



Consiglio Regionale del Molise



MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS EN EL MEDITERRÁNEO

UN DESAFÍO PARA EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA

GRUPO DE TRABAJO "INMIGRACIÓN, POLITICAS SOCIALES Y DERECHOS HUMANOS"

SUMARIA DE CONTENIDOS

- INTRODUCCIÓN
- EL CAMINO RECORRIDO
- MARCO LEGISLATIVO
- EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD
- EL DEBATE EN LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA: EL DESARROLLO DE LA NUEVA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

Los naufragios trágicos y repetidos de barcos cargados de inmigrantes en el Mediterráneo y el número desconocido de refugiados muertos o desaparecidos a lo largo de las otras vías de escape de sus países de origen confirman las alarmas planteadas por el momento de las deficiencias de las políticas de la Unión Europea y los Estados miembros en la gestión de los flujos migratorios.

En 2014, 283.532 inmigrantes han entrado ilegalmente en la Unión Europea, a través de las rutas del Mediterráneo central, el Mediterráneo Oriental y los Balcanes Occidentales. De ellos, 220.194 inmigrantes han pasado las fronteras marítimas de la UE a través del Mar Mediterráneo (un incremento del 266% respecto a 2013). La mitad de ellos vino de Siria, Eritrea y Afganistán.

Desde 2000 hasta 2013 han muerto más de 23 000 inmigrantes que intentan llegar a Europa por mar o cruzando la frontera por tierra del viejo continente: el 50 por ciento más de lo que aparece en las estimaciones existentes. Una masacre con un presupuesto similar a una guerra por el tamaño y el número de muertes - en media más de 1.600 por año.

Una de las más peligrosas rutas marítimas es la que implica la extensión de agua entre Libia, Marruecos e Italia: de hecho, se estima, son más de 1.700 migrantes, desde enero hasta hoy, que han perdido la vida en el mar Mediterráneo al intentar de llegar en Europa. En menos de cinco meses, el número de víctimas ha superado la mitad del total registrado en 2014 (3.279).

Debe, sin embargo, reconocer que no hay sólo un problema "desembarques". El reto de asegurar la recuperación económica y el crecimiento, de hecho, sigue siendo el foco de los líderes europeos: a pesar de la alta tasa de desempleo, muchos Estados miembros han acusado a la escasez de mano de obra y los trabajadores cualificados en algunos sectores. Un inmigración controlada puede ayudar a impulsar la economía, garantizando que el acceso a las habilidades necesarias y ayuda para hacer frente a las debilidades del mercado laboral.

La complejidad del tema de la migración es ampliamente reconocida, así como ampliamente reconocidos son los límites de las operaciones como resultado de regulaciones incompletas, a pesar de los compromisos asumidos por las instituciones. Por otra parte, las autoridades regionales y locales europeas, en las que le ocurra a la carga de la inclusión social de los migrantes, a menudo se encuentran sin medios de intervención y de respuesta sin recursos. De ello se desprende que las profundas deficiencias sistémicas notables en la gestión de la migración a favor de la afirmación en las sociedades europeas de los movimientos xenófobos, populista y, en última instancia, antidemocráticos.

El fenómeno presenta, por lo tanto, desafíos a nivel local, nacional e internacional que tiene que entrar con urgencia en el debate político europeo, ningún país puede aspirar a hacer frente a solas con el problema de los migrantes de África y Asia. Los flujos migratorios, de hecho, son imparables, y Europa no pueden atrincherarse en sus fronteras como una fortaleza, haciendo caso omiso de la migración económica, política y militar. Debe desempeñar un papel activo en la construcción de soluciones internacionales integrales y sostenibles. Debe, al mismo tiempo redefinir su modelo de crecimiento, en términos de sostenibilidad económica y social, y hacer de sus recursos financieros y las instituciones de gobierno plenamente.

EL CAMINO RECORRIDO

PRIORIDADES DE MIGRACIÓN EN PROGRAMAS EUROPEOS

PROGRAMA DE TAMPERE (2000-2005)

El Consejo Europeo de Tampere ha introducido, en el contexto de la Unión Europea, las políticas comunes de inmigración y asilo. Los principales campos fueron:

- Libertad de movimiento para cualquier persona legalmente en Europa para viajar, trabajar y establecerse en cualquier lugar dentro de la Unión Europea;
- El reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales de todos los que viven legalmente en la Unión Europea. Los ciudadanos de cualquier Estado miembro de la UE son ciudadanos europeos automáticamente;
- Trabajar hacia una política común de asilo y la inmigración europea hacia una Unión Europea común;
- Trabajar a través de Europa para prevenir y combatir todas las formas de delincuencia organizada (tráfico de drogas, el tráfico ilegal de personas y mercancías, el fraude y la delincuencia financiera).

PROGRAMA DE LA HAJA (2005-2010)

El Programa de La Haya propuso un nuevo enfoque equilibrado con respecto a la legal e ilegal, incluyendo las siguientes prioridades:

- La lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, especialmente mujeres y niños;
- Desarrollar una gestión integrada de las fronteras exteriores (Frontex) de la institución;
- La creación de un procedimiento común de asilo (procedimiento común y el estatuto común para los refugiados).

