



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Licenciatura en Relaciones Internacionales

La política migratoria de la Unión Europea antes y después de la emergencia humanitaria de 2015.

**Perspectiva crítica en pos de una
futura comparación con el
MERCOSUR.**

Tesina de grado

Marzo 2022

Autora: Alfonsina Giraudo
Directora: Mariana García
alfon627@hotmail.com

Agradecimientos

Este trabajo está dedicado a mi familia, por sobre todas las cosas, que con su incondicional apoyo, paciencia, amor, espacio y respeto hicieron posible que llegue y me sienta orgullosa. Gracias por nunca soltarme la mano.

A mis compañeras, y luego amigas, que la facultad me dio la posibilidad de encontrar, con quienes este camino fue más llevadero, divertido y, sin dudas, memorable.

A mis amigos y amigas, los de siempre y los que Rosario me dio, por simplemente estar y quedarse.

A mi compañero. Gracias por festejar mis logros y confiar en mí.

A Mariana, de quien aprendí mucho durante toda esta experiencia, por su guía, su tiempo y su sabiduría.

A todos mis profesores, profesoras y a la universidad pública, por darme la oportunidad de descubrir profundamente esta hermosa profesión y nunca dudar de ella, aunque a veces haya sido difícil.

A los desafíos, al cambio, a los triunfos y a los aprendizajes. Al final de una etapa y al comienzo de otra.

¡Gracias!

Índice

Resumen.....	3
Introducción	4
Marco metodológico	13
Marco teórico conceptual.....	14
Capítulo I: Antecedentes de la política migratoria europea.....	22
1.1. De las Comunidades Europeas al Acuerdo Schengen.	22
1.2. Creación del Espacio Schengen: muchos países, una frontera.	24
1.3. La consolidación y los cambios a partir del Tratado de Lisboa.....	29
Capítulo II: Un antes y un después en la historia migratoria europea	34
2.1. Causas coyunturales, estructurales e históricas de la emergencia humanitaria.	35
2.2. Respuesta de la Unión Europea: entre las singularidades y una política común. ..	38
2.3. Desafíos a futuro.....	46
Capítulo III: La política migratoria en el MERCOSUR: esbozos de una comparación ...	48
3.1. Recorrido de la política migratoria mercosureña.....	49
3.2. Tratamiento migratorio en Europa y Latinoamérica: ¿es posible hablar de similitudes o diferencias?.....	55
Conclusiones generales	62
Anexo.....	67
Referencias bibliográficas.....	69

Resumen

El trabajo de investigación presenta un análisis acerca de la política migratoria europea tomando como parámetro el año 2015 a partir de la llegada masiva de inmigrantes, principalmente de Siria y de otros países de Asia y África, producto de un largo recorrido histórico con características coyunturales y estructurales vinculadas a la historia imperialista y colonialista por parte de la Unión Europea, que desemboca en las «crisis sociopolíticas». Se introduce el tema describiendo la política migratoria establecida desde el momento de constitución del bloque, junto con sus antecedentes, hasta el año 2015. Además, se plantean los esbozos de una relación con la política migratoria del Mercosur, los foros y acuerdos creados para tal fin, junto con los desafíos próximos. Para ello, se parte de una posición crítica a fin de cuestionar la idealización que se tiene por parte del bloque latinoamericano hacia el espacio europeo de integración; planteando el siguiente cuestionamiento a futuro: ¿hasta qué punto se puede seguir idealizando a la Unión Europea, y continuar ignorando nuestras fortalezas y avances en materia de política migratoria?

Palabras clave: migraciones internacionales, migrante, refugiado, política migratoria, gobernabilidad migratoria, derechos humanos, Unión Europea, MERCOSUR.

Introducción

Se plantea el concepto de “crisis humanitaria de refugiados” desde la perspectiva crítica de la academia, entre autores y bibliografía especializada que refieren a la historia del colonialismo y neocolonialismo, intervencionismo e imperialismo por parte de los países del continente europeo hacia América, Asia y África, la cual ha marcado la trayectoria política-socio-cultural de los diversos países.

El estudio establece un objetivo principal que consiste en analizar la política migratoria de la Unión Europea dirigida a los ciudadanos de los países del bloque y los ciudadanos extra comunitarios de terceros países, haciendo hincapié en el año 2015 cuando se dio la emergencia humanitaria de refugiados hacia el continente. Por otro lado, propone como objetivo aleatorio, para una futura investigación, la comparación respecto de la política migratoria del MERCOSUR, tomando como puntos de comparación el recorrido histórico de cada bloque en particular, las propuestas y organismos creados a tal fin, y los desafíos a futuro que cada uno posee, basándose en las fortalezas para trabajar en las debilidades.

Para ello, se parte de la hipótesis de que la gestión realizada por la UE en materia migratoria luego del gran éxodo humanitario hacia el continente europeo en 2015, el cual tiene su origen en los lazos coloniales de siglos atrás y en las crisis sociopolíticas desatadas; ha sido insuficiente, débil e incapaz, donde primaron las diferencias nacionales en vez de un tratamiento conjunto, a pesar de las propuestas realizadas. Si bien la UE y el MERCOSUR constituyen las dos regiones del mundo que mayores avances han logrado en cuanto a la cuestión migratoria, todavía se observan una serie de retos que los bloques deben afrontar y resolver, de manera regional y entre sí, para lograr políticas integrales y unificadas.

El desarrollo del trabajo se plantea en tres capítulos y las conclusiones finales. El primer capítulo trata sobre los antecedentes de la política migratoria de la UE, los pasos y lineamientos desde los inicios hasta iniciado el siglo XXI. En el segundo capítulo se expone un análisis acerca del viraje, transformaciones y desafíos que presentó el bloque en materia migratoria, ante el estallido de la “crisis humanitaria”. Por último, y dentro de la tercera parte, se hace hincapié en la política migratoria formulada por el MERCOSUR, junto con los puntos de contacto para una posible comparación entre los bloques regionales.

Mediante el mismo, se ofrece un aporte de conocimiento teórico a la disciplina de las Relaciones Internacionales acerca del recorrido que realizó el bloque de la Unión Europea en materia migratoria, teniendo en cuenta los antecedentes y desafíos, a partir de singulares conceptos y análisis desde una posición novedosa. Se propone tal temática a fin de exponer una observación crítica y justa sobre la política migratoria establecida, contemplando las medidas y los inconvenientes en tal proceso, en un contexto de crisis y tensión entre los países miembros.

Las dimensiones regional y global resultan fundamentales, ya que se toman como referencia los contextos particulares de cada bloque de integración, los contextos nacionales y sus condicionantes junto con las repercusiones en otras partes del globo.

A través de un largo proceso, la UE ha buscado crear una política comunitaria en materia migratoria, que se encuadre en el propósito de hacer de Europa un «espacio común de libertad, seguridad y justicia». Desde la Comisión Europea, es necesario contar para tal fin con una política de regulación migratoria continental, con visión de futuro, basada en la solidaridad y responsabilidad compartida. Siguiendo lo establecido por el Parlamento Europeo, la política de migración debe tener por objeto el establecimiento de un enfoque equilibrado para abordar tanto la inmigración legal como la *irregular*, entendiendo a ésta última desde el propio organismo en

sentido de lucha contra la misma y de mejora en medidas para la abolición tanto de la trata como del tráfico de personas.

Cabe destacar que, si bien se hace referencia a la definición que el organismo establece para realizar una diferenciación, la presente tesina no distingue entre migración legal e “ilegal” ya que entiende a la migración siempre como un derecho humano, la cual debe ser priorizada en sentido de respeto por la vida y de oportunidad para las personas que migran, desde la aceptación al cambio y diversidad, y en condiciones de igualdad sin ningún tipo de discriminación.

A modo de profundización, se toman las palabras de Luisa Conti, quien también cuestiona la distinción artificial creada por los principales órganos, al sostener que la tendencia a convertir a los inmigrantes en “ilegales” facilita la creación de un rótulo estigmatizante, ya que traslada la culpa y la responsabilidad moral al migrante de su propia “ilegalidad”, un estatus que en verdad es causado y querido por la administración política. (2021, pp. 317-318)

Los primeros esbozos de la cuestión migratoria datan incluso mucho antes del momento de constitución del bloque de integración europeo. Sin embargo, fue a partir de los primeros acuerdos fundacionales que empezó a establecerse un modelo formal a nivel comunitario. Los Tratados de Roma preveían entre sus objetivos la libre circulación de personas, bajo una perspectiva económica haciendo referencia exclusivamente a los trabajadores, en cuanto ciudadanos de la incipiente CEE. El acuerdo no contemplaba nada que tenga que ver con la inmigración, el asilo, la política de visados, o el propio cruce de fronteras, mucho menos los derechos humanos fundamentales. En su lento recorrido de inclusión de medidas, y con la mirada puesta en una futura formulación común, fue hasta el Acuerdo de Schengen de 1985 y el Convenio de Dublín, que la política migratoria carecía de una estructura institucional y muchas veces respondía a cuestiones internas de los Estados.

El Acuerdo Schengen constituye un elemento importante en materia de flujos migratorios, puesto que inicia el camino hacia la instauración de la libre circulación de ciudadanos comunitarios a través de la eliminación progresiva de controles fronterizos internos, que no externos, aunque respecto a éstos últimos, se pone de manifiesto la necesaria homogeneización. (Goig Martínez, 2017, p.77)

Los tratados de Maastricht y de Ámsterdam constituyen avances fundamentales en la cuestión, relacionado con la incorporación de temas y medidas que proponen un mecanismo de guía y, a su vez, contemplan los cambios llevaderos. A partir de aquí, los Estados van a reconocer formalmente el interés conjunto en materia de inmigración y asilo, dejando atrás vagamente la visión de gestión individual. Durante el Consejo de Europa de Tampere, celebrado en octubre de 1999, se establecen los bosquejos de una política migratoria común basada en los siguientes compromisos: colaboración con los países de origen, sistema europeo común de asilo, gestión de flujos migratorios, trato justo a los nacionales de terceros países. Frente a esto, Sandra Gil Araujo (2013) pone el acento en los múltiples factores y variables que van configurando las diversas formas y el juego entre igualdad y desigualdad, en relación con los procesos migratorios, las cuales dan lugar a los diferentes posicionamientos de los sujetos, y ponen en evidencia la complejidad a la hora de analizar o estudiar las diferentes formas de acceso a los derechos y recursos. En este sentido, considera los acuerdos migratorios bilaterales establecidos entre los países de recepción, o con “las facultades delegadas”, y los países de emigración, en condiciones de desigualdad donde Europa o los países europeos marcan la hegemonía de dichos acuerdos.

Es a partir del Tratado de Lisboa de 2007 que la UE refuerza la idea de establecer un enfoque equilibrado y compartido acerca de la migración legal y la lucha contra la *inmigración ilegal* (haciendo referencia a los conceptos mencionados anteriormente de trata y tráfico de

personas, definidos por el PE). En el intento de desarrollar un nivel uniforme y equitativo de los derechos y obligaciones entre los ciudadanos europeos y los ciudadanos extra comunitarios, se añaden los artículos 79 y 80, los cuales establecen resumidamente las condiciones de la política migratoria común, el tratamiento hacia la inmigración de manera general y los principios sobre los cuales se van a regir.

Sin embargo, la cuestionada “crisis del Mediterráneo” del 2015 viene a dar cuenta de las graves falencias que todavía presentaba la política migratoria del bloque, marcando un antes y un después en la historia del espacio regional. La afluencia de inmigrantes y solicitantes de asilo en Europa ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con políticas de asilo y migración más justas y efectivas, según el mismo Parlamento Europeo. En números, el organismo determinó más de un millón de personas que arribaron al continente en 2015 y, desde historias concretas sobre experiencias reales que han recopilado las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, es fundamental tener en cuenta todo lo que ello implicó: condiciones de incertidumbre, vulnerabilidad, valentía, pobreza, desolación, violación de derechos humanos y xenofobia.

