la cercanía con la región.

### **Schengen: la Historia.**

El área de libre circulación de Schengen nació en junio de 1985 cuando Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia y Alemania firmaron el Acuerdo de Schengen en la ciudad luxemburguesa del mismo nombre. Cabe destacar que este Acuerdo evolucionó fuera del marco de la Comunidad

Europea; más bien, se dio como parte de trabajos intergubernamentales para simplificar los sistemas de aduanas y aumentar la cooperación policial y de justicia entre estos Estados.<sup>vi</sup>

En 1957, los Tratados de Roma, por los cuales se creó la Comunidad Europea no hicieron mención alguna sobre la política migratoria, de asilo o de visado. Fue hasta mediados de los años setenta que dentro de los trabajos intergubernamentales del Grupo Trevi se fue implementando poco a poco la colaboración en materia de migración, derecho de asilo y la cooperación policial y judicial. La principal tarea del grupo era facilitar la cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen internacional, así como el trabajo policial conjunto. Los grupos de trabajo ad-hoc continuaron sus labores hasta 1985 cuando los trabajos preparativos del Acta Única Europea estuvieron finalizados.<sup>vii</sup>

El Acta Única Europea (1986) incorporó por primera vez facultades comunitarias en el ámbito de la libre circulación como fundamento del mercado único de la Comunidad. La incorporación del principio de libre circulación obligó a los Estados a comprometerse con la abolición gradual de los controles fronterizos internos. Hasta principios de los años noventa, los instrumentos utilizados en lo que respecta a la libre circulación respondían a un método intergubernamental clásico que fue adoptado fuera del marco institucional comunitario. Debido a la naturaleza de los grupos de trabajo en los que se basaba la cooperación intergubernamental de la Comunidad en materia de libre circulación, fue necesario integrar una estructura supranacional para hacer más eficaces y coordinar de mejor manera las medidas adoptadas por los Estados en dicho ámbito.<sup>viii</sup>

En el Título VI del Tratado de la Unión Europea de 1992 se incorporó al tercer pilar la cooperación en materia de justicia y asuntos del interior, se tomó como base el sistema de cooperación intergubernamental previo, lo que limitó significativamente la eficiencia institucional. No obstante, el Título VI comprendía cuestiones de interés común: la libre circulación de las personas; controles en las fronteras exteriores; asilo, inmigración y protección de los derechos de los ciudadanos de terceros Estados, y la cooperación judicial en materia civil. El sistema de justicia supranacional surgió de la necesidad de proteger a los ciudadanos europeos, reducir los costos con ayuda de la simplificación en la cooperación de justicia armonizando e integrando los sistemas de justicia nacionales, y brindar la seguridad indispensable para realizar cualquier actividad con libertad. Esto significa que se empezaron a aplicar reglas específicas a nivel regional en términos de justicia como el principio *ne bis in idem*.<sup>ix</sup>

De forma paralela y fuera del marco institucional comunitario, se elaboró un Convenio que entró en vigor en junio de 1990 para el intercambio de información y cooperación entre los Estados signatarios del Acuerdo de Schengen, por el cual se formó el Sistema de Información de Schengen (SIS) y se acordó el traslado definitivo de los controles fronterizos de las fronteras internas a las fronteras externas. En 1995, los cinco Estados que firmaron el Acuerdo original, junto con España y Portugal, abolieron por completo los controles en sus fronteras internas, creando una única frontera exterior con procedimientos de control en la frontera externa iguales para todos los Estados; acordando que, sólo en caso de riesgo a la seguridad y el orden, se pueden reintroducir los controles en las fronteras internas por un breve periodo tal es el caso de eventos deportivos masivos. Esto quiere decir que, aunque las fronteras entre los Estados siguen

existiendo, la abolición de los puestos de control en las fronteras internas permite la libertad de movimiento a todas las personas que se encuentren dentro del espacio de Schengen. <sup>x</sup>