PROGRAMA DE ESTOCOLMO (2010-2014)

El Programa de Estocolmo se ha centrado en una mayor coordinación de la gestión de fronteras y la política de migración y asilo con las siguientes prioridades:

- El desarrollo de la segunda generación del Sistema de Información de Schengen (SIS II) y del Sistema de Información de Visados (VIS II);
- Establecimiento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) para el año 2012.

El desarrollo incremental de un sistema europeo común de asilo ha sido diseñado por el Tratado de Amsterdam y las conclusiones de Tampere en 1999.

La primera fase de desarrollo (1999-2009) de este sistema de la política de inmigración y asilo común giró en torno a los esfuerzos de armonización de las legislaciones de los Estados Unidos; en este sentido, ya que se basa en normas mínimas comunes, y por lo tanto más generales y abstractas, esta fase no ha encontrado obstáculos en su implementación. Pero ahora, sin embargo, las instituciones europeas persiguen las iniciativas más sofisticados y por lo tanto más complejo destinadas a modificar y/o

desarrollar las políticas de la primera generación en un entorno en cierto modo más hostiles a ciertos tipos y formas de integración.

En primer lugar, el número de interesados ha proliferado. Las ampliaciones de la Unión Europea de 2004 y 2007 casi se han duplicado el número de gobiernos que deben estar de acuerdo y luego poner en práctica, en las políticas comunes. Mientras tanto, el post-Lisboa ha definido un nuevo papel para el Parlamento Europeo que, teniendo en cuenta la fricción intermitente con el Consejo Europeo, de hecho influyó en la duración del proceso de toma de decisiones.

Por último, el desarrollo de las agencias europeas (Agencia de los Derechos Fundamentales, Frontex, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo) especializada en temas relacionados con la inmigración para añadir nuevas voces de un coro cada vez más disonante.

Pues, no es de extrañar que gran parte del trabajo del Programa de Estocolmo se ha centrado en la revisión y la reforma de la legislación existente, en lugar del desarrollo de nuevo marco político.

Las razones son las siguientes:

- Razones económicas:

- Los responsables políticos a nivel nacional y de la UE han sido distraído por la grave crisis económica mundial, que comenzaron en 2008 y sus efectos sociales, un mayor exacerbado por la crisis fiscal y la crisis del euro y la consiguiente aumento del desempleo. Para muchos gobiernos, los dos objetivos de reducción del desempleo y atraer a nuevos inmigrantes económicos eran fundamentalmente incompatibles, o al menos difícil de lograr. Esos países, sin embargo, como Suecia y Alemania, que introdujo el tema de la migración económica en el debate político han logrado mantener un crecimiento económico robusto y bajas tasas de desempleo.
- Los gobiernos ya no tienen la flexibilidad financiera para lograr iniciativas de gran alcance a nivel nacional. Los Estados tienen la presión tanto para reducir el gasto público como a mantener sus compromisos con la Unión Europea (un reto crudamente visible en Grecia). Esta tensión tiene un efecto negativo también en la

voluntad de los mismos Estados miembros a firmar cualquier nueva legislación comunitaria que creen que podría dar lugar a más gastos en su implementación.

-

- Razones políticas:

- En diferentes Estados miembros ha cobrado impulso y la fuerza de una política demagógica y escéptica hacia la inmigración. De los Países Bajos a Grecia, de Italia a Francia, los partidos populistas han aumentado el número de sus electores diciendo, entre otras cosas, que sus gobiernos han perdido el control de la cuestión de la inmigración y ya no es capaz de gestionar los flujos migratorios de manera efectiva. Como resultado, a nivel europeo se ha debilitado la posición de muchos gobiernos nacionales de colaboración que, a su vez, afectaron negativamente a las posibilidades de desarrollo de las políticas europeas.

- Razones geopolíticas:

- La oportunidad se presentó con la llamada "Primavera Árabe", para ponerse en contacto con los socios en el norte de África se ha realizado sólo en parte a través de los esfuerzos, todavía incompleta, para construir asociaciones de movilidad con países clave (Túnez, Marruecos).

EL MARCO LEGISLATIVO

Políticas de la Unión Europea con respecto a los controles fronterizos, el asilo y la inmigración son los primeros de los cuatro sectores que conforman el espacio de libertad, seguridad y justicia (Título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, del TFUE)¹. Estas políticas, así como su ejecución, deben regirse, de acuerdo con el Tratado, **el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, incluidas sus implicaciones financieras** (Art. 80 del TFUE). Esta disposición tiene por objeto evitar que los Estados miembros más expuestos, por razones geográficas a las presiones migratorias, que están teniendo que soportar sola la carga organizativa y económica relacionada con el control de fronteras, la gestión y la evaluación de las solicitudes de flujo para asilo².

