

MEMORANDO OPEX Nº 159/2011

PARA: OPEX **FECHA:** 10/05/2011

AUTOR: ALFONSO EGEA DE HARO (Colaborador Opex)

ASUNTO: "SCHENGEN: ALGO MÁS QUE POLÍTICA MIGRATORIA"

Panel: Unión Europea

Coordinador: José Luis Escario

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); José Luis Escario (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (Economía Internacional y África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Luis Simón (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo); Erika M. Rodríguez Pinzón (América Latina).

1. ¿Por qué se plantea la reforma del Tratado de Schengen?

La gestión por el gobierno italiano de los flujos migratorios procedentes, en su mayoría, de países inmersos en revoluciones populares y procesos de cambio político generó a mitad de abril una **tensión entre los ejecutivos italiano y francés**.

Ya en febrero, el ministro italiano del interior, Roberto Maroni, advirtió de un posible éxodo de 80.000 personas como consecuencia de los procesos de cambio en los países de la orilla Sur del Mediterráneo. Aunque la cifra estimada, hasta ahora, es de 25.000 personas, **la rápida evolución de los flujos llevó al gobierno italiano a declarar el estado de alerta humanitaria y ha conceder permisos temporales de residencia a aquellas personas llegadas entre el 1 de enero de 2011 y la media noche del 5 de abril**¹.

La concesión de permisos temporales de 6 meses de duración fue **criticada, entre otros, por el gobierno francés por violar el código de fronteras Schengen**², que establece la necesidad de condiciones adicionales (como disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen) para la entrada de los nacionales de terceros países. Sin embargo, el código de fronteras establece también que por **motivos humanitarios**, de interés nacional o por obligaciones internacionales, todo Estado miembro podrá autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones (visado, medios de subsistencia, etc.)³.

Se inicia así una tensión creciente provocada por las interpretaciones divergentes del Tratado de Schengen que ponen de manifiesto la dificultad de mantener el equilibrio entre la supresión de los controles internos a cambio de un reforzamiento en el control de una frontera exterior única. Se suceden las medidas unilaterales (y las acusaciones de incumplimiento del acervo Schengen) entre ambos gobiernos, siendo la más destacada la decisión por parte del ejecutivo francés de suspender el tráfico ferroviario procedente de Italia durante unas horas el pasado 17 de abril. Esta decisión, aunque criticada por el gobierno italiano, también encuentra apoyo en la literalidad del código de fronteras⁴ apelando al orden público o la seguridad interior de los Estados.

En definitiva, **el recurso, por parte de ambos gobiernos, a las situaciones excepcionales contempladas en el marco de Schengen** provoca un desencuentro que parece llegar al final cuando durante la cumbre franco-italiana del 26 de abril ambos gobiernos dirigen un **comunicado conjunto al presidente de la Comisión Europea en la que solicitan la necesidad de modificar el Tratado de Schengen a fin de restablecer temporalmente los controles fronterizos internos**.

¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 de abril de 2011.

² Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

³ Artículo 5.4.c Reglamento 562/2006.

⁴ Artículo 25 Reglamento 562/2006.

2. ¿Existe una situación excepcional en los flujos migratorios hacia Europa?

No existe una definición de excepcionalidad y los gobiernos pueden alegar razones de orden público o humanitarias para decidir las condiciones de entrada de nacionales de terceros países, lo que genera el desencuentro entre los gobiernos y entre éstos y la Comisión Europea⁵. Si atendemos al número de personas que han llegado recientemente a las costas italianas (25.000), se trata de una cifra notablemente inferior a la cuota migratoria fijada por el gobierno italiano para 2010 (98.080)⁶ y para las que hubo 411.117 peticiones.

Si se considera la **evolución de los flujos migratorios, se constata que el volumen medio de los flujos migratorios entre 1999 y 2008 superan notablemente los flujos recientes:** 122.000 personas en Francia y 265.000 en Italia de media anual⁷. Aún concretando esta cifra y circunscribiéndola a los demandantes de asilo, las cifras tampoco parecen justificar la excepcionalidad: entre el segundo trimestre de 2009 y el de 2010, las solicitudes de asilo político fueron de 10.955 en Italia y de 49.785 en Francia⁸.