No podemos olvidar que la libertad de movimiento está intrínsecamente relacionada con la seguridad, por lo que el desmantelamiento de los controles fronterizos internos y su transferencia hacia las fronteras exteriores necesitaban de medidas compensatorias para aliviar la percepción de pérdida de seguridad. Para asegurar que así fuera, se hizo indispensable contar con un régimen de seguridad y un sistema de intercambio de información entre las autoridades policiales y de justicia de los distintos Estados que integraban el área de Schengen para propiciar la adecuada cooperación que pudiera garantizar la seguridad interna, en particular, para luchar contra el crimen organizado, el tráfico de personas, el tráfico de armas y el terrorismo. El SIS es una base de datos para personas y bienes sofisticada que permite a las autoridades de los Estados del espacio Schengen intercambiar información de manera efectiva. En este contexto, fue cada vez más necesario renunciar al control por parte de los gobiernos nacionales sobre la circulación de personas y ceder dichas facultades a un órgano o régimen supranacional que se encarga de armonizar los estándares de seguridad de las fronteras exteriores, de las políticas de asilo y de migración.<sup>xi</sup>

Con el Tratado de Ámsterdam, en 1997, se modificó la cooperación en materia de justicia y asuntos del interior para crear un espacio de libertad, de seguridad y de justicia mucho más eficaz, más concreto, más democrático y más transparente; cuyo marco regulativo estuviera dentro de las instituciones comunitarias. Este Tratado introdujo el régimen de Schengen al andamiaje institucional de la Unión Europea, así como dos Estados más: Austria e Italia. No obstante, debido a las distintas objeciones y excepciones que se introdujeron durante la negociación, los Acuerdos de Schengen no pueden ser considerados un tratado internacional. Gracias a la reglamentación especial, el *acervo* Schengen forma parte de un derecho especial de la Unión, en el que no todos los Estados que cooperan entre sí dentro de su marco regulativo forman parte del espacio de libre circulación de Schengen, ya sea porque no deseaban suprimir los controles de sus fronteras o porque no reúnen aún las condiciones necesarias para poder participar del *acervo*.<sup>xii</sup>

El espacio de libre circulación de Schengen ha sido ampliado en varias ocasiones. En el año 2000, Grecia se unió a los nueve miembros anteriores. En 2001, tocó el turno a Dinamarca, Finlandia y Suecia, así como los Estados no miembros de la Unión Europea Islandia y Noruega. Más tarde, la ampliación de la Unión Europea hacia el Este de Europa permitió a República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia integrarse al área de libre circulación. El último Estado en integrarse al espacio Schengen fue Suiza en 2008. Sin embargo, hay Estados miembros de la Unión Europea que decidieron no eliminar los controles en sus fronteras, pero que si participan dentro del SIS y son signatarios del Acuerdo de Schengen y gozan de un estatus especial, como lo son Chipre, Irlanda y el Reino Unido. Por otro lado, hay Estados que forman parte de la Unión Europea y que desean unirse al espacio de libre circulación del área de Schengen, pero que no cuentan con las capacidades necesarias para hacerlo todavía, como son Bulgaria y Rumania. Liechtenstein se incorporará al Acuerdo de Schengen a finales de 2011.<sup>xiii</sup>

En 2007, el Tratado de Lisboa ordenó y amplió las disposiciones sobre el “Lugar de la Libertad, de la Seguridad y de la Justicia” en un sólo capítulo dentro del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Además, se introdujo una nueva competencia para la creación de un sistema integrado de seguridad fronteriza para la frontera exterior. Frontex es la agencia europea para el manejo de la seguridad de la frontera exterior y se encarga de coordinar la cooperación operacional en este ámbito. e ampliaron y se armonizaron, mientras que para la política migratoria se determinaron metas muy claras y se introdujeron bases legales para el combate a la inmigración ilegal y a la trata de personas. También, los Estados conservaron el derecho a determinar el número de nacionales de terceros Estados que admiten dentro de sus fronteras políticas con el propósito de buscar trabajo. Más importante, se estableció la formulación de una política común de controles fronterizos, asilo e inmigración para todos los Estados de la Unión Europea manejada por la Comisión Europea para Asuntos del Interior y con legislación del Consejo Europeo y el Parlamento Europeo.<sup>xiv</sup>