Las medidas legislativas adoptadas por la Unión Europea como parte del espacio de libertad se basan en tres disposiciones distintas del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Sobre el tema de los **controles fronterizos**, el art. 77 TFUE prevé la adopción de la legislación necesaria para garantizar, por un lado, la ausencia de controles de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores; por el contrario, el control y el seguimiento de las fronteras exteriores, en particular mediante una gestión integrada de las fronteras. Esto incluye posiciones de las medidas legislativas relativas a la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración; controles a personas que cruzan las fronteras exteriores y las condiciones en que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por la Unión durante un corto período de tiempo.

¹ Las otras áreas son: la cooperación judicial en materia civil; la cooperación judicial en materia penal; la cooperación policial.

² Dependiendo de la cd. "sistema de Dublín", la jurisdicción en las solicitudes de asilo es esencialmente el estado de la primera entrada del migrante.

La tarea de desarrollar una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal se confía a la Unión Europea por el art. 78 TFUE. Con este fin, se prevé la creación de un **sistema europeo común de asilo**, definir un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión. Este sistema también incluye los procedimientos comunes de obtención y retirada del estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria; criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo o de protección subsidiaria; condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria; la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.

Por último, el artículo 79 TFUE otorga a la Unión Europea la competencia para desarrollar una política común de inmigración destinada a garantizar la gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato justo a los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros y la prevención y **lucha contra la inmigración ilegal** y la trata de seres humanos. Con este fin, la Unión puede adoptar medidas legislativas sobre las condiciones de entrada, de residencia y en la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reunificación familiar; en la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, incluidas las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en otros Estados miembros; sobre la inmigración y la residencia ilegal, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes ilegales; sobre la lucha contra la trata de seres humanos, en particular las mujeres y los niños.

1. LOS CONTROLES EN LAS FRONTERAS - art. 77 TFUE

La gestión y la seguridad de las fronteras exteriores está en el corazón del mandato de Frontex (Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea), establecida en 2004 por el Reglamento (CE) No. 2007/2004, de 26 de octubre de 2004, modificado por el Reglamento (UE) N° 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011.

La Agencia Frontex inició operaciones 2 de octubre 2005, con sede en Varsovia (Polonia). Sus principales tareas son: la coordinación de la cooperación operativa entre los Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; asistencia a los Estados miembros en la formación de los guardias de fronteras nacionales, incluso mediante la elaboración de normas comunes para la formación; análisis de riesgo; seguir la evolución de la investigación en el campo del control y la vigilancia de las fronteras exteriores; ayudar a los Estados miembros enfrentados a circunstancias que requieren una mayor asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; proporcionar el apoyo necesario a los Estados miembros para organizar operaciones de repatriación conjuntas.

Desde 2007 Frontex también tiene la tarea de emplear equipos de intervención rápida en las fronteras de los Estados Unidos que se someten a la presión urgente y excepcional debida, por ejemplo, la llegada masiva de inmigrantes ilegales.

2. EL SISTEMA EUROPEO COMUN DE ASILO - art. 78 TFUE

El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) establece procedimientos comunes para la tramitación de las solicitudes de asilo y los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo, de acuerdo con los principios básicos en materia de asilo que figuran en la Convención de Ginebra de las Naciones Unidas de 1951 - completada por el Protocolo en Nueva York el 31 de enero 1967 - que define, entre otras cosas, los requisitos para el acceso a la condición de refugiado.

Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) tiene la función de reforzar la cooperación práctica entre los países de la Unión Europea en el ámbito del asilo, apoyo a los países de la UE cuyos sistemas de asilo y acogida están bajo una fuerte presión, y mejorar la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo. La Oficina también ofrece asistencia técnica y operativa a los Estados miembros que se enfrentan a presiones específicas.

El sistema europeo común de asilo se rige actualmente por:

- Directiva 2013/32 / UE sobre procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto de protección internacional ("Directiva sobre procedimientos de asilo"), cuyo plazo de aplicación por los Estados miembros se ha fijado en 20 de julio de 2015. La Directiva Ha realizado cambios en la Directiva 2005/85 / CE del Consejo, de 1º de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (que por razones de claridad fue refundición), transpuesta en Italia por el Decreto Legislativo 28 de enero 2008 n. 25;
- Directiva 2013/33 / UE relativa a las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional ("recepción Directiva Condiciones"). La Directiva ha realizado cambios en la Directiva 2003/9 / CE del Consejo de 27 de enero de 2003, sobre normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (que por razones de claridad fue refundición), transpuesta en Italia por el Decreto Legislativo 30 de mayo 2005 n. 140;
- Reglamento (UE) N° 603/2013, relativo al establecimiento de "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) N° 604/2013 ("el Reglamento Eurodac");
- Directiva 2011/95 / UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre normas para los nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, por un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida ("Directiva de Calificación"), cuyo plazo de ejecución se fijó el 21 de Diciembre de 2013.
- Reglamento no. 604/2013 se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional del tercer país o un apátrida ("Reglamento Dublín III").