A partir de entonces, el Consejo Europeo y sus Estados miembros comenzaron a reforzar su empeño por establecer “una política europea de migración eficaz, humanitaria y segura”. Frente a esto, se ubican estudios críticos que cuestionan dichos conceptos y exponen el origen colonial y neocolonial de los movimientos migratorios en Europa. Así lo expresa la autora Gil Araujo (2005) al declarar que:

Las migraciones han sido, en sus distintas variantes, producto y motor del sistema capitalista, de modo que, la transferencia de trabajo vivo hacia las economías europeas ha sido un componente central del colonialismo y el imperialismo. La colonización y la pos colonización han impulsado la expansión internacional del capitalismo y la consolidación de un comercio

internacional desigual. Y por esto, la división entre países centrales y periféricos tiene sus cimientos en aquellas formas de dominación. (pp. 16-17)

Silvia Pitzalis (2018) destaca el origen de las causas sociales, culturales y políticas que han desencadenado la “crisis”, las responsabilidades políticas y diplomáticas, las herencias coloniales que influyen en las relaciones entre Estados, los intereses nacionales, las incertidumbres fomentadas por el poder de los nuevos grupos de presión transnacionales que dominan el escenario, centrándose únicamente en los efectos inmediatos.

La UE se ha visto desgarrada desde entonces por una disputa en torno de qué países deberían hacerse responsables de ellos y, si todos los países, incluyendo aquellos con limitado o nulo acceso al mar, están o no obligados a colaborar. (Nueva normativa, 2020)

La primera y fundamental medida fue la Agenda Europea de Migración, como respuesta inmediata al estallido humanitario, y como punto de partida para un esquema firme y formal en un futuro. Sobre la base de esta agenda, se presentan cuatro líneas de acción en materia de política de migración legal: revisar la Directiva sobre la tarjeta azul, atraer a emprendedores innovadores, dotarse de un modelo más coherente y eficaz de gestión de la migración legal, y fortalecer la cooperación con los países de origen clave.

En suma, en el año 2020 se agrega el Nuevo Pacto de Migración y Asilo, cuyo objetivo es integrar el procedimiento de asilo en la gestión general de la migración, vinculándolo al control previo de la entrada y al retorno, y abordando además la gestión de las fronteras exteriores, una previsión más sólida, la preparación y respuesta ante las crisis, junto con un mecanismo de solidaridad, y las relaciones exteriores con los principales terceros países de origen y tránsito. Además, propone el desarrollo de alianzas de la Unión sobre la materia en cuestión con países

asociados clave, la culminación de las negociaciones sobre la Directiva sobre la tarjeta azul, y la puesta en marcha de una consulta pública sobre migración legal. (Schmid-Drüner, 2021)

Sin embargo, a dos años de la propuesta, la bibliografía crítica destaca las grietas y decepciones que la misma dejó, en un contexto de alta expectativa. A pesar de algunas referencias como darle un “enfoque humano”, “salvar vidas” o apelar a una “solidaridad del conjunto”, la propuesta no ha hecho más que reforzar las diferencias entre países, quedando reducida al “pacto de las tres erres: retención, rastreamiento y retorno.” Así lo establece Jara Henar (2020), responsable de Migraciones en la ‘Alianza por la Solidaridad-Action Aid’¹:

Retención: porque pone bajo las cuerdas a los terceros países, supeditando el diálogo y financiación europea a su buen “comportamiento migratorio”, de modo que se encargan de retener a las personas para que no lleguen a la UE y de readmitirlas en caso que lo consigan y son expulsadas. Rastreamiento: porque el pacto se sustenta mayormente en el refuerzo del FRONTEX para un mayor control marítimo y terrestre, o en la identificación de personas y su rastreamiento y detención en caso de fuga. Por último, retorno: dada la rapidez en el retorno de las personas cuando las solicitudes de asilo son desestimadas, y el sistema de solidaridad “a la carta” cuando las personas consiguen cruzar las fronteras y pisar suelo europeo, fundamentado en instrumentos como “el patrocinio de retornos” para aquellos “que no cuenten con el derecho a quedarse”.

De esta manera, si bien los avances y modificaciones en la política migratoria fueron notables desde el momento fundacional hasta los días actuales, se observa que la cuestión migratoria, la cual tuvo su punto culmine en el año 2015, ha generado un quiebre en el bloque

¹ Alianza por la Solidaridad es una organización creada en 2013 por académicos, periodistas y activistas españoles fruto de la fusión de otras tres organizaciones con una visión en común acerca de la cooperación internacional: Solidaridad Internacional, IPADE y Habitáfrica. Su objetivo es dar visibilidad a desigualdades e injusticias en el marco de los derechos de las mujeres, la justicia climática y la sostenibilidad, la ciudadanía global y migraciones, la emergencia y acción humanitaria, entre otros.

como espacio de integración y circulación de ciudadanos. Tal como sostiene Goig Martínez (2017), la denominada “crisis migratoria y de refugiados” resultó ser “una crisis de la cohesión europea y de la incapacidad de acoger, como síntoma de la falta de solidaridad”. En suma, ha evidenciado “las contradicciones abiertas de un proyecto europeo parcial e incumplido” (p. 74).

Por su parte, Nejamkis, Conti y Aksakal (2021) proponen poner en cuestionamiento la premisa tradicional de “crisis migratoria” de la que parten muchos discursos públicos dominantes y plantean diversas preguntas con el fin de abordar el vínculo entre migración y crisis: ¿la migración es una consecuencia de la crisis o causa? ¿Cómo construyen los distintos gobiernos y organismos internacionales el concepto de *crisis migratoria*? ¿Cómo se manifiestan las crisis relacionadas a la migración en ambas regiones? ¿Cuáles son los mecanismos, actores y rasgos principales de esos procesos? ¿Qué dinámicas impactan la experiencia migratoria y llevan a situaciones de *crisis* entre las personas? (p. 10)

Finalmente, es pertinente mencionar la política migratoria sostenida por el MERCOSUR, marcada por la historia que dio lugar al concepto de *ciudadanía sudamericana*. Tanto en el caso del MERCOSUR como en el de la UE la ciudadanía comunitaria continúa siendo un interrogante, de modo que “las diferencias que las fronteras parecen naturalizar -entre ‘ellos’ y ‘nosotros’, ‘aquí’ y ‘allá’- son producidas precisamente por la incapacidad para sostener cualquier responsabilidad” (Álvarez Velasco, 2017, p. 160).

Siguiendo a Ichniowski y Núñez (2014):

Los textos legales indican en ambos casos (MERCOSUR y UE) la existencia de una ciudadanía comunitaria que debería estar directamente ligada a las migraciones entre Estados miembros (EM). Sin embargo, esta misma ciudadanía comunitaria, en ambos casos solamente

existe en tanto el individuo posea la nacionalidad de uno de los EM. En consecuencia, los derechos de ciudadanos comunitarios son en realidad secundarios pues dependen de su condición como nacional de un EM y no del hecho de ser ciudadanos del MERCOSUR o de la UE. (p. 1)

Marco metodológico

Se plantea un trabajo de investigación de tipo cualitativo basado en la descripción y comprensión interpretativa, mediante la observación y el análisis considerando las dimensiones regional y global.

El período de estudio ha sido seleccionado por el impacto de un hecho fundamental como fue la denominada “crisis migratoria” en 2015, partiendo de los antecedentes y las nuevas medidas llevadas a cabo por la Unión Europea. Además, en la propuesta respecto del Mercosur, dicho año también es importante dentro del contexto latinoamericano, principalmente en el ámbito político marcado por el cambio de gobierno en Argentina, los resultados de las elecciones de la Asamblea Nacional en Venezuela (y posteriormente la suspensión en 2016) y la firma del Protocolo de Adhesión de Bolivia.

En relación a las fuentes de información, se utilizaron tanto fuentes primarias como secundarias. Dentro de las primeras, es pertinente el acceso a documentos oficiales de los mismos espacios de la Unión Europea, como así también del Mercosur, entre ellos Tratados, actas, leyes nacionales y resoluciones; junto a estudios, informes y estadísticas realizados por los principales organismos encargados de la temática (OIM, ACNUDH y ACNUR). En lo que respecta a las segundas, se recurrió a artículos académicos, libros, publicaciones, ensayos y seminarios realizados por especialistas, y también artículos periodísticos y de divulgación científica.

A partir de las fuentes se acudió a las técnicas de recolección de información de fichaje bibliográfico, estudios demográficos, discursos y documentos oficiales acompañado de las técnicas respectivas de análisis bibliográfico y de contenido mediante imágenes, definición de conceptos y clasificación de las categorías.

Marco teórico conceptual

Teniendo en cuenta que el objetivo principal de la investigación es realizar un análisis acerca de la política migratoria de la Unión Europea en sentido crítico, tomando como parámetro la emergencia social y humanitaria del año 2015, en el presente apartado se abordan los conceptos principales que componen dicho objetivo y están presentes a lo largo de todo el trabajo, junto con las propuestas y categorías teóricas que lo sostienen.

En primer lugar, se exponen las concepciones acerca del concepto de “crisis migratoria” o “crisis humanitaria” que realizan diferentes autores críticos sobre materia migratoria y la historia colonial e imperialista de los países del norte. Seguidamente, se define al movimiento migratorio de manera general desde un enfoque multidisciplinario y también normativista, y se distinguen las nociones de migrante y refugiado desde la concepción de organismos internacionales. Por último, se propone identificar la política y gobernabilidad migratoria desde cada bloque de integración a estudiar.

Para definir el concepto de “crisis humanitaria”, existen los estudios críticos de Céline Cantat (2020), Helena Maleno Garzón (2020), y Nicholas de Genova (2021), entre otros. Resulta pertinente el concepto desarrollado en el texto de Cantat sobre “crisis migratoria humanitaria” como “un conjunto de discursos, representaciones y prácticas que estructuran el mundo social y llaman a ciertas formas para gobernarlo” (p. 4).

El concepto de migración, o movimiento migratorio, abarca una pluralidad de definiciones según la connotación que se dé y la perspectiva con la cual se aproxime el estudio. Desde un enfoque ‘histórico-estructural’, existen los estudios de Abdelmalek Sayad, Lelio Mármora, Nora Pérez Vichich y Aída Ruíz García; quienes rescatan los componentes históricos, económicos,

sociales, políticos y culturales de los espacios que atraviesan al fenómeno. Se parte de la idea de Sayad de migración como un “hecho social total” (Avallone & Santamaría, 2018, p. 521).

Ruíz García (2002) considera a la migración internacional como el “desplazamiento de personas que tienen como intención un cambio de residencia desde un lugar de origen a otro de destino, atravesando algún límite geográfico que generalmente es una división político-administrativa” (p. 13). Según Pérez Vichich (2007), son migraciones internacionales tradicionales “aquellas que, con matices entre uno y otro país en términos cuantitativos o cualitativos, tienen en común el realizarse entre territorios autónomos, con sistemas políticos, jurídicos, económicos y sociales heterogéneos” (p. 1). Además, la autora sostiene que “las migraciones internacionales o la libre circulación de personas son en la actualidad simultáneamente una cuestión de naturaleza social interna de cada país y una cuestión internacional o multinacional” (p. 11); al igual que Lelio Mármora (2010) al considerar que el concepto exclusivo de las migraciones como parte de las políticas internas ha ido cediendo lugar en las últimas décadas a la concepción de que las mismas constituyen un componente de las políticas de relaciones internacionales de los países.