Durante la presidencia sueca del Consejo de la Unión Europea, en 2009, se presentó el Programa de Estocolmo como plan de trabajo para “una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano” para el periodo 2010-2014. El Consejo Europeo adoptó el Programa como plan de trabajo con base en el éxito de los Programas de Tampere y la Haya, sus antecesores. El Programa se centra en proteger los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos europeos y aquellos que se encuentren dentro de las fronteras europeas para que puedan desarrollar sus actividades de manera segura y sean partícipes de la vida democrática. Además, busca promover la justicia ofreciendo acceso a ella para todos por igual, tratando de dar coherencia respecto al ordenamiento jurídico, así como exhortando a los Estados miembros a adoptar reglas mínimas comunes para aproximar los principios del derecho civil y del penal. Asimismo, el Programa de Estocolmo promueve una estrategia de seguridad interior que luche contra el crimen organizado y el terrorismo, manteniendo siempre la cooperación policial y judicial en materia penal, la cooperación en la gestión de las fronteras, la protección civil y la gestión de catástrofes.

El plan de trabajo estipula, también, que se debe garantizar que Europa esté abierta para todos, por lo que se necesita de políticas comunes de gestión de fronteras y concesión de visados para facilitar el acceso a Europa sin menoscabar la seguridad de sus propios ciudadanos, lo que, a su vez, significa reforzar los controles fronterizos para combatir la inmigración ilegal y el crimen transfronterizo. Además, se debe hacer valer el derecho de asilo, reforzar el papel de Frontex, ampliar el Sistema de información de Schengen de segunda generación (SIS II) y el Sistema de Información de Visados (VIS), lo que hace indispensable el desarrollo de una política común de concesión de visados.

Establece que la solidaridad europea debe fungir como eje para el desarrollo de una política de migración exhaustiva y flexible basada en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, tomando en cuenta las necesidades de los distintos mercados laborales nacionales, combatiendo la fuga de cerebros y tomando en cuenta políticas de integración. La meta es establecer un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que armonice y acerque los procedimientos de asilo estatales, brindando uno de los estándares de protección más altos.

Finalmente, el Programa de Estocolmo reitera que, en un mundo globalizado, la Unión Europea debe contar con una política exterior única que responda a los desafíos actuales, promoviendo normas y valores europeos e internacionales que garanticen la protección de los Derechos Humanos y los procesos democráticos en todo el mundo.<sup>xv</sup>

Hoy más que nunca existe la necesidad de una política común que sirva a los intereses de la Unión Europea, ya que la progresiva institucionalización y supranacionalización en el área de la libre circulación amplió las dimensiones de la cooperación abarcando cuestiones como la política de asilo, el acceso a la justicia, la seguridad interna y la migración. En este sentido el régimen de Schengen debe ser adaptado a las nuevas circunstancias que se presentan con el fin de preservar la libertad de movimiento en la Unión Europea; para lograrlo la cooperación debe centrarse en la confianza mutua y la solidaridad entre todos los Estados.

### **Asilo, Integración y Migración.**

Los desplazados y refugiados que llegan a Europa están protegidos por reglas básicas comunes que garantizan uno de los estándares de protección a inmigrantes más altos en el mundo. El derecho de asilo para personas que sufren algún tipo de persecución en su Estado de origen es un derecho internacional fundamental,<sup>xvi</sup> el cual debe ser asegurado por todos los Estados miembros. Se deben encontrar soluciones comunes que continúen garantizando altos niveles de protección para todos los refugiados y desplazados. Para mejorar y armonizar el sistema de asilo, el régimen de asilo está siendo actualmente revisado, por lo que es importante que el Consejo Europeo aporte soluciones con prontitud para aliviar la actual crisis en el sur del Mediterráneo.