El cd. **Reglamento Dublín III**, que entró en vigor el 1 de enero de 2014, ha realizado una serie de modificaciones sustantivas al anterior Reglamento (CE) n° 343/2003

de 18 de febrero de 2003 (cd. "Reglamento Dublín II")³, que establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro de la Unión Europea competente para examinar una solicitud de asilo presentada por un nacional de un país tercero. La responsabilidad del examen de una solicitud corresponde principalmente al Estado miembro que jugó un papel importante en la entrada o residencia del solicitante. Los criterios para establecer esa responsabilidad son, en orden jerárquico, las consideraciones de la familia, la reciente posesión de un visado o permiso de residencia en un Estado miembro, la entrada regular o irregular del solicitante en la UE.

Los principales cambios en el Reglamento de Dublín vigente III son: la introducción de un mecanismo de alerta temprana, preparación y gestión de una crisis; disposiciones sobre la protección del asilo, como la entrevista personal obligatorio, garantías de los menores (incluyendo una descripción detallada de los factores que deben sustentar la evaluación del niño) y más posibilidades de reunificación familiar; la posibilidad de que la apelación de un recurso tiene efecto suspensivo sobre la ejecución de la transferencia para el período durante el cual la aplicación en sí es considerado, junto con la garantía del derecho a permanecer en el territorio en espera de una decisión judicial sobre la suspensión de la pendiente de transferencia la apelación; la obligación de garantizar la asistencia jurídica gratuita bajo petición; la reducción de los motivos de internamiento a un riesgo de fuga, así como la estricta limitación de la duración de la detención; la posibilidad de que los solicitantes de asilo, que en algunos casos pueden ser considerados inmigrantes ilegales y los repatriados en aplicación de la 'repatriación', para ser tratados en el marco del procedimiento de Dublín, ofreciéndoles una mayor protección de la "repatriación"; la obligación de garantizar el derecho de apelar la decisión de transferir; aclarar los procedimientos entre los Estados miembros, con los plazos establecidos.

³ El Reglamento Dublín II fue adoptada en 2003, en sustitución efectiva del Convenio de Dublín, que establece los criterios para el país competente para conocer de las solicitudes de asilo. El Convenio de Dublín fue firmado en Dublín, Irlanda, 15 de junio de 1990 y entró en vigor el 1 de septiembre de 1990 para los primeros doce signatarios (Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España y el Reino Unido), el 1 de octubre de 1997, para Austria y Suecia, y el 1 de enero de 1998 para Finlandia. Aplicaron el Reglamento de todos los Estados miembros de la UE, además de Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein.

Todo el procedimiento de Dublín no puede durar más de 11 meses para hacerse cargo de la persona, o no más de nueve meses para su traslado (excepto en caso de fuga o de detención).

Según datos de Eurostat, el número de solicitudes de asilo en la UE aumentó en 2014 a 626.000 (frente a 435.000 solicitudes en 2013).

Evolución de las solicitudes de asilo en la Unión Europea, 2008-2014

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
226.330	266.395	260.835	309.820	336.015	432.055	626.710

Los datos empíricos muestran que el tiempo de "emergencia italiana" proclamada por algunos partidos políticos, según la cual nuestro país es el único (o casi) para la asunción de un determinado tipo de flujos irregulares no está plenamente reflejada. Más allá del hecho de que Italia es uno de los primeros países de la UE en la lista especial de los fondos para los datos de gestión de fronteras en la presencia de los solicitantes de asilo y los extranjeros que disfrutan de protección internacional en Europa se encuentran en una dirección ligeramente diferente .

En general, en 2014 se registró el mayor número de solicitantes de asilo en Alemania (202.645 solicitantes, el 32,4% del total), Suecia (81 180, 13%), en Italia (64.625, 10,3%), Francia (62 735, 10%) y Hungría (42 775, 6,8%). Estos cinco países han experimentado diferentes tendencias respecto al año anterior. El número de solicitantes de asilo se ha más que duplicado en comparación a 2013 en Italia (+ 143%) y Hungría (+ 126%); aumentado significativamente en Alemania (+ 60%) y Suecia (+ 50%); Disminuyó en Francia (-5%).

En proporción a la población de cada Estado miembro, el mayor porcentaje de los solicitantes de asilo se registró en Suecia (8,4 solicitantes por cada mil habitantes).

Solicitantes de asilo en los Estados miembros del Union Europea⁴

	Numero de solicitudes			Porcentaje en el totale EU (%)
	2013	2014	2014/2013 (in %)	2014
UE	435 190	626 065	44%	100.0%
Bèlgica	21 030	22 710	8%	3.6%
Bulgaria	7 145	11 080	55%	1.8%
Rep. Checa	695	1 145	65%	0.2%
Dinamarca	7 170	14 680	105%	2.3%
Alemania	126 705	202 645	60%	32.4%
Estonia	95	155	63%	0.0%
Irlanda	945	1 450	53%	0.2%
Grecia	8 225	9 430	15%	1.5%
España	4 485	5 615	25%	0.9%
Francia	66 265	62 735	-5%	10.0%
Croacia	1 075	450	-58%	0.1%
Italia	26 620	64 625	143%	10.3%
Chipre	1 255	1 745	39%	0.3%
Letonia	195	375	92%	0.1%
Lituania	400	440	10%	0.1%
Luxemburgo	1 070	1 150	7%	0.2%
Hungria	18 895	42 775	126%	6.8%
Malta	2 245	1 350	-40%	0.2%
Países Bajos	17 160	26 210	53%	4.2%
Austria	17 500	28 035	60%	4.5%
Polonia	15 240	8 020	-47%	1.3%
Portugal	500	440	-12%	0.1%
Rumania	1495	1 545	3%	0.2%
Eslovenia	270	385	43%	0.1%
Eslovaquia	440	330	-25%	0.1%
Finlandia	3 210	3 620	13%	0.6%
Suecia	54 270	81 180	50%	13.0%
Reino Unido	30 585	31 745	4%	5.1%

* Poblacion residente en el 1 de enero 2015.