Siguiendo el abordaje pluridimensional, el autor sostiene que las *migraciones forzadas no tradicionales* aumentaron en la medida que se multiplicaron conflictos étnicos, religiosos, tribales o bien producidos por el deterioro del medio ambiente. En muchos casos, los Estados no tenían respuestas institucionalizadas y las sociedades no estaban preparadas frente a este nuevo escenario, es así como en la actualidad la crisis de gobernabilidad migratoria se expresa en: el aumento de migrantes en *situación irregular*; el resurgimiento de la discriminación xenófoba; y el llamado ‘negocio migratorio’. (p. 73)

Desde un enfoque normativo, la Organización Internacional para las Migraciones define al migrante como cualquier persona que se desplaza, o se ha desplazado, a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de

su situación jurídica, del carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; de las causas del desplazamiento; o de la duración de su estancia.² Mámara (2010) reconoce que, es luego de la segunda guerra mundial, en la ‘Declaración Universal de los Derechos Humanos’ de las Naciones Unidas, donde se encuentra al migrante como sujeto social comprendido por derechos específicos, tales como los de su libre circulación, rechazo a cualquier tipo de discriminación, igualdad ante la ley, y el derecho a la nacionalidad. (p. 84)

En contraste, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados considera a los refugiados como “personas que no pueden regresar a su país de origen debido a un temor fundado de persecución, conflicto, violencia u otras circunstancias que hayan perturbado seriamente el orden público y que, como resultado, requieren protección internacional.” De esta manera, resulta fundamental distinguir los conceptos de migrante y refugiado, o referirse a los refugiados como una subcategoría de migrantes, ya que “puede tener graves consecuencias para la vida y la seguridad de las personas que huyen de la persecución o el conflicto.”³

Respecto a la política migratoria, se utilizan las páginas y documentos oficiales correspondientes a cada uno de los bloques de integración en particular. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea expone en sus artículos 79:

La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de *la inmigración ilegal* y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.

² Creada en 1951, la OIM es la principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración y trabaja en estrecha colaboración con asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. En 2016, la OIM llegó a un acuerdo ([A/70/976](#)) con las Naciones Unidas para convertirse en [una de agencia especializada](#) de la Organización. OIM (2019). *Sobre la migración*. Disponible en <https://www.iom.int/es/migration/sobre-la-migracion>

³ ACNUR. *Asilo y migración*. Disponible en <https://www.acnur.org/es-es/asilo-y-migracion.html>

Y en el artículo 80:

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 lo que respecta al bloque latinoamericano, se hace especial hincapié al concepto de libre circulación y construcción de una ciudadanía regional, a partir del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”⁴, junto con las normativas nacionales y los antecedentes previos a la constitución como bloque de integración regional.

El artículo 9 del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, establece los derechos de los migrantes y de los miembros de sus familias, contemplando la igualdad de derechos civiles, la reunión familiar, el trato igualitario con nacionales, el compromiso en materia provisional, el derecho a transferir remesas y el derecho de hijos de inmigrantes. Por su parte, el artículo 10 expone la promoción de medidas relativas a las condiciones legales de migración y empleo en las partes.

En lo que respecta a la gobernabilidad migratoria (*migration management*), o ‘gobernanza de la migración’ (*governance of migration*), la OIM la define desde la importancia en la cooperación interestatal para la regulación de las migraciones internacionales y ligada a la noción

⁴ Los acuerdos fueron implementados a partir del año 2009 como instrumentos que contemplen y faciliten la libre circulación de personas entre los países parte y asociados del MERCOSUR, con el objetivo de fortalecer el proceso de integración regional. Los mecanismos conceden a los ciudadanos del MERCOSUR el derecho a obtener la residencia legal en el territorio de otro Estado Parte. Actualmente se encuentran en vigencia para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador. Sin embargo, Argentina comenzó a implementar el Acuerdo a partir de 2004, paralelamente a la modificación y constitución de la nueva Ley de Migraciones 25.871. Disponible en <https://www.mercosur.int/>

de migración ordenada. Siguiendo a Domenech (2007), en el espacio latinoamericano la noción de ‘governabilidad’ asociada a las migraciones empezó a ser utilizada de modo normativo y descriptivo a partir de mediados de los años noventa en informes institucionales, presentaciones en conferencias y publicaciones académicas.

A los fines de enriquecer el estudio, se toman los conceptos de Lelio Mármora (2010) quien sostiene que la gobernabilidad migratoria puede definirse como el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características, y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia. (p. 71)

Se podría decir que las mismas hacen referencia a los valores éticos, las conductas, las actitudes y las relaciones sociales tanto de la población nativa como de la inmigrante, y a su vez las interacciones culturales, políticas, económicas y sociales que se dan entre sí.

Desde el Colectivo ‘Caminando Fronteras’⁵, se propone actuar siguiendo una “perspectiva transnacional, transcultural, antirracista y feminista; tejiendo redes junto a personas y comunidades migrantes [...] denunciar las fronteras como espacios de impunidad y luchar por el restablecimiento de los derechos de las personas en movimiento como seres humanos.”⁶ De manera crítica, es interesante la definición que realizan acerca del proceso migratorio: “Sobrevivir no es solamente comer, sino también tener dignidad, atravesar la frontera y poder terminar el proyecto migratorio o empezar de nuevo en otro territorio” (Maleno Garzón, 2020).

⁵ ‘Caminando Fronteras’ es una organización no gubernamental que trabaja en la protección y defensa de los derechos de las personas y comunidades migrantes en diferentes territorios de la frontera occidental euroafricana. Fundada en 2002 por Helena Maleno Garzón: periodista, escritora e investigadora española.

⁶ Caminando Fronteras. *Quiénes somos*. Disponible en <https://caminandofronteras.org/quienes-somos/>

“Vivimos en una era de interdependencia”

Robert Keohane y Joseph Nye, 1988.

Para el desarrollo de esta investigación se tuvieron en cuenta los postulados de la *Teoría de la Interdependencia Compleja* en las Relaciones Internacionales, expuesta por Robert Keohane y Joseph Nye en 1988. La tesis central de esta teoría sostiene que es posible “un mundo en el que otros actores además de los Estados participen activamente en la política mundial, en el que no exista una clara jerarquía de cuestiones y en el que la fuerza sea un ineficaz instrumento de política” (Keohane & Nye, 1988, p. 40). Es decir, es posible verificar una diversificación de las fuentes de poder dada por la proliferación de nuevos actores no territoriales en el escenario internacional que ejercen poderes propios (sociales, políticos, económicos, comerciales, financieros, diplomáticos, etc.), reflejado en la multiplicidad de áreas temáticas que abarca la agenda internacional de los Estados, en un contexto en el que diversas y complejas conexiones transnacionales e interdependencias entre estados y sociedades fueron en aumento.

Los autores definen a la interdependencia en la política mundial como “situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (Keohane & Nye, 1988, p. 22), efectos que surgen a partir de los intercambios internacionales que atraviesan las fronteras, desde flujos de dinero y bienes hasta de personas y mensajes. Se trata de una relación de “dependencia mutua” en la que existen costos y beneficios recíprocos asimétricos para uno y otro. Dicha interdependencia afecta a la política mundial y al comportamiento entre los Estados, pero a su vez las acciones gubernamentales también influyen sobre los modelos de interdependencia. Es decir, cuando los Estados crean o aceptan procedimientos, normas e instituciones para ciertas actividades, están regulando las relaciones transnacionales e interestatales y generando acuerdos o convenios que se definen como regímenes internacionales.

“En este escenario las migraciones internacionales repercuten en las políticas públicas del Estado en cuestión y en sus relaciones no solo con los otros Estados sino también con los otros sujetos de derecho de la comunidad internacional” (Pérez Vichich, 2007, p. 10).

De esta manera, en un mundo cada vez más complejo y globalizado, el fenómeno migratorio comienza a ubicarse y convertirse en un tema central de las agendas domésticas y exteriores, traspasando fronteras e impactando sobre una pluralidad de actores que antes no se tenían en cuenta, sobre la soberanía e identidad de los clásicos Estados-nación, e incluso sobre la propia concepción de ciudadanía. “Los movimientos migratorios constituyen un flujo más en el mundo moderno, que se añade a los de tipo económico, cultural, tecnológico e ideológico que construyen el mundo global” (Appadurai, 1996, p. 24).

Los cambios que se han producido en los últimos años, dan cuenta de que estamos atravesando una nueva era cuyo signo distintivo es el de las migraciones (Castles & Miller, 2004). En suma, es inevitable la relación entre el fenómeno migratorio y los derechos humanos, regulados a partir de convenciones internacionales desde el siglo XX e incluidos poco a poco en las políticas migratorias nacionales y regionales. “La internacionalización de los derechos buscó superar las barreras legales y territoriales de cada Estado y establecer mecanismos políticos y jurídicos para la supervisión de lo que ocurría fronteras adentro.”⁷ Por lo tanto, hoy en día es imposible negar que “la movilidad humana es reconocida como un derecho esencial” (Novick, 2013, p. 114) y, además, que los migrantes poseen un potente rol como actores sociales que al unir mundos dispares

⁷ Cita textual del informe “Migración, derechos humanos y política migratoria” realizado por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, en el marco del Proyecto de Cooperación Humanitaria Internacional, a los migrantes, los apátridas, los refugiados y las víctimas de la trata de personas en el MERCOSUR, con el apoyo del Gobierno del Brasil, y de la Oficina Regional de la Organización Internacional para las Migraciones para América del Sur, y desarrollado con el apoyo del Fondo de la OIM para el Desarrollo. Buenos Aires, Argentina, 2016. p. 9.

y diversos –lo global y lo local– generan transformaciones en la sociedad (de recepción y de origen), interrogan y cuestionan los límites de nuestros sistemas democráticos, interpelando categorías como ciudadanía, residencia, nacionalidad. (p. 123)

Capítulo I: Antecedentes de la política migratoria europea

En el presente capítulo se aborda la política migratoria de la Unión Europea como bloque de integración desde su constitución, junto con los acuerdos y regulaciones que fueron adaptándose a lo largo de toda su evolución. Tomándose como momento fundacional el establecimiento de la Comunidad Económica Europea en el año 1957 a través de los Tratados de Roma, se incluyen los objetivos iniciales, las incorporaciones y las reglamentaciones que se fueron incorporando y transformando al bloque a medida que avanzaba. Para ello, se tienen en cuenta principalmente los acuerdos constitutivos, marcados por los contextos –nacional, regional e internacional– en los cuales se insertan, con una agenda que fue y continúa mutando todos los años.

Los movimientos migratorios en el bloque europeo fueron incluidos desde un inicio en los acuerdos constitutivos, haciendo hincapié en la libre circulación de personas dentro de un espacio político, económico y social en común. Durante los primeros años, sólo se hacía referencia al paso entre fronteras dentro del bloque europeo. Sin embargo, a medida que el espacio regional creció, con las nuevas incorporaciones y una agenda cambiante, poco a poco se incluyeron reglamentaciones las cuales contemplan la entrada y salida de personas de terceros países.

1.1. De las Comunidades Europeas al Acuerdo Schengen.

Luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, la reconstrucción de los países devastados por la contienda y la búsqueda de la paz entre los antiguos enemigos, impulsaron las bases para la creación de una comunidad regional que daría inicio al proceso de integración en Europa. A partir de la Declaración Schuman en 1950, se crea la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (compuesta por Francia, Alemania, Bélgica, Italia, Países Bajos y Luxemburgo) con la que se pone fin a las aspiraciones nacionalistas y tensiones que habían primado durante la década anterior,

logrando un entendimiento entre las partes y acelerando la dinámica europea. Si bien en un primer momento el objetivo inicial de este acercamiento respondía a cuestiones meramente económicas y de reconstrucción, en el año 1957, los seis dieron un impulso mayor y decidieron avanzar en la cooperación, no sólo en el ámbito económico sino también político y social mediante la institución de la CEE y la EURATOM. De esta manera, “los Tratados de Roma de 1957, que conformaron las Comunidades Europeas, representaron el punto de partida de la materialización de las ideas europeístas surgidas hacia finales de 1920” (Falcón, 2007, p. 5).