La excepcionalidad tiene tanto un componente objetivo como interpretativo. El componente objetivo está ligado no sólo al número de personas sino también a las capacidades de los distintos Estados miembros para responder a esos flujos. Por ejemplo, en 2009 Grecia pasó a recibir del 50% al 75% de la inmigración considerada ilegal -Frontex Annual Risk Analysis 2010- poniendo a prueba su capacidad de respuesta. Incluso dentro del mismo país se pueden constatar situaciones excepcionales ya que normalmente el lugar de llegada no coincide con el que presenta una mayor capacidad de acogida. La excepcionalidad, conforme a este criterio objetivo, es inversamente proporcional al nivel de gobierno desde el que se gestione la política migratoria: **una nacionalización de la política migratoria situaría previsiblemente a ésta en una situación de excepcionalidad permanente.**

El elemento interpretativo está decisivamente influenciado por aspectos de la política nacional. En el caso de la tensión entre Francia e Italia, este elemento está ocupando un papel cada vez más destacado por la política de alianzas en el caso de Italia (donde la Liga Norte es el garante de la mayoría parlamentaria del actual ejecutivo) y, por la competencia electoral en el caso de Francia (donde el UMP trata de desplazar al Frente Nacional ocupando parte de su mensaje nacionalista). **Este elemento interpretativo explica el acuerdo alcanzado entre Francia e Italia para la revisión del Tratado de Schengen. Se trata de un acuerdo en medio del mayor de los desacuerdos** (cada gobierno seguiría la interpretación del Tratado más favorable a su interés nacional) y que puede resultar rentable electoralmente a nivel interno (aunque la inmigración no se menciona como uno de los principales problemas que deben afrontar los gobiernos nacionales –dominan las cuestiones económicas, la delincuencia y los sistemas de sanidad públicos- la

⁵ La comisaria de asuntos de interior, Cecilia Malmström, constató (febrero 2011) la existencia de circunstancias excepcionales en el caso de la devolución a Grecia de inmigrantes sin embargo se ha opuesto a la petición por parte del gobierno italiano de la implementación de la directiva 55/2001, alegando que se trata de inmigrantes económicos y no concurren circunstancias excepcionales.

⁶ No incluye trabajo estacional. Ministero dell'Interno. Decreto Flussi 2010 (marzo 2011).

⁷ OCDE. International Migration Database.

⁸ Eurostat. Data in focus 42/2010.

preocupación por la inmigración subió 3 puntos porcentuales (-12% encuestados durante el año 2010)⁹.

3. ¿Qué efectos tiene la modificación del Tratado de Schengen?

La revisión del Tratado de Schengen para introducir la presión migratoria como causa para el restablecimiento de los controles fronterizos supone un debilitamiento de un principio fundamental de la construcción europea: la libertad de circulación y establecimiento si bien seguiría siendo reconocida se dificultaría su ejercicio práctico.

Además, se incentiva el recurso a la excepcionalidad por parte de los gobiernos para suspender la aplicación del Tratado Schengen. Se trata de un incentivo peligroso que puede afectar no sólo a los nacionales de terceros países sino también a los comunitarios. Ya Bulgaria y Rumania no participan del espacio Schengen sino que permanecen bajo un régimen especial de control, el Mecanismo de Cooperación y Verificación) y no resultan lejanos los episodios en Francia e Italia de la comunidad romaní como protagonista. Por su parte, el gobierno de los Países Bajos llama a revisar la directiva relativa a la libre circulación de personas (Directiva 2004/38) señalando que se puede poner fin al derecho de residencia cuando el nacional comunitario y su familia hace un "uso desproporcionado" del sistema de protección social del país de residencia¹⁰.

La reforma de Schengen supone una nacionalización de la política migratoria con efectos para los propios nacionales comunitarios. Se genera un nuevo contexto donde **los enfrentamientos entre Estados resultan más probables** al generarse mayores incentivos para el endurecimiento de las políticas migratorias (efecto NIMBY, "not in my backyard") y estar afectadas por las circunstancias de las distintas políticas nacionales (avance de partidos xenófobos y de un populismo euroescéptico). Los gobiernos nacionales ante las dificultades para dar respuesta a los flujos migratorios una vez en el país de entrada (piénsese en la reciente sentencia de 28 de abril del Tribunal de Justicia de la UE sobre la decisión del gobierno italiano de imponer penas privativas de libertad a los inmigrantes ilegales que se niegan a retorno) considerarían más factible endurecer el régimen de entrada.

