

Buscando desesperadamente a Tampere: perspectivas para la política migratoria europea y los retos del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para 2018-2020

Patrícia Lisa | Investigadora, Real Instituto Elcano | @Llisa_Patricia 

Tema

Las presiones migratorias en la UE son una cuestión central del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia, siendo fundamentales sus perspectivas de desarrollo en el próximo bienio.

Resumen

La respuesta de la UE a la llegada masiva de personas de forma irregular a sus fronteras en los últimos años se centró en dos objetivos: reasumir el control de las fronteras exteriores y reducir los flujos de llegadas irregulares. La reducción en las llegadas a partir de mediados de 2017 debiera empezar por permitir salir del modo “urgencia” y replantear los contornos de una nueva política europea de gestión de la movilidad y de la seguridad en la Unión, en clave integral y actualizada.

De acuerdo con los temas presentes en la agenda hasta el final del presente ciclo presupuestario, que coincide con la renovación institucional en 2019, no parece que el debate vaya a realizarse. La profundización de la UEM y de las reformas institucionales van a asumir el protagonismo, mientras que la política migratoria seguirá tratándose de forma sectorial en cuanto a asilo y gestión del espacio Schengen. La Presidencia finlandesa del Consejo del segundo semestre de 2019 sería una oportunidad de alto valor simbólico para visitar la ciudad de Tampere y que, ahí, 20 años después, los Estados miembros se atrevieran a empezar a buscar “desesperadamente” una nueva visión estratégica para este otro bastión de la construcción europea que es el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Por toda su trayectoria, España no puede dejar de estar en esta búsqueda.

Análisis

Dos declaraciones, acordadas por los jefes de Estado y de gobierno, en dos cumbres informales, marcan la actual respuesta de la UE a la crisis derivada de las enormes presiones migratorias que han asolado el territorio europeo en los últimos dos años. La [declaración UE-Turquía de abril de 2016](#) cerró la ruta del Mediterráneo oriental y detuvo el flujo masivo de sirios, iraquíes y afganos que llegaba a las costas griegas desde Oriente Medio. A principios de febrero de 2017, la puesta en marcha de la [declaración de Malta](#) marcó un reenfoco de la UE hacia África como reacción a la entrada masiva de nigerianos, guineanos y marfileños desde Libia hacia Italia por la ruta del

Mediterráneo central. Ambas declaraciones –avaladas por todas los Consejos Europeos siguientes– marcan el objetivo de reducir el número de personas que llegan a las fronteras europeas mediante dos actuaciones prioritarias: proteger las fronteras y luchar contra la migración irregular.

Fundamentalmente, dichas actuaciones se llevan a cabo por medio de políticas comprendidas en la dimensión exterior de la política migratoria, reforzando la cooperación con terceros países, de origen o de tránsito de las principales rutas migratorias, a través del desarrollo de una miríada de programas, fondos de emergencia y asistencia a dichos Estados y a los Estados miembros directamente afectados. Los más destacados son los Marcos de Asociación en Materia Migratoria o *Compacts*, erigidos como piedra angular de la política migratoria de la UE. Los *Compacts* pretenden crear nuevos marcos de cooperación con cinco países prioritarios (Senegal, Mali, Níger, Nigeria y Etiopía), más Libia. Incluyen cinco ventanillas, financiadas principalmente por el Fondo Fiduciario de Emergencia para África, creado en la Cumbre de La Valeta en 2015 para: abordar las causas profundas de la migración (cooperación al desarrollo); encauzar la migración legal (organizando canales legales y de movilidad); proteger los migrantes y solicitantes de asilo; intensificar la lucha contra las redes criminales; e intensificar la cooperación en materia de retorno y readmisión.