Para 2012, los Estados de la Unión Europea se han comprometido a establecer un Sistema Europeo Común de Asilo (CEAS) que armonice los estándares mínimos y acerque los sistemas legislativos aún más. Por esta razón, en la primera etapa (1999 a 2005) se acordaron 3 directivas y un acuerdo regulatorio para el sistema de asilo. La Regulación de Dublín determinaba qué Estado era responsable de examinar la solicitud de asilo con base en un principio general que se establecía de acuerdo al lugar de entrada, donde se haya hecho la solicitud de asilo y otras normativas. Sin embargo, se debe incluir un nuevo mecanismo de último recurso en caso de presiones migratorias extraordinarias como las que se presentan actualmente. Además, dentro del marco de la primera etapa se creó también un Fondo Europeo para los Refugiados que se utilizaría, sobre todo, para la repatriación de los inmigrantes ilegales.<sup>xvii</sup>

El nuevo Sistema de Asilo estará fundado en tres pilares. Primero, armonizar los estándares de protección, acercando las legislaciones en los Estados miembros, requiriendo enmiendas a las directivas de asilo ya en funcionamiento en lo que respecta a las condiciones de recepción, procedimientos de aplicación para el derecho de asilo y los estándares para calificar como refugiado. una cooperación práctica efectiva, por lo que la Oficina Europea de Asilo asumirá plenas funciones sobre la operatividad del nuevo Sistema de Asilo a partir de junio de 2011. Por último, una mayor solidaridad y sentido de responsabilidad entre los Estados miembros, la Unión Europea y otros Estados, por lo que se demandan mecanismos que fomenten aún más la solidaridad es imperante mejorar el sistema de la Regulación de Dublín, así como asegurar el correcto funcionamiento del Eurodac.<sup>xviii</sup>

adoptar un esquema equitativo de cargas para fomentar la solidaridad. En este sentido, la Comisión ha propuesto una serie de esquemas para la reubicación de los refugiados dentro de la Unión Europea. La reubicación de los refugiados en los Estados miembros debe formar parte fundamental de cualquier política de asilo común, ya que es parte de la solidaridad entre los Estados miembros.

Por el otro lado, una política de integración efectiva de los inmigrantes en las sociedades europeas es esencial para maximizar las oportunidades de la inmigración legal en el largo plazo y sacar el mayor provecho que la inmigración legal puede traer al desarrollo de la Unión Europea. No se debe menospreciar la contribución de la migración a la Unión Europea, ya que inyectan a ésta un gran dinamismo económico, traen consigo nuevas ideas, ayudan a crear empleos, llenan el vacío en el mercado laboral y contribuyen a enfrentar los cambios demográficos por los que atraviesan los Estados miembros. La integración es un proceso multidimensional de interacciones entre los inmigrantes y la sociedad receptora. No se trata de una sola política, sino un conjunto de acciones que requieren de la participación de un gran número de actores en distintas áreas de políticas a nivel local, regional y nacional, e incluso puede incluir a los Estados de origen de los inmigrantes.<sup>xix</sup>

Aun cuando la política de integración es competencia de los gobiernos nacionales, la Unión Europea puede ofrecer ayuda e incentivos a los Estados para que promuevan la integración a través de instrumentos financieros, coordinación de políticas e intercambio de conocimientos. Los Principios Básicos Comunes, acordados en 2004, establecieron el marco necesario para la creación de una política común en este ámbito. La Agenda para la Integración, establecida por la Comisión Europea, trata de servir como guía y lugar de intercambio de información y experiencias para los Estados en la aplicación de políticas de integración.<sup>xx</sup>

En cuanto a la migración legal, la Unión Europea necesita cada vez más de mano de obra capacitada proveniente de Estados no miembros, ya que la población europea está envejeciendo. El envejecimiento de la población obliga a replantear las políticas de migración en los Estados miembros. Es por eso que la Unión Europea cuenta con diversos programas para permitir la inmigración de obreros calificados que, de otra manera, irían a otros Estados a buscar trabajo. El programa más importante es la Tarjeta Azul de Trabajo que permite a las empresas contratar trabajadores en el extranjero, siempre y cuando demuestren que han buscado, sin éxito, un trabajador nacional. También existen programas de empleo temporal y de residencia permanente.<sup>xxi</sup>