El desencuentro está alimentado por las diferencias entre los socios comunitarios en la exposición a los flujos migratorios y que puede llevar a marcadas divisiones internas y coaliciones inestables. El 19 de abril seis Estados europeos del Mediterráneo (Italia, Francia junto a España, Chipre, Grecia y Malta) elaboraron un comunicado a fin de potenciar el papel de FRONTEX, convirtiéndole en el cuerpo de gestión de estas situaciones excepcionales, instando a los gobiernos nacionales a prestar todo su apoyo y medios, así como instando a canalizar la participación de FRONTEX en operaciones compartidas con los países de origen de los flujos migratorios. Una semana más tarde tuvo lugar el comunicado franco-italiano.

Finalmente la reforma del Tratado de Schengen como solución a la presión de los flujos migratorios **no es congruente con las frecuentes llamadas de la sociedad internacional a una mayor implicación de los países europeos en las crisis internacionales.** La intervención por razones humanitarias en el conflicto libio genera el contrasentido de calificar posteriormente a los inmigrantes

⁹ Eurobarómetro nº 73 y 74.

¹⁰ Documento *The Dutch standpoint on EU migration policy*

de económicos. En el mismo sentido, esta solución **restaría credibilidad a los proyectos de mayor cooperación entre los países del Mediterráneo**¹¹ (Unión

por el Mediterráneo, o la reciente propuesta de la Comisión Europea para la constitución de una Asociación para la Democracia y la Prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional).

4. ¿Es Schengen la única alternativa posible en la gestión de los flujos migratorios?

No. Existen instrumentos normativos (Directiva 55/2001¹²), **operativos** (Oficina Europea de Apoyo sobre Asilo, FRONTEX) **y económicos** (Fondo europeo del refugiado y Fondo de fronteras exteriores). **También existen otros instrumentos que se pueden desarrollar y perfeccionar** (Directiva de permiso único de residencia y trabajo, la integración de las Asociaciones de Movilidad - Mobility Partnership- en la política de vecindad, el Sistema Común de Asilo Europeo) o crear (Fondo de solidaridad para planes de reasentamiento). Todos estos instrumentos suponen una respuesta europea frente a la fragmentación y la inseguridad que supondría renacionalizar el espacio Schengen.

Sin embargo, estos instrumentos requieren de un elemento de solidaridad, de la superación de la fragmentación que se produce con la catalogación de los inmigrantes por razones económicas (y dentro de este grupo entre trabajadores cualificados, temporales, estudiantes, etc.) y los demandantes de asilo político y la inclusión de razones humanitarias en los criterios de gestión de los flujos migratorios. El ejercicio de la solidaridad no es, por otra parte, extraño a los países europeos. Tras la intervención de la OTAN en Kosovo en marzo de 1999, se produjo una oleada de refugiados que alcanzaron la frontera de Macedonia. Aunque en un principio este país rechazó la entrada, la comunidad internacional logró poner en marcha un plan de evacuación por razones humanitarias (Hep) por el que 96.000 fueron distribuidas entre más de una veintena de países.

En la comunicación del 4 de mayo, la Comisión Europea contempla varios de estos instrumentos si bien su aplicabilidad no es inmediata en varios casos (política de asilo, política europea de vecindad), y en otros casos (reforzamiento de FRONTEX y puesta en marcha de la operación Hermes, recursos económicos -64 millones de euros- destinados a afrontar la emergencia humanitaria) no son suficientes para la solución del problema. Esta situación refuerza la idea de que a corto plazo la solución pasa por reformar Schengen.

En el comunicado se alude a la necesidad de establecer un mecanismo que habilite a los Estados a suspender temporalmente el acuerdo de Schengen, reestableciendo los controles, cuando un Estado no cumpla con sus obligaciones de control de las fronteras exteriores. Sin embargo, la inclusión de condiciones adicionales ligadas a

¹¹ El comisario de ampliación y política de vecindad, Stefan Füle ha señalado incluso la necesidad de desarrollar en el Mediterráneo un mercado común que diera, en último término, la posibilidad a terceros países de aplicar el artículo 49 del Tratado de Lisboa.