Tras más de un año de implementación, los modestos avances logrados por los acuerdos firmados en el ámbito de los *Compacts* se fueron señalando en los sucesivos informes de la Comisión.¹ Se plantearon las mismas cuestiones y se llegaron a las mismas conclusiones que en la implementación del anterior Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAAM, por sus siglas en inglés) y sus marcos bilaterales, las asociaciones de movilidad. La idea con los dos instrumentos sigue siendo conjugar la experiencia y los lazos de cooperación de los Estados miembros en terceros países para construir verdaderas asociaciones interinstitucionales de complementariedad entre la UE, los Estados miembros y terceros Estados. Se intenta así compensar la falta de competencias de la UE en la arquitectura de la política exterior para completar muchas de las acciones previstas en dichos programas, entre las que se cuentan ofrecer vías legales y de movilidad, que son el principal interés de los terceros Estados. El desafío sigue estando en lograr una motivación suficiente por parte de los Estados miembros para este tipo de ofertas.

Pese a esto, las medidas de cooperación más inmediatas relativas al aumento y mejora de los controles de frontera (cooperación policial y judicial) y gestión migratoria (con incidencia en los retornos voluntarios y expulsiones) empezaron a dar el resultado deseado. A partir de la segunda mitad de 2017, los datos de Frontex muestran una disminución significativa en el número de migrantes llegados a Italia desde las costas de Libia hasta un total de 119.310, cerca de 62.000 personas menos que en 2016, mientras que se mantuvo estable en la ruta del Mediterráneo oriental desde Turquía. El total de personas detectadas intentando cruzar las fronteras exteriores de la UE fue de 204.300, un 60% menos que en 2016, pese a que las llegadas ilegales, en su mayoría de marroquíes y argelinos desde el norte de África por la ruta del Mediterráneo y de

¹ Véase el último informe de la Comisión, Comunicación COM (2017) 350, de 13/VI/2017.

África Occidental a España (por Canarias, Ceuta y Melilla), haya aumentado al doble (casi 28.349 personas, según datos del Ministerio de Interior). Se trata del mayor aumento desde la denominada “crisis de los cayucos” de 2006, pero está aún bastante lejos de las cifras registradas durante dicha crisis (más de 40.000 personas) y, por supuesto, de las otras dos rutas del Mediterráneo (central y oriental). Por el momento, parece no darse de forma significativa un trasvase entre estas rutas por la diferencia de nacionalidades mayoritarias detectadas, aunque se hayan registrado algunos sirios desde 2014 (informe del Ministerio del Interior) y, recientemente, guineanos y marfileños.

Este hecho no debe sorprender. Las causas que impulsan la migración son bien conocidas. El deterioro o degradación de la seguridad y de las condiciones económicas en algunos de estos países (Argelia y Marruecos), la recuperación de la economía española y las mayores oportunidades de empleo aumentan el atractivo de la inmigración, junto con la presencia de diásporas bien organizadas. Al mismo tiempo, se da una creciente sofisticación y adaptación de las mafias y de los traficantes, empleando rutas nuevas o retomando antiguas, y condiciones climáticas excepcionalmente favorables (como la primavera de 2017), ayudando todo ello a explicar el aumento del número de llegadas ilegales a España.

Con todo, a la hora de definir estrategias y políticas de mayor recorrido, la frialdad de los números y de los logros señalados no deben hacer olvidar otras evidencias. Primero, las presiones migratorias en las fronteras exteriores de la UE, junto con todo tipo de abusos, violaciones y pérdida de vidas, ha venido aumentando en número y frecuencia en los últimos 10 años. La solución de este persistente problema no se puede centrar, como hasta ahora, en políticas reactivas y de emergencia, de gestión de crisis, como son un mayor control de las fronteras a través de la cooperación con terceros Estados o con los demás Estados miembros. Segundo, la multiplicación de episodios de “presión” y “crisis” en los Estados miembros concernidos directamente (con fronteras exteriores de la UE: España, Grecia, Italia, Rumanía y Finlandia) o indirectamente (países de paso o de destino prioritarios: Balcanes, Alemania, Austria y Hungría), confiere a la cuestión una innegable dimensión europea que sigue sin estar del todo asumida más allá de una prioridad retórica.²