La idea (de Italia) en virtud del cual los demás Estados miembros (y la propia Unión Europea) han mantenido hasta ahora con las manos es completamente infundada: la peor parte de la inmigración ilegal y la residencia estable global de beneficiarios de protección internacional es apoyada, en principio, por los países del norte de Europa.

⁴ Eurostat, Population and social conditions, Data in focus 3/2015

Teniendo en cuenta el origen de los solicitantes de asilo, vemos que el 20% de ellos eran, en 2014, de Siria (de 50.000 en 2013, aumentó a 123.000 en 2014). De ellos, aproximadamente el 60% se registraron en sólo dos Estados miembros: Alemania (41.100) y Suecia (30.800).

Afganistán, con 41.300 solicitudes de asilo (igual a 7% del total), se ha convertido en el segundo país de origen de los solicitantes de asilo en la Unión Europea en 2014. Con 37.900 solicitantes (6% del total de la UE) de Kosovo es el tercero país desde el que el mayor número de solicitantes de asilo.

3. MEDIDAS DE LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN ILEGAL - art. 79 TFUE

La Unión Europea ha aprobado dos leyes importantes para luchar contra la inmigración irregular:

- Directiva 2008/115 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular ("Directiva de Retorno").
- Directiva 2009/52 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores que emplean a nacionales de terceros países en situación irregular.

En cuanto a la lucha contra la trata de seres humanos y la represión de la ayuda a la entrada, tránsito y residencia, la Unión Europea ha establecido un marco legislativo consta de:

- Directiva 2011/36 / UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011 sobre la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y proteger a las víctimas, y sustituye la Decisión marco 2002/629 / JAI del Consejo;
- Directiva 2002/90 / CE, de 28 de noviembre 2002 destinada a definir la ayuda a la entrada, tránsito y residencia;
- la Decisión marco 2002/946 / JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2002 sobre el

fortalecimiento del marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, tránsito y residencia.

EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

Con el fin de mitigar la carga regulada por el "sistema de Dublín", el Tratado de Lisboa (2007) reafirmó el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad en el arte. 80TFUE.

Al hacerlo, sin embargo, se ha visto obstaculizado el pleno desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

El artículo 80 del TFUE establece la siguiente:

Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo 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. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio.

En primer lugar, la norma no contiene una definición de los dos términos "solidaridad" y "re-partición equitativa de las responsabilidades".

Las instituciones europeas en las declaraciones políticas que acompañaron el Tratado de Lisboa han evitado pronunciarse sobre esta cuestión, adoptando, en cambio, el denominado 'toolbox', es decir, una lista de diversas medidas para poner en práctica el principio de solidaridad no especificado:

- Solidaridad operativa: la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) ayudará a los Estados miembros que están en interfaz con especiales presiones sobre sus sistemas de recepción. Las operaciones, y por lo tanto, el potencial OEAA es, sin embargo, actualmente limitado por una serie de factores. (En primer lugar, su mandato, las limitaciones presupuestarias y la necesidad de las limitaciones derivadas de la utilización de personal nacional).
- Solidaridad financiera: fue creado el Fondo Europeo de Asilo, migración e integración (Reglamento UE 516/2014). La distribución de los fondos, que tiene en cuenta una serie de indicadores, se calcula sobre la base de criterios absolutos y no de la situación

concreta del sistema de recepción del Estado. Como consecuencia, no se tienen en cuenta la carga de cada Estado miembro en la gestión de su sistema de asilo.

- Solidaridad en la acogida física: es decir, la transferencia de solicitantes de asilo o de solicitantes de protección internacional entre los Estados miembros de la Unión Europea (este mecanismo ha estado en gran parte fuera de uso).

En el ámbito del asilo, el artículo. 80 TFUE parece implicar la previsión, por parte de la UE, de formas de distribución, equilibrada y equitativa entre los Estados miembros, de la responsabilidad - y, por consiguiente, de los cargos - que surgen de la aplicación del SECA. Además, el carácter indefinido de la "necesidad", citado en el art. 80 TFUE, contribuye a hacer el principio de que se trata meramente opcional, ya que su aplicación práctica radica en la discreción de las instituciones europeas.