¹² Esta directiva permite (requiere la mayoría cualificada de los 27) dar protección temporal en caso de la afluencia masiva de personas desplazadas de terceros países a los que no pueden regresar. Una protección en forma de permisos de residencia que se extendería inicialmente por un año y que se aplicaría con "espíritu de solidaridad comunitaria", esto es, cada Estado miembro debería indicar su disponibilidad de acogida.

la gestión de los flujos migratorios supondría invertir la carga de la prueba y obligar al Estado de entrada a justificar su diligencia. La valoración de cuándo un Estado cumple con el código de fronteras es difícil por el sistema de excepciones existente (en buena medida conceptos indeterminados) y multiplicaría previsiblemente conflictos como el actual entre Italia y Francia u otros directamente con las instituciones comunitarias, caso de Grecia y su plan de construir una muralla en la frontera con Turquía). Los conflictos se pueden extender al ámbito individual mediante el recurso al Tribunal de Justicia Europeo alegando la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

5. ¿Cuál es el escenario futuro, y qué posición debería adoptar España?

Entre mayo y junio tendrán lugar importantes citas que deberán confirmar si hay espacio para una política migratoria común o, por el contrario el debate quedará anclado a la agenda que desde 2008, con el Pacto por la Inmigración Europea, se centra en el control de flujos y la lucha contra la inmigración ilegal. El próximo consejo extraordinario de ministros de justicia e interior del 12 de mayo, la reunión del consejo europeo del 24 de junio y la presentación por parte de la Comisión Europea de un paquete de medidas en política migratoria el próximo 24 de mayo marcarán el rumbo.

En este escenario, **un Estado como el español**, receptor de flujos migratorios, tanto por factores permanentes (niveles de desarrollo económico y proximidad geográfica) como circunstanciales (inestabilidad política de los países de la orilla Sur del Mediterráneo, crisis alimentarias y medioambientales) **tiene un interés directo en el resultado de las negociaciones.** Este interés directo debiera transformarse en una **posición firme y propositiva** orientada por los siguientes principios:

1. Oposición a una reforma del Tratado de Schengen basada en la evolución de los flujos migratorios, y formación de una coalición de Estados europeos en defensa del espacio común de libre circulación.

La movilización de esta coalición debería cubrir un amplio espectro de actores, tanto gobiernos nacionales (por ejemplo, algunos de los firmantes del comunicado conjunto del pasado 19 de abril en Nicosia, más Alemania) como grupos parlamentarios europeos (los grupos socialista y liberal ya han manifestado su oposición a la reforma de Schengen).

2. Desarrollo de una estrategia mixta que combine medidas a corto y medio plazo. A corto plazo, el impulso para la puesta en marcha de la Directiva 55/2001 de protección temporal y la ejecución de un plan especial de reasentamiento por razones humanitarias activaría una respuesta solidaria (ya prevista en el plano normativo) entre los Estados europeos.

A medio plazo, la agenda migratoria ha de ser reequilibrada, contrarrestando el énfasis en el control de la inmigración ilegal que existe actualmente. La fragmentación de la normativa comunitaria a partir de distintos grupos de inmigrantes (refugiados y solicitantes de asilo, trabajadores cualificados, residentes de larga duración, solicitantes de medidas de reunificación familiar) no favorece un tratamiento homogéneo ni garantiza una implementación armonizada entre los países miembros. Una revisión de la directiva de permiso único para establecer un procedimiento unitario en la concesión de permisos de trabajo y residencia sería una oportunidad para integrar la dispersión (y desigualdad de trato) actual.

- 3. Desactivar el proceso de nacionalización de la política migratoria y los incentivos para condicionar la libertad de circulación y establecimiento.** Frente al recurso a la excepcionalidad y la revisión del Tratado de Schengen, resultaría necesario completar la normativa comunitaria con la inclusión de supuestos (razones humanitarias) que hagan más automática su aplicación¹³ y potenciar el papel de instituciones comunes en la definición y control del cumplimiento.

La valoración de cuándo concurren circunstancias excepcionales y la naturaleza de las mismas (por ejemplo, razones humanitarias) debiera ser realizada por instancias comunes y no dejada a la discrecionalidad de los gobiernos nacionales. La Comisión (a través de las distintas agencias –FRONTEX o la Oficina de Apoyo de Asilo Europeo- no debiera renunciar a controlar los distintos aspectos en la aplicación de Schengen (control de fronteras exteriores, política común en materia de visas, cooperación policial y judicial y el sistema de intercambio de información).