### **La situación en los vecinos del sur<sup>xxii</sup>**

Desde finales de 2010, los acontecimientos en el sur del Mediterráneo han dado la posibilidad a las personas en los Estados del norte de África y Medio Oriente para expresar democracia, los derechos humanos y otras libertades fundamentales. La consecuencia inmediata de estos hechos ha sido el desplazamiento de miles de personas que huyen buscando refugio en Estados vecinos, incluyendo Estados miembros de la Unión Europea. El objetivo de la Unión Europea ha sido ayudar y apoyar en la transición democrática y económica en la región con base en el principio de solidaridad.

Italia, Malta, Chipre y Grecia son los Estados más expuestos a la llegada masiva de inmigrantes ilegales y, en menor medida, de refugiados en busca de protección internacional. Esto representa no sólo un problema nacional, sino un verdadero reto para toda la Unión Europea y depende de una gran solidaridad entre todos los Estados miembros para solucionar el problema.

La Unión Europea debe asegurar que las personas que necesiten protección la reciban, sin dejar de implementar medidas para minimizar la inmigración ilegal que puede resultar en la entrada masiva de miles de indocumentados, quienes aprovechando la situación buscan entrar en las fronteras Europeas. Para hacer frente a este problema las fronteras deben ser reforzadas y se debe asegurar la correcta aplicación de las regulaciones para los controles en las fronteras exteriores.

Sin embargo, las condiciones apremiantes no deben limitar las soluciones al corto plazo y deben enfocarse en soluciones que contemplen situaciones futuras. El diálogo y la cooperación con los Estados de origen y de tránsito de los inmigrantes es indispensable y debe formar parte de la estrategia en el largo plazo. Esta cooperación tiene que estar sujeta a cuestiones de seguridad y buen gobierno para el establecimiento de políticas benéficas para la migración legal. Implica, también, la ayuda económica para el desarrollo de las condiciones de vida y las oportunidades en los Estados de origen mitigando las causas de la migración ilegal. Tal cooperación necesita del principio de condicionamiento para asegurar el compromiso de nuestros socios en la región con la aplicación de las medidas necesarias para frenar los flujos de inmigración masivos y posibilitar la repatriación de sus ciudadanos que se encuentren de manera ilegal dentro de nuestras fronteras.

En febrero de 2011, la Unión Europea puso en marcha un programa de solidaridad con Túnez a través del Mecanismo de Protección Civil Europeo para repatriar casi seis mil europeos y ha ofrecido 125 millones de euros en ayuda para el gobierno tunecí. El presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, en una reunión con las autoridades de Túnez, condicionó la ayuda económica prometida al gobierno tunecino a que se tomen las medidas necesarias para controlar la emigración a Europa.

El punto vulnerable de la inmigración en el Mediterráneo ha sido la isla italiana de Lampedusa, donde han llegado más de 45 mil refugiados en lo que va del año. La llegada de refugiados africanos a Lampedusa y Malta ha desatado una serie de violentas disputas entre los miembros de la Unión Europea. Las autoridades italianas expresaron su preocupación ante la necesidad de acomodar a los refugiados, por lo que han demandado ayuda de otros Estados miembros. Sin embargo, los gobiernos de Alemania y Francia, en particular, se rehúsan a aceptar a dichos refugiados y reclaman a Italia resuelva el problema a nivel nacional. Estos argumentan que, de acuerdo a la Regulación de Dublín, las autoridades italianas son las que deben hacerse cargo de los refugiados. Mientras tanto, el gobierno de Dinamarca anunció el establecimiento de controles fronterizos debido a la posibilidad de que el gobierno italiano otorgue permisos de residencia a los refugiados y los lleve a tierra firme, desde donde podrán emigrar a otros Estados miembros comprometiendo la seguridad interna de la Unión Europea.