Una reconstrucción de esta manera parece estar en conflicto con el funcionamiento de todo el SECA que se reclina sobre el mecanismo de Dublín: este último, de hecho, proporciona criterios de "atribución", no de "solidaridad y distribución equitativa", de la competencia para examinar las solicitudes de asilo así rígidos y desequilibrados, en detrimento de algunos países contra el riesgo de negar el principio expresado por el art. 80 TFUE.

Este mecanismo sobre el que, en última instancia, todo el sistema común de asilo, no tiene en cuenta la necesidad de compartir la carga entre los Estados miembros en situaciones consideradas, exacerbando las dificultades que enfrentan los países más expuestos a los flujos migratorios, especialmente en situaciones de emergencia especiales o en período histórico actual caracterizado por la crisis económica.

La "regla del estado de la primera entrada» prevista por el sistema de Dublín también viola los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo, en la medida en que

considera que todos los Estados miembros son países formalmente "seguros", también en el caso en que no son sustancialmente⁵.

Todo el sistema común europeo de asilo no puede, por lo tanto, ser considerado como marcado por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad (y de la carga). En este contexto se comprende todavía queda mucho por hacer para aplicar plenamente el artículo. 80 TFUE: a este fin, los Estados miembros deben ponerse de acuerdo sobre un sistema de evaluación de su cuota individual de responsabilidad en función de indicadores objetivos.

De esta manera, la UE podría alcanzar el objetivo de dedicar más atención y recursos a mejorar la capacidad de protección y el desarrollo económico de los países que acogen grandes números de refugiados, ayudando a aliviar la presión sobre los recursos nacionales y evitando la desestabilización de las sociedades locales y la competencia con las comunidades de migrantes para el acceso a los servicios básicos y a un nivel decente de subsistencia.

⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala) de 21 de enero 2011, *M.S.S c. Bélgica y Grecia*, y Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de diciembre 2011, asuntos acumulados C-411 e 493/10, *N.S.c. Secretary of State for the Home Department e M.E. y otra c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

EL DEBATE EN LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN DE LA NUEVA COMISIÓN

En vista del referido marco jurídico existente, la gestión de las políticas migratorias es una de las prioridades de la nueva Comisión Europea dirigida por el presidente Jean Claude Juncker que, en la agenda política "Un nuevo comienzo para Europa", identifica los siguientes objetivos principal:

- El desarrollo de una política común de asilo;
- La promoción de una nueva política europea en materia de migración legal, destinada a atraer migrantes calificados;
- La lucha contra la inmigración irregular;
- Garantizar la seguridad de las fronteras y la lucha contra la trata de personas.

El nuevo aumento de los flujos migratorios ligados a la inestabilidad en los países del sur del Mediterráneo y la situación humanitaria que empeora conectada a ella han acelerado el proceso de reflexión ya iniciada por las instituciones de la Unión Europea, destacando la necesidad de adoptar una intervención eficaz para ayudar y proporcionar alivio y apoyo a los países que soportan el peso del impacto de la crisis.

El **Consejo Europeo extraordinario** del 23 de abril 2015 ha adoptado una Declaración Final en la que abogó, entre otras cosas:

- Una mayor presencia en el mar, a través de fortalecimiento de las operaciones Triton y Poseidon de la UE, para las patrullas costeras y la protección de las fronteras marítimas, triplicando los recursos financieros a tal fin en 2015 y 2016, aumentando el número de vehículos con el fin de aumentar las posibilidades de búsqueda y salvamento dentro del mandato de Frontex;
- Iniciativas para promover la lucha contra los traficantes en cumplimiento de con el derecho internacional, incluido el desmantelamiento de las redes de traficantes y la incautación de sus bienes, a través de la colaboración entre las autoridades de los Estados miembros, Europol, Frontex, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) y Eurojust, y la intensificación de la cooperación policial con terceros países;
- La adopción de medidas sistemáticas para identificar, detener y destruir los

barcos antes de ser utilizados por los traficantes;

- Iniciativas destinadas a prevenir los flujos migratorios ilegales, aumentando el apoyo a los países de origen y tránsito; reforzando la cooperación con los socios africanos y con la Unión Africana a fin de combatir las causas fundamentales de la migración ilegal y combatir el contrabando y la trata de seres humanos; invitando la Comisión y Alto Representante para movilizar todas las herramientas para promover la readmisión, en los países de origen y tránsito de los migrantes económicos no autorizados; estableciendo, de conformidad con el derecho a solicitar asilo, un nuevo programa de repatriación para garantizar un rápido retorno de los inmigrantes ilegales por los Estados miembros en primera línea, con la coordinación de Frontex;

- Acciones para fortalecer la solidaridad interna y la responsabilidad, incorporando y dando plena y efectiva aplicación al Sistema Europeo Común de Asilo; incrementando la ayuda de emergencia a los Estados miembros en la primera línea y evaluando las opciones para la organización de un realojamiento de emergencia de forma voluntaria entre todos los Estados miembros, y la creación de un primer proyecto piloto de reasentamiento voluntario que ofrece lugares para las personas susceptibles de protección.