Aunque se repite insistentemente que no se debe dejar solas a España, Grecia o Italia, las divisiones entre los Estados miembros se multiplican en iniciativas intergubernamentales, cumbres subregionales o mini cumbres informales, como la iniciativa del presidente Emmanuel Macron con sus homólogos alemán, italiano, español y del Chad, Níger y Libia, las cumbres de los países del sur “MED7” y Visegrado o las bilaterales de visitas oficiales de varios jefes de Estado europeos a sus homólogos de países africanos en las principales rutas migratorias. En 2017, año especialmente

² En 2017 el tema estuvo en todas las agendas de los Consejos Europeos y de ministros sectoriales afectados. Se multiplicaron las cumbres regionales y subregionales desde la ya referida Cumbre informal de Malta de inicios de febrero hasta la V Cumbre UE-Unión Africana para reavivar las relaciones entre los dos continentes, con respaldo de un nuevo plan de inversiones de la UE que pretende movilizar hasta 44.000 millones de euros hasta 2020, con el establecimiento de acuerdos operativos para los procedimientos de retorno de personas irregulares (el primero ha sido con el Bangladesh).

relevante del punto de vista electoral, el tema ha ocupado las agendas de Francia, Alemania, los Países Bajos, Austria y Hungría, y a veces, ha condicionado su gobernabilidad.

En el actual contexto europeo este refuerzo intergubernamental y, a veces, su solapamiento con las iniciativas de la UE es bastante natural. Esto es así, sobre todo, si se piensa que la arquitectura de la política migratoria, entendida *lato sensu*,³ se encuentra a medio camino entre la cooperación interestatal y algunos mecanismos comunes de gestión de fronteras donde las políticas migratorias son todavía instrumentos de las primeras.

Con todo, al contrario que las propuestas para la reforma de la UEM o de la *dimensión social europea*, no se conocen visiones o propuestas estratégicas y globales para el futuro de la política migratoria, que es ahora el rostro visible del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia (ELSJ). Las propuestas de la Comisión para 2018 y los documentos de reflexión publicados sobre el futuro de la UE no hacen referencia a ellas. Sus objetivos, reafirmados en el Consejo Europeo de diciembre pasado, siguen teniendo un enfoque de emergencia que se centra en proteger el territorio y las fronteras y combatir la migración irregular, con un mayor énfasis en la dimensión exterior por la mayor cooperación con terceros Estados.

Por lo tanto, no se esperan grandes emociones para 2018 en términos de política migratoria europea. En su dimensión interior, los acuerdos a los que se espera llegar en los principales temas de la agenda⁴ entre la primavera y el verano prometen resultados poco ambiciosos. Los bloqueos y las profundas divisiones todavía persisten entre los Estados miembros, por ejemplo, sobre una *visión común de la responsabilidad y la solidaridad*, de la que se hablará esperado para la Conferencia de líderes de Sofía en mayo de ese año. Se trata de desbloquear la estancada revisión del reglamento de Dublín y superar los *resultados decepcionantes* del mecanismo puesto en marcha hace dos años⁵ para reubicar a personas con derecho a protección internacional desde Grecia e Italia.

³ Incluyéndose aquí todas las políticas asociadas de cooperación policial, judicial y regulación de los movimientos de personas: asilo, visados, residencia, etc.

⁴ Entre las causas que permiten reintroducir controles fronterizos excepcionales están el criterio de reparto de los solicitantes de asilo (revisión del Reglamento de Dublín y del Sistema Europeo Común de Asilo), la apertura de vías legales de entrada a migrantes cualificados (revisión de la Tarjeta azul) y la revisión de la Convención Schengen para incluir los riesgos de movimientos secundarios por el aumento de la afluencia masiva de personas irregulares. Con esta última reforma se pretende respaldar los controles introducidos en 2015 durante la crisis de los refugiados y que todavía persisten en determinados puntos fronterizos de cinco Estados miembros.