La Unión Europea ha puesto en funcionamiento la Operación Conjunta Hermes 2011 con ayuda de Frontex. Hermes proporciona ayuda técnica y expertos que apoyarán a las autoridades italianas a aliviar la crisis. De la misma manera, la Unión Europea ha contribuido con el esfuerzo

que han realizado las autoridades italianas aportando recursos económicos del Fondo Europeo para Refugiados, el Fondo Europeo de Repatriación y el Fondo Europeo para la Frontera. La Europol cuenta también con un equipo en la isla de Lampedusa para asegurarse que entre los refugiados no se encuentran criminales.

Otro punto vulnerable de la frontera externa del espacio de Schengen es la frontera entre Turquía y Grecia, por donde miles de personas entran a la Unión Europea en busca de mejores condiciones de vida. En 2010, casi 50 mil inmigrantes cruzaron la frontera de manera ilegal, pero con la implementación de la solidaridad y la acción de la Unión Europea este número bajó a tan sólo 13 mil en lo que va del año. Esto representa una reducción del 70 por ciento en el flujo anual. Frontex implementó el Equipo de Respuesta Rápida para la Frontera (RABIT) que consta de doscientos expertos y equipo de veinte Estados diferentes. En 2011, dio inicio la operación que continuará combatiendo la inmigración ilegal y reforzará la frontera para evitar flujos de inmigración masivos que generen una situación de crisis humanitaria.

La crisis humanitaria en el norte de África obliga a la Unión Europea a seguir cooperando con las instituciones internacionales, las ONG's y los gobiernos locales para brindar toda la ayuda posible a las personas que así lo necesiten y evitar una catástrofe humanitaria. Hoy más que nunca, la Unión Europea debe entablar una nueva asociación con los Estados de la región. Esta asociación debe estar basada en una integración económica más profunda, acceso al mercado y una cooperación política más estrecha. Se requieren de medidas que incentiven la inversión y el comercio en la región y con los Estados miembros, así como de reactivar el turismo y otras industrias.<sup>xxiii</sup>

No obstante, la crisis humanitaria en Lampedusa ha probado que los Estados miembros aún no han sabido manejar situaciones extraordinarias. Por un lado, los recursos financieros con los que cuenta la Unión Europea bajo el programa "Solidaridad y manejo de los flujos migratorios" (el Fondo Europeo para Refugiados, el Fondo Europeo de Repatriación, el Fondo para la Integración y el Fondo Europeo para la Frontera) no son adecuados para responder a todas las solicitudes de ayuda, debido a que estos están diseñados para ser usados en condiciones de estabilidad y no en emergencias. Por otro lado, es imperante aumentar la solidaridad entre los Estados miembros y mejorar la repartición de responsabilidades dentro de la Unión. En este sentido, los Estados miembros deben incrementar sus esfuerzos para aliviar el peso de los Estados más afectados por los flujos migratorios masivos. Es necesario que contribuyan de manera más notoria en las operaciones conjuntas implementadas por las agencias europeas y se comprometan más a la reubicación de los refugiados. Sin embargo, este tipo de solidaridad depende de cada Estado y las instituciones de la Unión Europea no pueden imponerla.

### **Consideraciones finales**

La libertad de circulación es, sin duda, el mayor logro de la Unión Europea, para preservar esta libertad invaluable se necesita de un renovado sentido de solidaridad y responsabilidad compartida entre todos los Estados miembros. La progresiva institucionalización de la libertad de movimiento hace imperante la consolidación de una política común en los ámbitos de migración, derecho de asilo y seguridad interna que corresponda a los intereses de la Unión Europea.

El régimen de Schengen debe ser modificado para adaptarse a las circunstancias actuales. Es necesario introducir mecanismos que permitan combatir situaciones extraordinarias como las que se viven actualmente en el sur del Mediterráneo. Al mismo tiempo, se necesitan soluciones y acciones concretas en el largo plazo que sirvan a los intereses de la Unión Europea y no sólo medidas de contención o alivio de la actual crisis humanitaria. Esto quiere decir que se requiere de una estrategia que abarque todos los aspectos que acompañan al fenómeno de la migración, ya que, de otra manera, no se estará combatiendo la verdadera causa de dicha movilización.