El 29 de abril de 2015, el **Parlamento Europeo**, en sesión plenaria, a su vez, ha aprobado una resolución "sobre las recientes tragedias en el Mediterráneo y las políticas de inmigración y asilo de la UE" (2015/2660), en la cual:

- Aunque celebra el compromiso del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la operación Tritón, exhorta a la UE para ampliar el ámbito y el mandato de las operaciones de búsqueda y rescate a nivel europeo;

- Insta a los Estados miembros a reforzar sus contribuciones en favor de los programas de reasentamiento;

- Solicita a la Comisión Europea para establecer una cuota vinculante para la asignación de los solicitantes de asilo, entre todos los Estados miembros.

Las instancias del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo han llevado a la Comisión para acelerar los trabajos preparatorios de la "**Agenda Europea de Migración**", que fue

presentada el 13 de mayo de 2015 (COM (2015) 240).

El Plan de Acción toca diez puntos: 1) Reforzar las operaciones conjuntas en el Mediterráneo, es decir, Triton y Poseidon; 2) capturar y destruir buques utilizados por los contrabandistas; 3) estrecha colaboración entre EUROPOL, FRONTEX, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA - EASO) y EUROJUST; 4) La OEAA desplegará equipos en Italia y Grecia para la tramitación conjunta de las solicitudes de asilo; 5) Los Estados miembros deberán relevar las huellas digitales de todos los migrantes; 6) Considerar opciones para un mecanismo de reubicación de emergencia; 7) Un proyecto piloto de reasentamiento sobre una base voluntaria; 8) un nuevo programa de retorno, coordinado por Frontex; 9) cooperación con terceros países, especialmente los vecinos de Libia; 10) Desplegar oficiales de enlace de inmigración (Immigratory liaison Officers) en países terceros clave, para recabar información.

El contenido de "acciones inmediatas" están fuertemente influenciadas por el clima en el que se han desarrollado el Plan de Acción y l'Agenda: los primeros puntos incluyen, de hecho, las actividades encaminadas a prevenir nuevas tragedias, tanto a través del fortalecimiento de los dispositivos de salvamento, ya través de la lucha contra los traficantes. La Comisión propone Triton y Poseidon, las dos operaciones coordinadas por Frontex, un aumento en el presupuesto (triplicado) que permite de ampliar "la capacidad y la zona geográfica". Este es un elemento muy importante, ya que una de las críticas dirigidas contra la Unión después de la clausura de la operación (italiana) Mare Nostrum, "sustituida" por Tritón, se referían justo contra la ausencia de una orden de búsqueda y salvamento en la operación europea, también muy limitada en cuanto a la zona geográfica de competencia (hasta 30 millas de la costa italiana). Hasta la fecha, por lo tanto, además de una aportación sustancial de fondos (€ 26,25 mil millones para el año 2015, otro 45 por el 2016), la operación Triton puede alcanzar 138 millas al sur de Sicilia.

Sobre la cuestión relacionada con la captura y destrucción de los barcos utilizados por los traficantes, sin embargo, cabe señalar que ninguna norma de derecho internacional, permite a un Estado de destruir, con o sin el consentimiento del Estado de abanderamiento (en el mar) o del Estado ribereño (en su mar territorial), los barcos usados por los traficantes

para el "transporte" de los migrantes. Este punto, por lo tanto, también forzando a los términos de la Carta de las Naciones Unidas, depende de una condición (el consentimiento del Estado de Libia - expresado por cual gobierno, sin embargo?), que no se puede lograr en el corto y mediano plazo.

L'Agenda se refiere, entonces, para dar forma y contenido al principio de solidaridad descrito anteriormente. La solución de la Comisión prevé dos mecanismos diferentes para aplicar el principio de la solidaridad: la transferencia (reubicación) y el reasentamiento. La primera se refiere a los solicitantes que ya están en el "territorio" de la Unión y que se distribuyen de manera más justa entre los Estados miembros: ahora, con un programa temporal para hacer frente a la "emergencia"; entonces, con un sistema permanente.

La Agenda también anticipa a las tasas de absorción, el cd "Cuotas" para cada Estado miembro, formulado en base a criterios de población (cuyo peso en la determinación de la cuota es de 40%), del PIB (40%), de la suma del número de solicitantes y de los beneficiarios, como porcentaje de 1 millón de habitantes, en el período 2010-2014 (10%) y, por último, de la tasa de desempleo (10%). También de acuerdo con los números mostrados arriba, observamos que el mecanismo de la Comisión Europea - y no podría ser de otra manera - será particularmente en beneficio de los estados más "cargados": no Italia (sobre la que pesarán una cuota del 11, 84% frente una aportación, en 2014, de 10,3%), pero Alemania (18,42% frente a 32,3%), Suecia (2,92% vs 12,9%), para mencionar los dos más evidentes. Otros estados serán "sancionados": es decir, los que hoy representan un porcentaje muy pequeño de solicitudes (España, con 0,8%, frente al 9,10% y Polonia con el 1,2%, frente al 5, 64%).