Desde los acuerdos constitutivos de Roma se preveía entre sus objetivos la libre circulación de personas; sin embargo, ésta se concebía bajo un ángulo económico y hacía referencia exclusivamente a los trabajadores, en cuanto ciudadanos de los Estados miembros de la entonces CEE. No existía ninguna previsión relativa al cruce de fronteras, a la inmigración o a la política de visados. (Goig Martínez, 2017, p. 76)

Hasta entonces, el objetivo fundamental del incipiente bloque de integración, compuesto por seis países, era crear un espacio económico que favoreciera el intercambio de las materias primas necesarias en la siderurgia, con el fin de dotar a Europa de una capacidad de producción autónoma, por lo que sólo se podía contemplar la libre circulación de personas que tengan que ver con el trabajo llevado a cabo para cumplir tal fin. Además, el espacio sólo incluía a unos pocos países del continente, siendo lejana la idea de crear instituciones o acuerdos de carácter supranacional.

Los trabajadores, en un principio concebidos como meros factores de producción sea por cuenta propia, prestadores y destinatarios de los servicios, poco a poco son reconocidos sino como seres humanos que se benefician de los derechos positivos en virtud de la legislación comunitaria. (Ichniowski & Núñez, 2014, p. 13)

Luego de la fusión y establecimiento de la Comunidad Económica Europea como único espacio a partir de 1965⁸, el recorrido de las tres comunidades en materia de migraciones y libre circulación de personas continuó siendo el mismo hasta la concreción del Acuerdo Schengen en 1985 y el Convenio de Dublín. De este modo, hasta entonces, la política migratoria correspondía a un asunto interno de los Estados, los cuales disponían de regulaciones nacionales y en base a los propios intereses, sin contemplar una política de fronteras, el resguardo de los derechos humanos de las personas migrantes y con un objetivo principal meramente económico.

1.2. Creación del Espacio Schengen: muchos países, una frontera.

El viraje hacia una posición común respecto a la política migratoria se dio en un contexto de importantes incorporaciones al bloque regional. En 1973 se adhirieron Irlanda, Dinamarca y Gran Bretaña mediante el Tratado de Bruselas, seguido de España y Portugal en 1986. Con los cambios que eso conllevó, se hizo inminente el establecimiento de una postura en común respecto a las fronteras y las regulaciones acerca de la circulación de personas dentro del bloque, no sólo considerados como trabajadores sino también como ciudadanos comunitarios.

El Acuerdo Schengen constituye un elemento importante en materia de flujos migratorios, puesto que inició el camino hacia la instauración de la libre circulación de ciudadanos comunitarios a través de la eliminación progresiva de controles fronterizos internos, que no externos, aunque

⁸ En 1965 se firma un tratado que fusiona las tres instituciones comunitarias (CEE + CECA + EURATOM) en la Comunidad Económica Europea, y los ejecutivos por medio de la creación de la Comisión Europea (CE) y el Consejo de la Unión Europea (CUE).

respecto a éstos últimos, se pone de manifiesto la necesaria homogeneización. (Goig Martínez, 2017, p. 77)⁹

Asimismo, un año después se estableció el Acta Única Europea, instrumento complementario al Acuerdo Schengen, a través del cual se manifestó la necesidad de cooperar en materia de entrada, circulación y residencia de los migrantes estableciendo nuevas disposiciones. Sin embargo, las mismas no debían ir en contra del derecho interno de los Estados miembros de tomar las medidas que sean necesarias para el control de la inmigración proveniente de terceros países en sus fronteras. Lo cual significó que, si bien el avance hacia un espacio común de libre circulación fue notable para la evolución del bloque, todavía faltaba (y faltaría) mucho para el establecimiento de una regulación completa y unificada.

La incorporación de la cuestión migratoria en la agenda del bloque, mucho más allá del aspecto exclusivamente económico, resultó en una conglomeración de políticas y posiciones nacionales –muy diferentes en ciertos casos– que oscilaban entre posturas restrictivas y otras más amigables y abiertas. Tal como comenta Gemma Garcialoro (2008), ante el establecimiento de un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de personas iba a quedar plenamente garantizada, los Estados miembros se plantearon que este “espacio de libertad” requería la

⁹ El Espacio Schengen implica: a) la supresión de los controles en las fronteras comunes y la realización de estos controles en las fronteras exteriores; b) la definición común de las condiciones de paso a través de las fronteras exteriores y el establecimiento de normas uniformes de control de estas personas en dichas fronteras; c) la separación en las terminales de los aeropuertos y puertos entre los viajeros que circulan en el ámbito de Schengen y los procedentes del exterior de la zona; d) la armonización de las condiciones de entrada y de visados para las estancias cortas; e) la coordinación entre administraciones para supervisar las fronteras (funcionarios de conexión, armonización de las instrucciones y de la formación impartida al personal); e) la determinación de la responsabilidad de los transportistas en la lucha contra la *inmigración irregular*; f) la obligación de declarar a todo nacional de un tercer país que circule de un país a otro; g) la definición de normas relativas a la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo, recogidas en el Convenio de Dublín; h) el establecimiento del derecho de observación y persecución transfronteriza para los agentes de policía de los Estados miembros del espacio Schengen; i) el refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido; j) la creación del Sistema de Información Schengen.

adopción de instrumentos que reforzasen las fronteras exteriores comunitarias teniendo en cuenta la magnitud del fenómeno migratorio. El temor a la presencia masiva de nacionales de terceros Estados dio lugar a que las disposiciones puestas en práctica fueran de carácter restrictivo. (p. 23)

El gran paso llegó en 1992 con la firma del Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea, el cual dota de una nueva estructura institucional al bloque, y convierte a la CEE en Comunidad Europea. Firmado en los Países Bajos, y considerado uno de los tratados fundacionales de la UE, el acuerdo reviste el carácter vinculante para todos los Estados miembros tanto los firmantes en el momento de su creación como para los futuros ingresos. Conforme a dicho Tratado, la Unión se fundamentaría sobre tres pilares fundamentales: 1- Pilar comunitario: las Comunidades Europeas; Pilares intergubernamentales: 2- Política Exterior en materia de Seguridad Común y Cooperación (PESC) y 3- Asuntos de Justicia e Interior (JAI). En lo que refiere a las migraciones, se incluyeron aspectos dentro del tercer pilar.

Es a partir de este momento que se incorporó a la política migratoria como política comunitaria, y se reconoció formalmente el interés común de todos los Estados miembros sobre las cuestiones que tenían que ver con la inmigración y el asilo. En suma, el Tratado definió la ciudadanía europea precisando derechos como la libre circulación, residencia, trabajo y voto. Este último trajo aparejado ciertos inconvenientes ya que, con el derecho de participar en las elecciones locales y europeas para los residentes de un Estado europeo sin tener la nacionalidad del mismo, se generó una nueva controversia entre europeos y no europeos.

Al final, los pilares establecidos de Maastricht no lograron abrir el camino para un verdadero avance en la materia y, referenciando a Wihtol de Wenden (2012), los fenómenos migratorios fueron considerados como problemas de seguridad nacional y de política exterior, por

lo cual dominó una concepción de los inmigrantes como no ciudadanos llegados para trabajar, una idea que quedaba muy desligada de las políticas de integración social.

Así fue como cuatro años más tarde, los países miembros volvieron a reunirse en la capital holandesa para concretar el Tratado de Ámsterdam, puesto en vigor en 1999.¹⁰ A modo de enmienda del Tratado de Maastricht, el acuerdo vino a modificar muchas cuestiones pendientes que habían quedado sin resolverse, entre ellas: empleo, libre circulación de personas, justicia, política exterior, ingreso de nuevos miembros y fundamentalmente los derechos humanos. El documento sentó las bases para la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el marco del tercer pilar, convirtiéndolo en el primero.

El artículo 6 (antiguo artículo F) establece:

“la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a todos los Estados miembros.”¹¹

En lo que respecta a la política migratoria, Ámsterdam incorporó el acervo Schengen y previó la necesidad de establecer medidas dentro de la misma referentes a las condiciones de entrada, residencia, reagrupación familiar y asilo, aquellas que definan los derechos de nacionales de terceros países, y aquellas destinadas a la inmigración, control de las fronteras exteriores,

¹⁰ El artículo *N* del Tratado original de la Unión Europea ya había previsto la convocatoria de una conferencia intergubernamental en 1996. Esta conferencia se realizó en Turín, al año siguiente se concretó la firma del Acuerdo en Ámsterdam y en 1999 entró en vigor. Una de las grandes innovaciones es el concepto de ‘*cooperación reforzada*’ entre determinados Estados miembros, como consecuencia de la gran variedad de sensibilidades, prioridades y disparidades dentro la misma, la cual permite que se pueda avanzar en la construcción de la Comunidad sin la participación exclusiva de todos los miembros. Tiene su contexto en la incorporación del Reino Unido y la negativa por parte de Francia durante la administración de Charles de Gaulle. Las condiciones para utilizar este tipo de cooperación son: tender a favorecer los objetivos e intereses de la Unión - respetar sus principios y el marco institucional - afectar como mínimo a nueve Estados miembros - no afectar ni al acervo comunitario ni a las medidas adoptadas - no afectar a las competencias, derechos ni obligaciones de los miembros que no participen en ella - estar abierta a todos y permitirles unirse en todo momento - utilizarse exclusivamente como último recurso.

¹¹ Cita correspondiente a la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas en 1997. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997M/TXT&from=ES>

prevención y lucha contra la delincuencia (artículo 2 y protocolo 2). En el Título IV se encuentra el fundamento legal de la inmigración y en el artículo 63 –apartados 3 y 4– se señala el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor para el establecimiento de las medidas precedentes. Asimismo, estableció que las medidas adoptadas por el Consejo en virtud de los puntos 3 y 4 no impedirán a cualquier Estado miembro mantener o introducir en los ámbitos de que se trate disposiciones nacionales que sean compatibles con el presente Tratado y con los acuerdos internacionales (artículo 73 apartado 4), lo cual implicó que todavía no existía una disposición vinculante y común a todos los países miembros del bloque, dejando un importante margen de maniobra a la hora de posicionarse frente al tema.

Siguiendo a Garcialoro (2008), toda política migratoria se basa sobre dos vertientes: la política del control y la de integración. En textuales palabras: en los textos de la Comisión Europea se habla de los tres ejes de la política de inmigración en la Unión Europea. En el ámbito comunitario, a los dos grandes ejes de las políticas de migración, la política de control y la de integración, se une un tercer eje, la política de cooperación al desarrollo, es decir, la eliminación en los países de origen de las causas que promueven la emigración por medio de la ayuda al desarrollo. (p. 24)

Al tratado de Ámsterdam se sumó el Consejo de Europa de Tampere, celebrado en octubre de 1999, el cual determinó finalmente una política común de asilo e inmigración basada en los principios de trato justo a los nacionales de terceros países, cooperación con los países receptores y de origen, establecimiento de un sistema europeo común sobre asilo y gestión de los flujos migratorios. Así, la UE se comprometía a garantizar el tratamiento equitativo hacia nacionales de países externos al bloque que residan legalmente en los territorios de sus Estados miembros, en consonancia con la concesión de derechos, garantías y libertades comparables a los de los

ciudadanos de la Unión, y el intento de evitar la discriminación en los aspectos sociales, económicos y culturales, en la lucha contra el racismo y la xenofobia. Esta proclamación se hizo manifiesta también en los Acuerdos de Niza y en su Carta Fundamental de Derechos Humanos (2000), en la que se reconocieron otros derechos aplicables a los nacionales de terceros países.

De esta manera, quedaban asentadas las bases para los primeros bosquejos de una política migratoria comunitaria, a pesar de que los Estados gozaran (hasta el día de hoy) de cierta autonomía para conservar sus propias regulaciones, como así también el derecho de aceptar y/o rechazar las establecidas en la unión. A su vez, el recorrido alcanzado hacia la universalidad de los Derechos Humanos también impactó de manera muy favorable hacia el viraje e incorporación de la temática como competencia comunitaria permanente, transversal a cualquier otro tipo de cuestión.