En el marco de la revisión del régimen de Schengen, el establecimiento de controles fronterizos en las fronteras internas debe de limitarse a lo permitido en la normativa vigente para no afectar el derecho de las personas a la libre movilidad. No obstante, debe tomarse en cuenta que tal medida es una acción contingente y por ningún motivo representa una solución de raíz a la inmigración ilegal. Para combatir la migración ilegal la Unión Europea debe continuar y establecer nuevos vínculos con las personas y los gobiernos de la región para que, con base en una asociación fundamentada en la solidaridad y la responsabilidad compartida, se implementen mecanismo que ayuden al desarrollo en las regiones de origen de los migrantes y se prevenga, de esta forma, la necesidad de emigrar en busca de mejores oportunidades.

Finalmente, la Unión Europea debe contribuir con los cambios positivos en la región del sur del Mediterráneo. Estos cambios deben ser siempre garantes de los derechos humanos. La aportación de la Unión Europea en este sentido tiene la obligación de generar las condiciones para evitar una crisis humanitaria. Por eso es importante concluir los trabajos para el establecimiento de un Sistema de Asilo para 2012 que brinde protección y seguridad a las personas que lo necesiten. Las políticas de asilo, inmigración legal e integración deben enfocarse en el sentido correcto para que sirvan de la mejor manera posible al desarrollo de la Unión Europea, evitando que la inmigración represente un riesgo a la seguridad interna. Los trabajos del consejo a celebrarse deben buscar avanzar en estos tres rubros con medidas concretas, congruentes y cabales.

**Preguntas que la resolución debe contestar.**

1. *¿Cómo se puede garantizar la libertad de circulación en el espacio de Schengen y, al mismo tiempo, mantener la seguridad interna?*
2. *¿Qué soluciones concretas se pueden proponer para resolver la crisis humanitaria de refugiados dentro de la Unión Europea y el sur del Mediterráneo?*
3. *¿Qué mecanismos pueden implementarse para fomentar la solidaridad y la responsabilidad mutua respecto a la actual situación en el sur del Mediterráneo? ¿Cómo establecer una política de migración y seguridad interna común?*
4. *¿Qué cambios son pertinentes a las regulaciones del derecho de asilo para mantener un nivel de protección alto de acuerdo a los tratados internacionales sobre personas desplazadas y refugiados sin comprometer la seguridad interna?*
5. *¿Qué ha fallado en las políticas de integración hasta ahora implementadas que ha llevado a los líderes europeos a anunciar el fracaso de las sociedades “multiculturales”?*



ITAMMUN2011

### **Bibliografía Recomendada**

European Union Councilfiles, Free movement and migration, disponible en [www.eucouncilfiles.eu/free-movement-and-migration](http://www.eucouncilfiles.eu/free-movement-and-migration)

European Comission Home Affairs, Policies in the area of Home Affairs, disponible en [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm)

“Frequently Asked Questions: Addressing the Migratory Crisis”, en Press Releases, disponible en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/273&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

NOTAS



<sup>i</sup> “Tenemos que preservar esta libertad. Se basa en la continua confianza mutua”.

<sup>ii</sup> Los términos “libertad de circulación” y “libertad de movimiento” serán indistintamente utilizados a lo largo de este trabajo de investigación. Sin embargo, es importante recalcar que el concepto se refiere únicamente al derecho a la libertad que gozan las personas para trasladarse de un Estado a otro sin ser obstaculizadas por ninguna autoridad nacional en el proceso.

<sup>iii</sup> European Union Councilfiles, Free movement and migration, disponible en [www.eucouncilfiles.eu/free-movement-and-migration](http://www.eucouncilfiles.eu/free-movement-and-migration) (consulta: junio de 2011).

<sup>iv</sup> “Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, en Diario Oficial de la Unión Europea, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:ES:PDF> (consulta: junio de 2011).

<sup>v</sup> European Commission Home Affairs, Policies in the area of Home Affairs, disponible en [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm) (consulta: junio 2011).

<sup>vi</sup> Roland Bieber, Astrid Epiney und Marcel Haag, Die Europäische Union. Europarecht und Politik, Nomos Lehrbuch, Alemania, Novena edición, 2011, p. 444.