También en relación con el reasentamiento, la Comisión establecerá un sistema de cuotas de 20.000 personas al año, hasta 2020. Y aunque aquí la distribución de las cuotas beneficiará los Estados más "virtuosos": Alemania (26,6% frente a 15,43%), Suecia (13,7 frente a 2,46%), Francia (24,2% frente a 11,87%), mientras que muchos otros estados apoyarán un mayor peso (incluyendo Italia: 4.4% vs. 9,94%).

Sin embargo, otra oportunidad perdida por la UE para mostrarse unida en el desafío político y social de la inmigración ocurrió en el **Consejo Europeo del pasado 25 de junio**. Al final de una noche intensa de las negociaciones fue adoptada la redistribución de 40.000 solicitantes de asilo procedentes de Italia y Grecia en todos los demás países, añadiendo al texto una referencia al Consejo Europeo extraordinario del 23 de abril, donde se habló de la base voluntaria. Se ha previsto que para julio todos los países están de acuerdo en el número de inmigrantes que deben acogerse, y los países que han logrado en contra acordaron que en el texto no se hablara explícitamente de mecanismo "obligatorio" (pero el texto no aparecerá ni aún el adjetivo "voluntaria").

También se decidió de excluir del mecanismo Hungría y Bulgaria, dos países que reciben muchos inmigrantes del Este y de Turquía. Además de 40.000 de Italia y Grecia, Europa acogerá, en este caso de manera voluntaria, 20.000 personas de los campos de refugiados en terceros países ("reasantamiento").

Durante semanas los países fronterizos, Italia a la cabeza, más y más congestionados por la migración, ellos esperaban una actitud espontánea y de apoyo por parte de los estados miembros. Pero frente a la palabra 'cuotas' se levantó la protesta. A leer las declaraciones que los distintos países han realizadas en los últimos días era de esperar que Europa decidiría con reserva. Francia, mientras diciendo que "está dispuesto a dar los medios para proceder a la registration de algunas poblaciones" cierra las fronteras con Italia antes de Ventimiglia. La tensión y la preocupación en Londres para eventos en Calais, y por último el anuncio por parte de Hungría de una nueva cortina de 175 kilómetros para impedir la entrada de inmigrantes a través de fronteras con Serbia.

Por tanto, el resultado del Consejo es un documento de compromiso en el que no se dice nada de los detalles más esperado - a saber, la obligación para los estados para mostrar solidaridad. Por tanto, el resultado del Consejo es un documento de compromiso en el que se dice nada de los detalles más esperado - a saber, la obligación para los estados para mostrar solidaridad. El texto, sin duda confirma la indicación de un sistema válido para todos los estados, pero ya que la acción del gobierno se llevará a cabo de forma voluntaria y no vinculante - dados los precedentes - es fácil esperar una actitud poco cooperativa de los

Estados por el futuro. Además de la redistribución y reasentamiento, entre otras innovaciones, también es la creación de "centros estructurados en los Estados miembros al frente, con el apoyo activo de expertos de Easo, Frontex y Europol, para asegurar la pronta identificación, registro y toma de huellas dactilares de los inmigrantes"; así como "la disposición inmediata de la asistencia financiera a los Estados al frente para ayudar a aliviar los costos" de la aceptación y del procesamiento de las solicitudes de protección temporal.

En cuanto a la cuestión de la cooperación con los países de origen y tránsito, el Consejo Europeo que se refiere la decisión de la Conferencia sobre la inmigración que se celebrará en La Valetta en los próximos meses, en la que Europa tratará de conseguir más apoyo de los países socios en la lucha contra los traficantes, una cooperación más eficaz en las políticas de devolución y tratará de desarrollar un enfoque más centrado en la cooperación al desarrollo y el aumento de la inversión en África (para abordar las causas fundamentales de la migración y ofrecer oportunidades económicas y sociales).

En definitiva, un encuentro europeo donde se decidió por la mitad y con referencia al futuro, revelando una Europa influida por interés personal y temores injustificados.

En conclusión, si por un lado no se sabe todavía si las medidas anteriores se llevarán a cabo de manera efectiva, por otro lado es preciso puntualizar que estas medidas están limitadas a corto plazo y guiados por la lógica de la emergencia.

Está claro que hay que hacer mucho más, incluidos la lucha contra las causas profundas del fenómeno. En medio de la mayor crisis mundial de la migración forzada en los tiempos modernos, es esencial que los Estados trabajen juntos para elaborar respuestas y que Europa muestre liderazgo y visión para afrontar el desafío de la protección de miles de refugiados que ahora están a la fuga por las guerras.

En cuanto al acuerdo sobre la transferencia de 40.000 personas en necesidad de protección internacional, la participación de todos los Estados miembros será fundamental para el éxito. Estas medidas deberían ampliarse para adaptarse a las necesidades actuales. Esta iniciativa puede ayudar a aliviar algo de la presión sobre Italia y Grecia, pero también

debe ser acompañada de un mejor funcionamiento del sistema de Dublín. Es necesario, en este sentido, fortalecer la atención europea en las fronteras comunes para reconocer nuevas caras e historias de los refugiados que huyen de los desastres ambientales, la violencia, la trata, para evitar rechazos y devoluciones que no protegen la vida y la dignidad de las personas.