⁵ Dos decisiones del Consejo, n.s 2015/1523, de 14/IX/2015, y 2015/1601, de 22/IX/2015, establecen un mecanismo entre los Estados miembros de redistribución provisional de las personas con derecho a protección internacional desde Grecia e Italia, por las cuales se deberían reubicar a 160.000 personas en dos años. Los resultados son modestos y un fracaso oficialmente asumido. Hasta la última comunicación de la Comisión del 7 de diciembre (COM (2017) 820 final) se habían reubicado a 32.366 personas, incluso menos que la primera decisión de reubicar a 40.0000 personas.

En la dimensión exterior se podría esperar alguna evolución con relativo impacto a largo plazo. El único punto novedoso y consensual, en principio, de la agenda para 2018 es incluir una línea específica para combatir la migración irregular en el próximo cuadro financiero plurianual a partir de 2020. Se intentará suplir la falta de transparencia y la multiplicidad de fondos al servicio de los controles migratorios con el, ya evidente, refuerzo del protagonismo de la dimensión exterior de la política migratoria en la UE y que también podrá aumentar el papel del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y de la Alta Representante en la gestión migratoria. Al menos en teoría podría ayudar a concretar su papel coordinador de la política exterior europea común, como prevé el Tratado de Lisboa.

Ahora bien, abordar el ELSJ como un conjunto de políticas sectoriales entre las que la migración y combatir el terrorismo van sobresaliendo, es un error por su impacto simbólico y, sobre todo, por las repercusiones en el proyecto europeo. La persistencia, dimensión y espacio que ocupan en el debate político y en la opinión pública aconsejarían una mayor atención. Como la Unión Económica y Monetaria (UEM), afrontar los retos de la política migratoria y también del terrorismo debería empezar por cambiar la secuencia de su realización. Primero se debería construir un discurso político estratégico, movilizador, articulado y claro sobre el sentido de lo que se quiere y puede construir.

Como se ha visto, la agenda para 2018 está lejos de ser ambiciosa. Una vez más, y por lo menos hasta 2020, se pierde la oportunidad de lanzar un verdadero debate europeo sobre este otro pilar de la integración. El año 2019 será marcadamente político. El debate sobre el futuro de la UE deberá concluirse antes de que se dé inicio a la completa renovación de las instituciones (elecciones al Parlamento Europeo en mayo y nueva Comisión y nuevo presidente del Consejo Europeo en el segundo semestre) y no debe haber más espacio para debates estructurales. Por casualidad, este es también el año en el que se cumplirán 20 años desde que el famoso Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999 puso en marcha el ELSJ.

Por supuesto, habrá mucho que celebrar. El reto de inicios del siglo XXI de establecer el derecho de circulación de las personas (ciudadanos europeos y de terceros Estados) y de aproximar más los aspectos jurídicos (civiles, comerciales o penales) de los Estados miembros, en un espacio sin fronteras interiores, ha sido un hecho sin paragón en la historia de los procesos de integración.

La construcción del Espacio Schengen, origen de todo el desarrollo del ELSJ, tuvo una lógica intergubernamental. Se debió a la voluntad política de seis Estados de cooperar en la gestión de fronteras y a la idea de una comunidad que se iba expandiendo a medida que se iban cumpliendo las condiciones necesarias. La “geometría variable” – en forma de *opt outs* o de cooperaciones reforzadas– forma parte de la identidad de este espacio desde su fundación hasta hoy. La más reciente cooperación reforzada entre 20 Estados miembros, entre los que está España, para crear una Fiscalía europea que combata el fraude a los intereses financieros de la UE (EPPO, por sus siglas en inglés) es un buen ejemplo de esta realidad en clave actualizada.