1.3. La consolidación y los cambios a partir del Tratado de Lisboa.

Luego de la mayor ampliación que tuvo la Unión Europea como bloque regional desde su constitución, con el ingreso de 10 países en el año 2004¹², se llevó a cabo el Tratado Constitucional en Roma. Sin embargo, al no alcanzar la cantidad necesaria para su ratificación, la iniciativa de una Constitución Europea ha quedado en proceso de suspenso hasta los días que corren.¹³ Seguidamente, ante la declaración del Consejo Europeo de que la Constitución había fracasado y

¹² En 2004 se incorporaron República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Fue la mayor incorporación en la historia del bloque.

¹³ El proceso hacia el establecimiento de una Constitución única para todo el bloque europeo quedó interrumpido debido al rechazo en referéndum de Francia y los Países Bajos en 2005. De haber sido aprobado, este documento habría reemplazado todos tratados existentes de la UE en un solo texto. Ante la negativa de dos de los países fundadores, el Consejo de la UE convocó en 2007 una conferencia intergubernamental para elaborar un nuevo tratado que modifique los acuerdos constitutivos de la unión, dando lugar a la firma del Tratado de Lisboa. La imposibilidad de una única carta constitutiva generó una crisis institucional que sigue vigente hasta el día de hoy.

en contraposición a la misma, se firmó en 2009 el conocido Tratado de Lisboa, el cual vendría a reemplazar todos los tratados anteriores.

Dicho acuerdo, tenía como objetivo mejorar el funcionamiento de la Unión Europea mediante la modificación del Tratado de Maastricht y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Roma). Algunos de los grandes logros que se destacan son la eliminación de los viejos pilares obsoletos que se habían instalado en 1992, el establecimiento del voto por mayoría cualificada y la creación de las figuras de Presidente del Consejo Europeo y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, para dotar de una presencia internacional al bloque. Por otro lado, se logró que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE fuese vinculante jurídicamente para todos los Estados miembros.

En cuanto a materia migratoria se refiere, “a partir de Lisboa se refuerza la idea de que la UE tiene como objetivo establecer un enfoque equilibrado para abordar la migración legal y luchar contra la *inmigración ilegal*”, haciendo hincapié en el trato equitativo de nacionales de terceros países y la defensa de los derechos humanos. Para ello, “pretende desarrollar un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los inmigrantes legales comparable al de los ciudadanos de la Unión” (Goig Martínez, 2017, p. 79), fomentando de manera profunda la cooperación con terceros países en todos los aspectos.

El artículo 2 del Tratado (TUE) establece:

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho, y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos pertenecientes a las minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

A su vez, el Tratado de Funcionamiento de la UE, adoptado junto con el TUE, dedica el Título IV y Capítulo 2 del mismo a las políticas relativas al control de las fronteras, asilo e inmigración, con las cuales se consolidan las bases de la Política Migratoria de la UE. Haciendo referencia a los artículos 79 y 80 de dicho acuerdo, citados en la introducción del presente trabajo, el documento establece los principios, facultades y compromisos que posee la Unión en materia migratoria.

Con Lisboa se sentaron las bases para comenzar a hablar de una verdadera política de inmigración común que sea extensiva a todos los países del bloque pero que, al mismo tiempo, respete y resguarde las características, intereses, y voluntades nacionales, privilegiando el contexto interno y opinión de las poblaciones. De esta manera, se dejó en claro que estas nuevas disposiciones y competencias comunes¹⁴ serían compartidas con las de los Estados miembros, dejando abierta la posibilidad de que los mismos dispongan, por ejemplo, de la cantidad de inmigrantes que pueden entrar legalmente al territorio de uno de los países en búsqueda de trabajo. Esto abre la posibilidad de establecer un ‘marco flexible’ que permita la combinación entre la configuración de un estatuto jurídico europeo con las situaciones particulares de cada país miembro de la Unión Europea, sobre la base de los principios de solidaridad, transparencia, responsabilidad y confianza mutua.

Siguiendo a Wihtol de Wenden (2012), “pese a la armonización en curso, cada país europeo sigue manteniendo sus especificidades en cuanto a políticas de entrada y «convivencia» (integración, derecho a la nacionalidad, papel asignado a las identidades y al islam).” Además,

¹⁴ Desde el inicio del bloque, la Unión Europea ha instrumentalizado la gestión migratoria en diversas Directivas las cuales se fueron modificando y ampliando a medida que se incorporaron nuevas disposiciones y tratados.

cada país negocia con su opinión pública la gestión de la política migratoria manteniendo un doble discurso, de apertura y de cierre, de cohesión social y nacional y de reconocimiento de las diversidades culturales y religiosas, y de lógica estatal frente a las leyes del mercado pero también frente a los derechos humanos. (p. 139)

Por otro lado, las cuestiones pendientes que se incluyen en la agenda europea en materia migratoria corresponden a la cuestión de la integración y la cuestión del asilo. Respecto al primer punto, el acento está en lograr un tratamiento equitativo de los derechos fundamentales y obligaciones entre los nacionales y los ciudadanos de terceros países, en la medida que éstos últimos puedan insertarse plenamente en las nuevas comunidades, gozar de acceso al empleo y educación, y contar con la capacidad socioeconómica necesaria para poder desarrollar sus vidas en nuevos territorios.

Partiendo de la definición que realiza el Consejo de la Unión Europea en 2004 sobre integración como “un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros”¹⁵, la Comisión adoptó en 2011 la Agenda Europea para la Integración de los nacionales de Terceros Países con el objetivo de aprovechar las ventajas sociales, económicas y culturales que trae apareada la inmigración en el continente europeo.

En cuanto a la cuestión del asilo, la misma se contempla mediante el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Teniendo en cuenta que el asilo es considerado un derecho fundamental,

¹⁵ Definición establecida a partir del establecimiento de los “Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea” el 19 de noviembre de 2004 por el Consejo de la Unión Europea y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

y su concesión una obligación internacional, el mecanismo consiste en establecer un procedimiento justo y adecuado de asilo y en ofrecer condiciones dignas a los solicitantes.

Capítulo II: Un antes y un después en la historia migratoria europea

A continuación, se presenta el tema central del estudio, concerniente a las transformaciones y el viraje que dio la política migratoria de la Unión Europea a partir de la emergencia social y humanitaria de refugiados en el bloque europeo que tuvo su momento de inflexión en el año 2015.

Desde Lisboa hasta los siguientes ocho años aproximadamente, la Unión Europea respaldó su política migratoria a través de directivas orientadas al establecimiento de un enfoque común, cuyos temas principales se basaron en la regulación de la cuestionada *inmigración ilegal*, las condiciones de migración legal, el asilo y la defensa de los derechos humanos –tanto de los nacionales europeos como de terceros países–. Cuando se aprobó la Regulación de Dublín, la UE no preveía las fuertes llegadas de los solicitantes de asilo a través del Mediterráneo que comenzaron en 2011, en el momento en que las denominadas “primaveras árabes” se impusieron frente al control ejercido por los gobiernos de Túnez y Libia, y la crisis social-político-institucional que estalló en Siria causando la mayor guerra civil del país en la historia. A esto se le suma la crisis económica que transitaban los miembros de la eurozona desde 2007/08: la “contracción económica más larga desde la creación de la moneda única”, que “desestabiliza los cimientos de la Unión Europea” (Shmite & Nin, 2014, p. 174).

Sin embargo, a la hora de comprender y analizar las causas que ocasionaron la gran emergencia de refugiados e inmigrantes, es fundamental considerar la historia de imperialismo e intervencionismo que caracterizó los lazos de los países europeos con los países de los continentes asiático, africano e inclusive americano, marcando sus procesos de independencia, inserción al mundo y sus vínculos tanto internos como externos. De esta manera, resulta insuficiente determinar un único origen para la cuestionada “crisis humanitaria”, sin tener en cuenta las políticas migratorias de la UE y del intervencionismo.

Los mecanismos de conexión entre países de emigración e inmigración son múltiples, pero existen algunos predominantes: los lazos coloniales y neocoloniales; los vínculos económicos (inversiones, comercio, turismo), reforzados con la internacionalización de la producción y las redes migratorias, hiladas por los propios inmigrantes a partir de estas dinámicas pero que con el tiempo adquieren una lógica propia. (Gil Araujo, 2005, p. 16)

2.1. Causas coyunturales, estructurales e históricas de la emergencia humanitaria.

Para iniciar, se realiza un breve análisis acerca de las diferentes crisis políticas, sociales y humanitarias que se desataron en los territorios de los países árabes a comienzos de la segunda década del siglo XXI. Para ello, es menester referirse a la denominada “primavera árabe”, surgida a partir de 2011 cuando las poblaciones de los países de Túnez, Libia, Yemen y Siria, entre otros, salieron a las calles en contra de sus gobiernos y regímenes políticos reclamando reformas estatales en todos los ámbitos.

Tal como sostiene Álvarez Ossorio (2014):

La primavera árabe fue una reacción popular ante los reiterados abusos de los regímenes autoritarios. A pesar de las diferencias existentes entre los países árabes, la mayoría de ellos se caracterizan por un déficit de libertades (expresión, reunión o asociación), una sistemática violación de los derechos humanos (falta de rendición de cuentas e impunidad), una legislación restrictiva (que impide o dificulta la formación de asociaciones y partidos políticos), una patente desigualdad de género (fruto del contexto religioso, pero también de los valores patriarcales imperantes) y leyes de emergencia o antiterroristas establecidas con el pretexto de combatir las amenazas externas (casos de Egipto, Argelia, Siria y Arabia Saudí). (p. 2)

En lo que respecta a Siria, éste fue el Estado que mayor cantidad de emigrados ocasionó y expulsó hacia diversas partes del globo, principalmente al continente europeo, generando una de las mayores “crisis humanitarias y sociales de la historia”. Siguiendo a Salam Kawakibi (2012), “las declaraciones de diversos gobiernos tras el estallido de la revolución árabe en Túnez, en enero de 2011 empujaban a la conclusión de que Siria no se encontraba en el mismo planeta que el resto” (p. 74). Las revueltas ocurridas durante esos años no ayudaron a generar un cambio político sino más bien un reforzamiento del autoritarismo, donde la violencia, la persecución y la sangrante represión constituyeron el centro del escenario político y social. Según datos oficiales de ACNUR, se estima que, hacia 2014, 4 millones de personas se convirtieron en refugiados y 7 millones en desplazados internos. Además, las Naciones Unidas declararon un total de 220.000 fallecidos aproximadamente, víctimas de la brutal represión por parte del gobierno sirio.

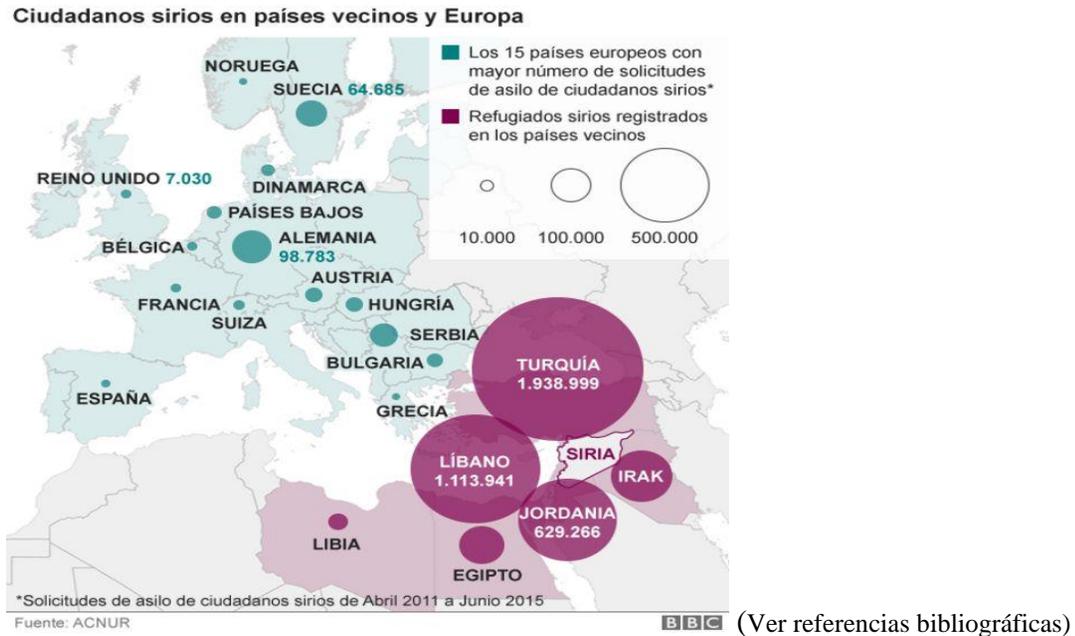
Sin embargo, desde la perspectiva crítica las primaveras árabes constituyeron crisis creadas por el intervencionismo de la OTAN en países como Libia, Siria y El Líbano, y a su vez, forman parte del neo colonialismo establecido por la Unión Europea. De esta manera, cuestionan y condenan las intervenciones de la OTAN en estos países, respaldadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y con el objetivo de “tomar las medidas necesarias” para ‘proteger’ a los civiles.