En esta desactivación urge priorizar la respuesta humanitaria y dar mayor información sobre la situación global. Y es que los flujos migratorios no sólo tienen como destino los países europeos sino fundamentalmente los propios países del norte de África (Egipto y Túnez han sido precisamente los mayores receptores de refugiados por el conflicto libio). El priorizar la respuesta humanitaria justifica la mayor participación de representantes de la comunidad internacional, especialmente del Grupo del Banco Mundial y del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

- 4. Fortalecimiento de la política migratoria en las relaciones de vecindad.** La inclusión de las Asociaciones de Movilidad –Mobility Partnership- en la política europea de vecindad ha de generalizarse y contemplar que los flujos migratorios exceden del carácter bilateral de los acuerdos de asociación. El caso de Grecia es un ejemplo de que la frontera no es Turquía sino Afganistán, Túnez, Irán, Siria, Yemen. Países con los que Turquía ha creado su propio espacio Schengen (la región Sham'-gen).

En consecuencia, la aplicación de este enfoque requiere potenciar estructuras institucionales de ámbito Euro-Mediterráneo, y reforzar los recursos económicos a través de programas integrales financiados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el BERD u otros.

¹³ La aplicación de la Directiva 55/2001 requiere de la mayoría cualificada (reglas de Niza).

Memorandos Opex de reciente publicación

- 158/2011: **"La escalada de precios de los alimentos: efectos y reacción ante una nueva crisis"**. Katty Cascante
- 157/2011: **"Spain, the EU and West Africa: Challenges and Opportunities"**. Alex Vines, Manuel López Blanco; edited by Luis Simón.
- 156/2011: **"El "Pacto por el Euro" y sus implicaciones políticas: recomendaciones para el gobierno español"**. Varios Autores
- 155/2011: **"The crisis in Libya: Spanish and European options"**. Luis Simón y James Rogers
- 154/2011: **"Cómo adaptar las agendas iberoamericana y euroamericana en educación: las metas 2021 tras la cumbre de Mar del Plata"**. Érika Rodríguez Pinzón, Fernando Rueda Koster
- 153/2011: **"La Revolución democrática árabe: el nuevo rol de la Unión Europea"**. Ignacio Álvarez-Ossorio
- 152/2010. **Perspectivas ante la III Cumbre UE-África; la necesidad de revitalizar el marcde cooperación**. Marcos Suárez Sipmann
- 151/2010. **The new Franco-British entente and european defence: implications for Spain**. James Rogers, Luis Simón.
- 150/2010. **El apoyo de España a los Fondos Globales Multidonantes: ¿Una apuesta cuantitativa o una estrategia cualitativa?** Carmen Sánchez Miranda.
- 149/2010. **Unión Europea: la medida de expulsión como excepción al derecho de libre circulación de ciudadanos de la UE**. Cristina J. Gortázar Rotaeché.
- 148/2010. **The G20 summit at Seoul. Time to deliver: agreements and agenda for Global economic governance**. Manuel De la Rocha Vázquez, Stephany Griffith-Jones, Domenec Ruíz Devesa
- 147/2010. **A market alternative to fiscal discipline in Europe; a proposal for a Eurobond facility**. Erik Jones
- 146/2010. **Elecciones presidenciales en Colombia: el triunfo de Juan Manuel Santos, una política de continuidad frente una oportunidad para el cambio**. Érika M. Rodríguez Pinzón
- 145/2010. **Consideraciones preliminares acerca de la reciente VI Cumbre ALC-UE**. Facundo Nejamkis
- 144/2010. **La Cumbre del G20 de Toronto ante la crisis económica internacional, propuestas para la UE**. Manuel De la Rocha Vázquez y Domenec Ruíz Devesa.
- 143/2010. **¿Cómo se financian y cuánto le cuestan a España las misiones internacionales de paz?** Paulina Correa.
- 142/2010. **Philippine elections 2010: definitely not more of the same, but can the same be said of the next administration?** Herman Joseph S. Kraft.
- 141/2010. **El mecanismo Europeo de estabilización: ¿hacia un fondo monetario europeo?** Domènec Ruíz Devesa.
- 140/2010. **Equidad de género. Un objetivo prioritario del Gobierno español en la Presidencia de la Unión Europea**. Ana Lydia Fernández-Layos.
- 139/2010. **La crisis del Euro**. Santiago Fernández de Lis y Emilio Ontiveros.
- 138/2010. **La cooperación con América Latina: hacia una estrategia europea comprometida con la calidad**. Anna Ayuso y Christian Freres

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>