<sup>vii</sup> “El espacio y la cooperación Schengen”, en Síntesis de la Legislación de la UE, disponible en [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133020\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_es.htm) (consulta: julio 2011).

<sup>viii</sup> “Establecimiento progresivo de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia”, en Síntesis de la legislación de la UE, disponible en [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a11000\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_es.htm) (consulta: julio 2011).

<sup>ix</sup> Lo que quiere decir que no se puede juzgar dos veces a la misma persona por el mismo crimen en ningún Estado de la Unión Europea. Loc. cit..

<sup>x</sup> R. Bieber et al., op. cit., p. 445. Alemania reintrodujo por un periodo de 30 días los controles en sus fronteras debido al Mundial de Fútbol en 2006.

<sup>xi</sup> Ruben Zaiotti, Cultures of Border Control. Schengen and the Evolution of European Frontiers, Chicago, The University of Chicago, 2011, p. 2. Stefania Panebianco and Marcelo Carammia, “The EU as a selective migration controller? Political discourse, migration flows, and regional cooperation in the Mediterranean”, en Las migraciones internacionales en el Mediterráneo y la Unión Europea, coord. Ángel G. Chueca Sancho, Víctor Luis Gutiérrez Castillo, Irene Blázquez Rodríguez, España, Huygens Editorial, 2009, p. 101.

<sup>xii</sup> R. Bieber et al., op. cit., p. 445.

<sup>xiii</sup> European Union Councilfiles, Schengen: The Story, disponible en <http://www.eucouncilfiles.eu/free-movement-and-migration/folder/schengen/> (consulta: junio 2011).

<sup>xiv</sup> R. Bieber et al., op. cit., p. 446. Frontex, Origin, disponible en [http://www.frontex.europa.eu/origin\\_and\\_tasks/origin/](http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/) (consulta: julio 2011).

<sup>xv</sup> “Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”, en Diario Oficial de la Unión Europea, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:es:PDF> (consulta: junio 2011). “Programa de Estocolmo”, en Síntesis de la Legislación de la UE, disponible en [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/jl0034\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0034_es.htm) (consulta: julio 2011). “Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo”, disponible en [http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaqueette\\_ES.pdf](http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaqueette_ES.pdf) (consulta: julio 2011).

<sup>xvi</sup> La Convención de Ginebra reconoció por primera vez el derecho fundamental de asilo. Oficina de Naciones Unidas Alto Comisionado para Refugiados, “Convention and Protocol relating to the status of

---

refugees”, disponible en <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf> (consulta: julio de 2011).

<sup>xvii</sup> European Commission Home Affairs, Asylum- Building a common area of protection and solidarity, disponible en [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/asylum\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/asylum_intro_en.htm) (consulta: julio 2011).

<sup>xviii</sup> Loc. cit. . Eurodac es la base de datos biométrica de la Unión Europea para verificar si una solicitud de asilo ya fue presentada por la misma persona en otro Estado miembro de la Unión y funciona de acuerdo a la regulación de Dublín.

<sup>xix</sup> “Frequently Asked Questions: Addressing the Migratory Crisis”, en Press Releases, disponible en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/273&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (consulta: junio 2011).

<sup>xx</sup> European Commission Home Affairs, A common agenda for the integration of non-EU nationals, disponible en [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/immigration\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/immigration_integration_en.htm) (consulta: julio 2011).

<sup>xxi</sup> European Commission Home Affairs, Towards a common European Union migration policy, disponible en [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/immigration\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/immigration_intro_en.htm) (consulta: julio de 2011).

<sup>xxii</sup> La mayoría de la información en este apartado se encuentra en el Comunicado sobre migración de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Social y al Comité de las Regiones, disponible en [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v11.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf) (consulta: julio de 2011).

<sup>xxiii</sup> Secretaría General del Consejo Europeo, Conclusiones 24 y 25 de marzo de 2011, disponible en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/120310.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/120310.pdf) (consulta: junio de 2011).



ITAMMUN2011