Así lo exponen Rafat Ghotme y Alejandra Ripoll (2018) al declarar que la intervención de la OTAN en Libia se concibió como una clásica operación de “cambio de régimen”, mediada por consideraciones “materiales”, que en lugar de prevenir una catástrofe mayor, provocó una crisis humanitaria sin precedentes: treinta veces más muertes que las que había provocado la represión del régimen y centenares de miles de desplazados que intentan huir hacia Europa. (p. 109)

Por su parte, Judy Dempsey (2020) sostiene que las posturas de Turquía, la OTAN y la Unión Europea en la guerra en Siria han debilitado su credibilidad y legitimidad en vez de posicionarlos como actores serios en política exterior, mientras el sufrimiento en Idlib continuaba (p. 1).

El multilateralismo ha sido también otra víctima de daños colaterales en Libia porque las decisiones de Naciones Unidas y de la OTAN obedecen más a la instrumentalización de esos foros multilaterales por agrupaciones de miembros influyentes que a procedimientos colectivos y solidarios de participación. (Arteaga, 2011, p. 5)

Tomando en consideración los números generales sobre el éxodo masivo de inmigrantes de diverso origen, ACNUR ha declarado más de 911.000 personas que cruzaron el Mediterráneo en 2015 (Spindler, 2015). Un artículo publicado en el diario El Mundo (2015) sostiene que, en la ruta de los Balcanes, los refugiados, en su mayoría sirios y afganos, pasaron por Grecia, Macedonia y Serbia antes de entrar en Hungría, país desde el que pretendían continuar viaje hacia Europa occidental, sobre todo Alemania y Suecia. De esta manera, la idea de que la denominada primavera árabe, muy lejos de haber logrado las expectativas iniciales y no habiendo traducido la experiencia en un cambio político ni en una apertura democrática, lleva a analizar el impacto del gran número de refugiados y asilados que llegaron al continente europeo dando inicio a una nueva historia sin precedentes.



2.2. Respuesta de la Unión Europea: entre las singularidades y una política común.

La presentada “crisis de refugiados” y el gran éxodo de inmigrantes a partir de 2015 ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer políticas europeas de asilo y migración más justas y efectivas. El reto migratorio dejó en evidencia “el desfase entre las capacidades necesarias y las aportadas” (Appadurai, 2011, p. 5), debido a las múltiples y diversas posiciones que tomaron los países sobre una inestable base de sintonía y coordinación. Se dice que la Unión Europea no ha estado a la altura de las circunstancias ya que, por un lado, se ha desbordado en el tratamiento a los refugiados y, por otro, han aflorado las diferencias en el seno de la unión.

El debate principal que atravesó la situación y que generó división entre los países europeos fue la cuestión del asilo y las distintas posturas que tomaron los miembros del bloque.¹⁶ De esta

¹⁶ Resulta importante señalar que los refugiados corresponden a personas que, para adquirir tal condición en términos jurídicos, se les es aprobada su solicitud de asilo o protección. Mientras tanto, rige la condición de migrante que solicita tal derecho.

manera, primó un sistema de resolución negativa respecto de los refugios y una lentitud en la gestión lo que generó, muchas veces, la exclusión, discriminación y expulsión para los ciudadanos extracomunitarios de la protección internacional correspondiente. Por otro lado, fueron notorias las diferencias entre cada uno de los países europeos. En esta línea, González Enríquez (2015) sostiene que ya “desde los años 70 se ha producido en Europa una división entre países que han abierto sus puertas a los peticionarios de asilo y países que no lo han hecho” (p. 2). Además, la autora declara que:

A diferencia de la crisis anterior, la producida por las guerras yugoslavas (...), ésta ha llegado en un período de crisis, aumento del desempleo y restricciones presupuestarias, y entra en la UE por los países más débiles, los más golpeados por esa crisis, los de la Europa del Sur y del Este, que se encuentran sin la capacidad financiera necesaria para gestionar el proceso de acuerdo con las normas comunitarias y para ofrecer a los refugiados el tipo de ayuda y servicios que los países nórdicos, Alemania, los Países Bajos y Suiza ofrecen. (p. 3)

Es posible observar una gran disparidad en cuanto a las posiciones adoptadas por los miembros del bloque, influido principalmente por las distintas categorías que se adjudicaron a países receptores, de tránsito y de destino en el marco del estallido humanitario, sumado a las condiciones internas de cada uno.

A la falta de experiencia y situaciones internas sensibles en el sur y este del continente, se sumaron las preferencias de los propios migrantes respecto al destino geográfico en búsqueda de nuevas y mejores condiciones de vida. El resultado fue el incumplimiento sistemático de la obligación establecida mediante el Reglamento de Dublín de atender a la solicitud de asilo como primer país de la UE en que pisó tierra el solicitante, junto con la disposición de registrar los datos y huellas dactilares. Así, Alemania se ubicó como uno de los países que mayor cantidad de

solicitudes de asilo recibió (36% del total de solicitudes a países de la unión en 2015), llevando a cabo una política de colaboración de la sociedad civil, e incluso hasta el ofrecimiento de puestos de empleo para los inmigrantes. En suma, fue trascendental la decisión del gobierno alemán de no enviar de vuelta a los solicitantes de asilo a los países mediante los cuales ingresaron a la UE, lo cual implicaba no aplicar la Regulación de Dublín, convirtiéndolo en uno de los estados con mayor flujo de entrada de inmigrantes.

Junto a Alemania se unieron Suecia, España, los principales Estados receptores (Grecia, Italia y Malta) y Francia, quienes declararon estar a favor de un reparto equitativo para solicitudes de asilo. Por su parte, Grecia fue el país que más personas acogió diariamente a pesar de la profunda crisis económica en que estaba inmersa, junto con Italia que asumió un papel fundamental en materia de rescate y salvamento hacia quienes llegaban a través del Mediterráneo. Según datos de Eurostat en 2017, todos los estados miembros de la UE concedieron el “estatus de protección” a 710.400 personas durante el año 2016 y, de todas las que lo recibieron, 389.670 (55% del total) fueron admitidas. Cabe destacar que, en la mayoría de los casos, no correspondían al estatus de refugiados sino a personas migrantes *ilegalizadas* según la política migratoria europea, propia de las medidas de expulsión y criminalización de muchos de los países.

Por otro lado, se encuentran los Estados de Hungría, Polonia, Eslovaquia, República Checa y Rumania, los cuales mostraron desde un primer momento políticas restrictivas y de no acogida, severamente críticos respecto al sistema de reparto de refugiados. En este sentido, dichos países junto con Croacia, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia, han sido los que menos peticiones de asilo otorgaron a la UE. Haciendo referencia a Goig Martínez (2017):

Las medidas restrictivas adoptadas por algunos Estados, especialmente Hungría –pero también Austria, Eslovenia, Croacia, Serbia y Macedonia–, y la forma en que fueron

implementadas, que limitaron extraordinariamente el acceso de los refugiados en la frontera, contravinieron el derecho internacional y la jurisprudencia europea. (p. 96)

El caso de Hungría merece especial atención, ya que se erigió como uno de los países con mayor reticencia a la apertura de fronteras y colaboración en sintonía con el resto del bloque. Apenas iniciada la llegada masiva de ciudadanos extra comunitarios, el gobierno húngaro construyó vallas en las fronteras con Serbia, Croacia y Rumania, y estableció leyes de castigo a todo aquel que ingresara de manera *irregular* al país, según lo establecido por la legislación nacional. Además, dispuso que todos los inmigrantes cuyas solicitudes de asilo no hayan sido inmediatamente aprobadas, no podían circular libremente, sino que estarían recluidos en campamentos junto a la frontera. Estas medidas fueron consideradas como violaciones a las obligaciones del país respecto a normas del derecho internacional y de la Unión Europea, y fuertemente cuestionadas por Naciones Unidas y organizaciones internacionales.

Por otra parte, en lo que respecta a las medidas comunes establecidas desde la Unión Europea como bloque en su totalidad, en mayo de 2015 la Comisión publicó la Agenda Europea de Migración con el objeto de hacer frente de manera inmediata a la “crisis del Mediterráneo” y establecer acciones a largo plazo. Dicha agenda se planificó sobre la base de ciertas orientaciones en materia de migración legal y asilo, divididas en cuatro líneas de acción principales: revisar la directiva sobre la tarjeta azul¹⁷, atraer a la Unión a emprendedores innovadores, dotarse de un

¹⁷ Mediante la Directiva 2009/50/CE, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente calificados, se creó la ‘tarjeta azul de la UE’, un procedimiento que permitía la expedición de un permiso especial de residencia y trabajo con condiciones más atractivas, las cuales permite a los extranjeros poder acceder a empleos calificados en los Estados miembros. En la revisión de 2015, se consideraron los criterios de admisión para que sean menos estrictos, un umbral salarial más bajo, menor duración mínima del contrato laboral, mejores condiciones en lo que respecta al reagrupamiento familiar y abolición de regímenes nacionales paralelos.

modelo más coherente y eficaz de gestión, y fortalecer la cooperación con los países de origen clave, con el objeto de asegurar las vías legales hacia la Unión.

En esta línea, la Comisión presentó en 2016 propuestas para reformar el SECA, que incluía la reforma del reglamento de Dublín a fin de distribuir mejor a los solicitantes de asilo entre los países de la UE, ya que desde hace varios años habían aumentado las críticas respecto a este sistema, el cual se apoyaba en el principio del país de llegada sobrecargando a los países ubicados en las fronteras exteriores del bloque. Sin embargo, los países miembros no lograron llegar a un acuerdo acerca de cómo compartir dicha responsabilidad. En ese mismo año la UE y Turquía adoptaron un Plan de Acción Conjunto para mejorar la gestión migratoria, el cual contemplaba una intensificación en la colaboración política y financiera para detener el flujo migratorio que llegaba al continente a través de Turquía, y una mayor cooperación en relación a los migrantes que no tenían necesidad de protección internacional.

Mediante la cumbre del G7 en Japón, también en 2016, los dirigentes se comprometieron a incrementar la asistencia mundial para atender a las necesidades de los refugiados y de las comunidades que los acogían, como así también instaron a instituciones financieras y donantes bilaterales a intensificar dicha asistencia. Asimismo, convinieron en mejorar los cauces legales de la migración y en fomentar la creación de programas de reasentamiento.

Frente a esto, Helena Maleno Garzón sostiene:

Hay muchos intereses económicos en el control del movimiento. Se ve muy claro en Frontex y cómo ha crecido de forma exponencial el dinero que se da a esa agencia, que es poco

transparente y que casi no tiene control parlamentario. Por otro lado, están las inversiones de empresas de armamento europeas en el control del movimiento.¹⁸

A su vez, Antoine Pécoud (2017) considera que, si bien la OMS se erige como actor imprescindible en el ámbito de las migraciones, promoviendo la despolitización de los retos de fenómenos migratorios mediante una gestión técnica y externalizada, dicha estrategia esconde un alineamiento con los intereses de los países occidentales que financian la organización, a la vez que facilita la elusión de responsabilidades por parte de los Estados.