Pese a haber pasado casi desapercibida fuera del ámbito de los expertos, la EPPO se había ideado hace casi 20 años. Las negociaciones desde que la Comisión presentó una nueva propuesta tardaron cuatro años en concluirse, debido a la falta de unanimidad (exigida por el artículo 86 del TFUE) y por la puesta en marcha del mecanismo de cooperación reforzada. Desde el punto de vista de la profundización de la integración del ELSJ, esta dificultad en obtener un consenso certifica que no se trata de una cuestión menor. Establecer un cuerpo europeo con poderes coercitivos para fiscalizar, investigar y penalizar acciones (aunque de forma bastante más limitada que la que inicialmente se ambicionaba) que perjudican el presupuesto de la UE (como el fraude a los fondos estructurales o el IVA transfronterizo) cambia claramente el equilibrio de competencias entre los Estados miembros y la UE en favor de ésta última. Previsiblemente operativa en 2020, la Comisión anunció ya que presentaría una propuesta a debatir durante la Presidencia austriaca para extender la EPPO a cuestiones de terrorismo.

Si consideramos que la gestión común de fronteras –igualmente parte de las prerrogativas soberanas de los Estados– dio un paso simbólico con la ampliación de las competencias de Frontex a una, no menos simbólica, Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (propuesta, aprobada y puesta en marcha en menos de un año, en octubre de 2016), entenderemos dónde está la prioridad de la agenda. Pero también que hay un grupo de Estados dispuestos a avanzar en la integración por medio de este tipo de mecanismos (agencias o cooperaciones reforzadas) que, recuérdese, forman parte del ADN del ELSJ.

Con todo, la cooperación reforzada, tal como se previó en el Tratado de Lisboa, es un último recurso para evitar bloqueos sectoriales y no un instrumento para solucionar bloqueos estructurales o definir líneas políticas de orientación general. Ahora, como en Tampere, sólo la profundización política y una definición clara sobre sus futuros fundamentos puede imprimir una perspectiva holística y multidisciplinar a la política migratoria. Recordemos los cuatro elementos clave de Tampere, que todavía tienen actualidad: (1) un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito; (2) el desarrollo de un sistema europeo común de asilo; (3) la garantía de un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la UE; y (4) la gestión eficaz de los flujos migratorios.

El ELSJ, como el euro, está a medio camino entre lo intergubernamental y la integración. Como el euro, también, casi no resistió a la presión profunda a la que se le sometió. Pasadas dos décadas, el reto ya no es asegurar la libertad de circulación intraeuropea de personas, sino gestionar la atracción que la UE despierta (y seguirá despertando) en su vecindario. El debate, ya mencionado, sobre el reparto de competencias entre los Estados miembros para revisar el Sistema Europeo Común de Asilo y prever nuevas medidas en el Código Schengen para situaciones de emergencia de aumento masivo de flujos de llegadas irregulares es importante, pero es parcial e insuficiente dado que la mayoría de los flujos y su persistencia son cuestión de migración económica y no de protección internacional.

Conclusión

Es apremiante que los Estados miembros sigan comprometidos con los valores europeos y, 20 años después, deberían atreverse a “buscar desesperadamente” un nuevo pacto de solidaridad y de seguridad para una arquitectura común de gestión de la movilidad y de las fronteras en la UE. Al parecer, los próximos dos años se enfocarán en la reforma de la UEM y en las reformas institucionales surgidas por la salida del Reino Unido, pero la Presidencia finlandesa del Consejo del segundo semestre de 2019 no dejaría de ser una oportunidad de alto valor simbólico para visitar la ciudad de Tampere, y que ahí, 20 años después, los Estados miembros se atrevieran a buscar una nueva visión estratégica para este otro bastión de la construcción europea que es el ELSJ. Por toda su trayectoria, España no puede dejar de estar en esa búsqueda de lo que sería un Tampere 2.0.