Respecto a la defensa de los derechos humanos correspondientes a los migrantes, en junio de 2017, el Consejo Europeo adoptó conclusiones en las que se reafirmaba la defensa y protección de los derechos de los menores migrantes, conforme a las disposiciones pertinentes del Derecho de la UE, entre ellas la Carta de los Derechos Fundamentales y al Derecho Internacional sobre derechos del niño. Esto es de gran importancia ya que inicialmente un 30% de los solicitantes de asilo fueron menores, muchos de los cuales viajaban y llegaban solos sin sus familias. A esto se añade el número de personas y familias que mueren intentando cruzar el Mediterráneo. Sobre esta cuestión, Maleno Garzón (2021) insiste en la necesidad de enfrentar al racismo, abarcando su parte institucional y estructural, y su parte social: de persecución a un grupo determinado; de modo que “cualquier persona puede convertirse en defensora de los derechos humanos porque defenderlos acaba contribuyendo a la defensa de la democracia” (p. 1).

Por otra parte, el Consejo adoptó en 2018 el reglamento por el cual se estableció un nuevo Sistema de Entradas y Salidas y modificó el Código de fronteras Schengen en relación a dicho

¹⁸ Entrevista a Helena Maleno Garzón por Vega Alonso del Val, colaboradora de Amnistía Internacional, 23 de abril de 2021. Disponible en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/helena-maleno-hemos-normalizado-las-muertes-y-violencia-en-la-frontera/>

sistema. Este mismo se encargaría de registrar los datos de entrada, salida y denegaciones de entrada correspondientes a los nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores del Espacio Schengen. Un año más tarde, se propuso la Agenda Estratégica para 2019-2024 con el fin de seguir desarrollando una política migratoria global realmente “eficaz”, y lograr la reforma del Reglamento de Dublín conforme a un equilibrio entre responsabilidad y solidaridad.

No obstante, la medida principal que va a establecer la UE en materia de migración y asilo llegaría cinco años más tarde del comienzo de la “gran crisis humanitaria”, dejando en evidencia los grandes déficits del bloque para establecer políticas integrales. En palabras de la presidente de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, “el sistema que rige ya no funciona” (2020), por lo que en septiembre de ese mismo año se publicó la propuesta del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, el cual vino acompañado de nuevas propuestas legislativas con el fin de reformar las normas de la Unión en materia de asilo. Los elementos principales que incluyó el nuevo acuerdo fueron la gestión de las fronteras exteriores, el control previo a la entrada y al retorno de inmigrantes, el mecanismo de solidaridad, una previsión más sólida junto con una mejor preparación y respuesta ante las crisis, el papel de las agencias, las vías legales para ingresar a la Unión, y las relaciones exteriores con los principales terceros países de origen y de tránsito. Por otro lado, con el fin de atraer capacidades y talentos, el Nuevo Pacto propuso el desarrollo de asociaciones de la Unión con países socios fundamentales en lo que respecta a la cuestión, la culminación de negociaciones sobre la Directiva que incluye la tarjeta azul, una consulta pública sobre migración legal, y el establecimiento de un paquete de medidas para apoyar a los Estados miembros en las cuestiones sobre migración laboral.¹⁹

¹⁹ Cabe destacar las referencias críticas mencionadas en la introducción del trabajo respecto al balance en estos últimos dos años sobre el Nuevo Pacto (página 10).

De esta manera, es notable la presencia de diversos actores en el escenario, que han participado, presentado su postura e incluso influido en el desarrollo de la gestión europea en política migratoria frente a la entrada de millones de personas al continente europeo en 2015.

Muchos autores sostienen que esto ha desembocado en una desconexión entre lo que supone una lógica nacional, por un lado, y una lógica comunitaria por el otro, en la medida que primaron las medidas unilaterales de los países en vez de construir una política comunitaria. Y para ello se hace referencia a Habermas y Derrida (2003), quienes concluyen que, “en materia migratoria, podemos observar una actitud débil, heterogénea y dispersa en los Estados de la UE” (p. 1).

La Unión ha fallado en potenciar una política exterior que desarrolle una adecuada política de asilo y refugio, junto con una acertada política de cooperación y solidaridad no sólo entre los países miembros (lo cual sería fundamental), sino también con países vecinos, aspecto indispensable para el desarrollo de una correcta política migratoria que garantice y proteja la defensa de los derechos humanos. Tal como publicó ACNUR en 2015, las diferentes medidas de control fronterizo que adoptaron los países europeos pusieron en evidencia la necesidad de establecer con urgencia una respuesta europea integral.

En este sentido, la realidad nos muestra que el control y vigilancia de fronteras sigue en manos de cada Estado; que FRONTEX apoya las labores de vigilancia pero no tiene medios suficientes, y que los países no fronterizos podrán limitar el Espacio Schengen. (Goig Martínez, 2017, p. 91)

En suma, se observa “la presencia de una crisis de control, un momento de impasse gubernamental instigado por la pura incorregibilidad de la autonomía y subjetividad de la movilidad humana” (Álvarez Velasco, 2017, p. 158).

Por último, y tal como estableció el Dictamen del Comité de las Regiones en 2015, quince años después de los primeros intentos de elaborar una política migratoria común, persiste un gran desfase entre la práctica, por un lado, y los principios y valores establecidos, por otro. No se ha recurrido suficientemente al artículo 80 del TFUE para adoptar medidas que materialicen la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades en cuanto a la circulación, incluidas sus repercusiones financieras, entre Estados miembros.

2.3. Desafíos a futuro.

En vista a lo establecido anteriormente, se destaca que la Unión Europea todavía tiene mucho por trabajar para lograr una política migratoria más justa, eficaz, integral, transparente, comunitaria e inclusiva, que respete las particularidades de cada uno de los países miembros pero que a su vez se destaque por encima de ellas, haciendo valer el carácter de órgano supranacional. Cinco años más tarde de una de las mayores emergencias sociales y humanitarias que afrontó el bloque en su conjunto, y en un momento en que el número de arribos se redujo a unas 140.000 personas en 2019 según la ACNUR (y según la información parcial a la que se puede acceder), la UE todavía tiene la difícil tarea de superar las divisiones que hasta ahora impidieron cualquier reforma.

Durante el año pasado -2021-, la Comisión ha reforzado el apoyo a la migración asignando nuevos recursos financieros al Fondo de Asilo y Migración para el período 2021-2027, junto con el Acuerdo provisional en mayo del mismo año acerca de la Directiva sobre la tarjeta azul.

En un contexto en que la situación está mutando, dado por la aprobación del Brexit en el Reino Unido, la adopción de medidas más restrictivas por parte de algunos países que en su momento se mostraron más cooperativos y sensibles al comienzo de los hechos, junto con la situación de pandemia que se vive actualmente (la cual llegó para modificar todo lo establecido hasta el momento) y el número de muertes de cientos de personas que se mantiene en el Mediterráneo; la UE se presenta ante ciertos desafíos a los cuales deberá hacer frente en su continuidad para seguir desarrollando una política migratoria más justa, fuerte y eficaz.

Carmen González Enríquez (2015) establece algunos de los desafíos frente a los cuales deberá posicionarse el bloque a largo plazo, entre ellos: distinguir entre refugio y migración económica, garantizar un mecanismo de asilo justo y correcto, la inserción de los inmigrantes en los mercados de trabajo y su capacidad de absorción de los refugiados, y, por último, la integración social y cultural de comunidades tan variadas y diversas a las comunidades europeas, ya heterogéneas entre sí. A esto se suman las situaciones internas de cada país de origen, las cuales muchas de ellas se encuentran aún sin resolver, en un contexto donde Medio Oriente se erige como escenario de una nueva guerra fría.

Capítulo III: La política migratoria en el MERCOSUR: esbozos de una comparación

En el siguiente y último capítulo se exponen los lineamientos generales acerca de la política migratoria que ha desarrollado el bloque de integración regional del MERCOSUR desde el momento de su constitución hasta el año en que se escriben estas líneas. El objetivo del mismo es establecer los puntos principales que sirvan para una posible y futura investigación con la que se pueda profundizar en la comparación entre los espacios de integración de la UE y el MERCOSUR.

En primer lugar, se analiza la política migratoria en el bloque latinoamericano: su trayecto, sus organismos, sus propuestas y principales características. Luego, se toman ciertos parámetros para establecer en común entre ambos continentes, y realizar la observación final haciendo hincapié tanto en los desafíos presentes como futuros.

Lejos de idealizar uno u otro bloque respecto a su gestión migratoria, se propone exponer el recorrido de cada uno junto con las principales herramientas que han creado para abordar la cuestión. Tanto la UE como el MERCOSUR constituyen espacios de integración creados hacia fines del siglo XX en el marco del regionalismo abierto, con objetivos iniciales exclusivamente económicos y comerciales. A medida que cada uno de los bloques se fue consolidando e incorporando nuevos miembros, acompañado de la convergencia regional e internacional, la agenda fue mutando, dando lugar a nuevas temáticas que se incorporaron en la lista prioritaria a responder de manera integral.

Ambos procesos de integración atravesaron a lo largo del nuevo siglo grandes éxodos de migraciones que marcaron su recorrido y obligaron a establecer una mejor gestión. De esta manera,

se observan diversas propuestas con las cuales los países europeos y sudamericanos fueron creando lo que hoy conforma su gobernabilidad migratoria.

3.1. Recorrido de la política migratoria mercosureña.

El proyecto regional del MERCOSUR surge con la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991, con el objetivo de establecer un *mercado común del sur* entre los Estados parte (República Argentina, República Federativa del Brasil, República del Paraguay y República Oriental del Uruguay), en el que la movilidad de personas constituía un componente primordial.

Al analizar el tratamiento migratorio en el ámbito del MERCOSUR, es necesario hacer hincapié en un concepto de gran relevancia que lo acompaña: la *libre circulación*. Esta noción ha sido considerada, en ámbitos políticos y académicos, como un primer paso hacia el desarrollo de un espacio común entre los países, que eventualmente podría abrir camino al desarrollo de políticas públicas y nuevos derechos que sean objeto de atención comunitaria. (Aguirre et al., 2009, p. 1)

Sus antecedentes son múltiples, y responden a las políticas nacionales y regionales del momento, con el fin de ir creando espacios de integración (de mayor o menor magnitud y con diversa agenda) entre los países de Latinoamérica. Entre ellos se encuentran el Tratado del ABC con Chile y Brasil hacia 1915; el ALALC creado en 1960 y seguidamente el ALADI (1980), cuyo objetivo consistió en expandir y promover la integración de la región. Por otro lado, se encuentra el IPPDH del MERCOSUR, propuesto en 2006 y concretado en 2009, el cual destina un área de migraciones para el tratamiento de los derechos humanos como eje fundamental de la identidad e integración regional.

En términos formales, el concepto de Mercado Común refiere al espacio de integración económica en el que dos o más países buscan eliminar entre sí las barreras arancelarias, establecer un arancel externo común y garantizar la libre circulación e intercambio de los factores de producción (bienes, servicios, capital y trabajo). Al mismo tiempo, busca promover la circulación de personas como de inversiones, y la instauración de políticas económicas comunes a fin de potenciar el crecimiento conjunto. Siguiendo a Rubén Paredes Rodríguez (2014):

El MERCOSUR busca según su objetivo fundacional establecer un MC, sin embargo, en el proceso de adaptación establecido y luego de la firma del Protocolo de Ouro Preto del 1995 el mismo se convirtió en un híbrido. La ZLC es incompleta, porque deja de lado dos sectores económicos claves de la liberalización comercial -el azucarero y el automotriz-, y en una UA imperfecta dada la perforación del AEC por motivos discrecionales que llevaron los socios en distintas oportunidades. (p. 78)

En diciembre de 1994 se conformó entre los cuatro una unión aduanera imperfecta que permite el libre traslado entre los estados partes de casi la totalidad de los productos con un arancel externo común que abarca también casi la totalidad de la producción. En palabras de Sergio Abreu (2021), secretario general del ALADI y ex canciller uruguayo, “el fracaso de la unión aduanera es el gran debate del Mercosur, porque el arancel externo común no es ni fue suficiente.”

En el MERCOSUR, el tratamiento político de la cuestión migratoria fue sufriendo modificaciones a lo largo del período. Durante el llamado proceso de transición -desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción en 1991 hasta el 31 de diciembre de 1994- se observa una voluntad política de concebir al fenómeno migratorio dentro del concepto de libre circulación de personas en general y trabajadores en particular. En una segunda etapa, a partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto, la noción de libre movilidad se desplaza hacia la de migraciones laborales

tradicionales, trasladando al tema desde lo multilateral a lo nacional, con un tratamiento más restrictivo, y como problema de política interna antes que de política internacional. Finalmente, a fines de 2002, con la firma del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte, se produce lo que muchos autores consideran un salto cualitativo en el tratamiento de la cuestión, donde el concepto de libre movilidad vuelve a ser el núcleo del tratamiento de los flujos interregionales en el espacio de integración. (Novick, 2005, pp. 50-51)

El Acuerdo, aprobado en noviembre de 2002 en Brasil, constituyó la primer y más importante propuesta intergubernamental para abordar la cuestión migratoria en la región, más allá de la simple circulación de personas en calidad de trabajadores, con el objetivo de garantizar una gestión sobre las *migraciones irregulares* y contemplar los derechos humanos de los migrantes. Mediante el mismo, se propuso establecer una política diferenciada entre los ciudadanos pertenecientes al bloque regional y los ciudadanos de terceros países.

En sus artículos se declara la igualdad de los derechos civiles, sociales, culturales y económicos entre los ciudadanos, el principio de reunificación familiar, el derecho a transferir remesas a su país, y el de los hijos de inmigrantes a tener un nombre, una nacionalidad y educación, entre otros. Se propone el derecho de acceder a cualquier actividad laboral en igualdad de condiciones con los nativos, teniendo en cuenta las normativas de cada país miembro, y el principio de trato equitativo en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral. Por otro lado, incorpora medidas de promoción al combate contra la clandestinidad y la mencionada *migración irregular*. De esta manera, “el Acuerdo excede la simple libre circulación de bienes e inicia una trayectoria rumbo a la libre circulación de personas, y busca asimismo ampliar el concepto de derechos humanos” (Novick, 2013, p. 117).

Además, el Acuerdo otorgó por primera vez la introducción del ‘criterio de nacionalidad MERCOSUR’, en tanto se les permitió a los ciudadanos de un Estado parte que desearan residir en el territorio de otro obtener una residencia temporaria, con posibilidades de convertirse en permanente mediante la acreditación de su nacionalidad, certificación de carencia de antecedentes y otros documentos necesarios.

Al año siguiente se creó el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (FEM), primer organismo formal mercosureño dedicado exclusivamente al tratamiento integral de la cuestión migratoria, en el que participan delegaciones de los países miembros y asociados del bloque, y se asumen compromisos vinculantes para todos. Tal como sostienen los autores, fue a partir de la creación de este foro que se disoció de manera definitiva el tratamiento de las cuestiones de seguridad de los temas migratorios en el bloque regional. Entre sus objetivos se encontraba trabajar en la consolidación de criterios compartidos sobre política migratoria que definan una posición regional integral, y así lo ha demostrado su experiencia, al atender los desafíos relacionados a la búsqueda de metodologías para agilizar plazos y procedimientos de incorporación de nuevos instrumentos y promover el compromiso en su implementación.

En 2004 Argentina sancionó la Ley de Migraciones 25.871 mediante la cual se considera a las migraciones como un derecho universal inherente a la persona humana (art. 4) y se establece el principio de origen sudamericano como criterio para facilitar el ingreso y asentamiento de extranjeros en el territorio nacional. Dicha ley fue replicada en Uruguay en 2008 (Ley 18.250-08) y complementada por acuerdos multi y binacionales en todo Sudamérica.

La nueva ley de migraciones incorpora los delitos migratorios, el refugio y la emigración argentina, adecúa la normativa federal a los avances del proceso de integración regional y dispone, como uno de los criterios para radicarse, el haber nacido en el territorio que compone el Mercosur

y sus Estados asociados. El cambio más importante contemplado en la nueva ley es el derecho inalienable de toda persona a migrar; así, el migrante, de ser objeto de aplicación de una norma, pasa a ser sujeto de derechos humanos. (García, 2017, pp. 155-156)

En los últimos años, en el ámbito de la CSM²⁰ y la UNASUR se han alcanzado amplios consensos en torno a la construcción de una «ciudadanía sudamericana», que se ha visto materializada en una propuesta específica en el ámbito mercosureño. (Nicolao, 2015, p. 11)

Se refiere a la adopción del ‘Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía’ en el año 2010. El mismo preveía una aplicación progresiva que se logró con la plena implementación en marzo del año 2021 en el marco de la conmemoración del 30º aniversario del espacio regional. Según la página oficial del MERCOSUR, la conformación progresiva del estatuto era de importancia para compilar “un conjunto de derechos y beneficios en favor de los nacionales, ciudadanos y residentes de los Estados parte.”²¹ Entre ellos se aborda: la circulación de personas, la integración fronteriza, la cooperación consular y judicial, el trabajo y empleo, la seguridad social, la educación, el transporte, las comunicaciones, la defensa del consumidor y los derechos políticos junto con el acceso del ciudadano a los órganos del bloque.

Asimismo, teniendo en consideración que el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son condiciones esenciales para la consolidación del proceso de integración, los derechos y beneficios incluidos en los diez ejes

²⁰ Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Constituye un proceso consultivo regional creado hace 20 años por los países de América del Sur. Se trata de un espacio de cooperación intergubernamental donde se debaten ideas y se comparten buenas prácticas con un abordaje integral y multilateral de la movilidad humana, con el objetivo de lograr una política migratoria regional. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/compromisos-internacionales/conferencia-suramericana-de-migraciones>

²¹ Mercosur. *Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur*. Disponible en <https://www.mercosur.int/estatuto-ciudadania-mercosur/>

temáticos que conforman el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR son abordados desde una perspectiva transversal de derechos humanos, igualdad y no discriminación.²²

De esta manera, dada la trayectoria en la materia que ha tenido el bloque de integración regional sudamericano, se observa que los trabajadores de la región parecen tener hoy un punto de partida más preciso en la construcción de aquello que podría caracterizarse como la “ciudadanía (socio)laboral” en la Región, que no es otra cosa que la invariabilidad de su condición de trabajador con derechos fundamentales en todos los territorios asociados, anticipando lo que alguna vez será el ciudadano comunitario. (Pérez Vichich, 2007, p. 9)

Sin embargo, algunos autores sostienen que, si bien todas las herramientas y propuestas mencionadas anteriormente han sido legitimadas y ratificadas al interior de todos los países miembros (Argentina fue el primer país en internalizar el Acuerdo sobre Residencia de 2002), muchos coinciden en que el proceso de implementación ha sido lento y, en ciertas ocasiones, obstaculizado por factores de diversa índole.

En esta línea, cabe aclarar que la aplicación efectiva de las herramientas propuestas no sólo depende de su incorporación al derecho interno de cada estado suscriptor ni de normas que las complementen y las materialicen, sino también de la puesta en marcha de diversos mecanismos institucionales y administrativos acordes; por lo que, ya sea por falta de voluntad política, por débiles estructuras institucionales, cambios gubernamentales, o escasa adaptabilidad de los agentes públicos, dichos instrumentos considerados clave en el desarrollo de la gobernabilidad migratoria regional, todavía no se encuentran insertos e integrados de manera plena.

²² Introducción del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, 2010, p. 3. Disponible en [estatuto-ciudadania-mercosur-es-final-v2.pdf](#)

Los éxitos han sido visibles, pero en un lento y largo proceso acompañado de un contexto que amerita respuestas rápidas, efectivas, integrales y comunitarias. Así como el objetivo fundacional del MERCOSUR ha sido la creación de un mercado donde se garantice la libre circulación de los factores productivos, se hace referencia a Vanina Modolo (2010) cuando expone que los tratados logrados hasta la fecha han insistido en la libre circulación de personas, pero ha sido mucho más tardía que la de los capitales.

Lo cierto es que, aún no se vislumbran avances significativos en el diseño de esta hoja de ruta que incorpore y operacionalice los derechos que consagra. En ese sentido, la amplitud y carácter ambicioso del acuerdo (Estatuto sobre Ciudadanía) para alcanzar la tan ansiada ciudadanía regional, delinea un escenario más considerable aún del que planteó el Acuerdo de Residencia en términos de las posibilidades de pasar de la norma a la práctica en un conjunto tan variado de esferas, en las cuáles cada país presenta prácticas, instituciones, recursos, e instrumentos disímiles. (Nicolao, 2015, p. 12)

3.2. Tratamiento migratorio en Europa y Latinoamérica: ¿es posible hablar de similitudes o diferencias?

Para iniciar, se sostiene que “América Latina y el Caribe y la Unión Europea constituyen las dos regiones del mundo en donde la democracia, el libre comercio y los derechos humanos, con distintos niveles de éxito, han conseguido un mayor arraigo” (Nolte et al., 2018, p. 59). Si bien ninguna de las dos regiones se encuentra exenta de dificultades en el goce de los derechos humanos, especialmente en lo que concierne a los migrantes, ambas se ubican como aquellas que han logrado los mayores avances en la materia, permitiendo la cooperación y el beneficio mutuo en todos los niveles.

Desde hace algunos años, la Unión Europea constituye uno de los principales destinos de las migraciones económicas y refugiados, a la vez que América Latina y el Caribe continúa siendo una región de origen de migrantes económicos, aunque en menor medida que algunas décadas atrás. Los motivos y los orígenes de los movimientos son diversos, y dependen principalmente de los contextos regionales y las condiciones internas de los países de los cuales emigran; por lo que las respectivas gestiones y políticas migratorias también lo son.

En la actualidad existe una relación entre la UE y el MERCOSUR que abarca tanto similitudes como diferencias respecto al tratamiento de las migraciones. Siempre se ha considerado al continente europeo como el bloque de integración más acabado a nivel mundial, sin embargo, ciertos autores, analistas y activistas coinciden en declarar que la gran emergencia humanitaria iniciada a partir de 2015 ha revelado el nivel de insuficiencia y hasta incluso el ‘fracaso’ no sólo de la gobernabilidad migratoria, sino también de la propia legitimidad del espacio regional. De esta manera, la denominada “crisis de refugiados” ha demostrado que todavía predominan ciertas falencias en el continente que supuestamente ha logrado el ‘máximo nivel de integración regional’.

“En una perspectiva de igual a igual, la vía más productiva para tomar un liderazgo mundial en los diálogos globales sobre migración sería una suerte de *benchmarking*, comparando cual de las dos regiones tiene las mejores prácticas” (Nolte et al., 2018, p. 72). A los fines de exponer un análisis comparativo sobre las políticas migratorias que han desarrollado los espacios regionales, se utilizan dos parámetros mencionados en el trabajo de la Fundación EU-LAC (2018). Uno de ellos es el *principio de coherencia en los principios que rigen las políticas de migración*, recordando la condición de que todo emigrante del propio Estado es un inmigrante en otro Estado; y el otro es el *principio de corresponsabilidad*, aludiendo a la solidaridad con quienes enfrentan a corto plazo retos de inmigración, lo cual permite esperar la misma solidaridad en otras áreas y

sirve para cimentar la cooperación regional y entre vecinos, ante una realidad mundial en la que debido a desigualdades socioeconómicas crecientes, conflictos bélicos y ambientales, sumado a las secuelas históricas, no parece posible vaticinar menos, sino más migración.

Dentro las convergencias se encuentran los acuerdos subregionales que cada bloque ha establecido respectivamente para facilitar la movilidad legal de las personas entre los países, sobre la base de una garantía de derechos. Además, comparten la prioridad que se le da a la vinculación con las migraciones y el respeto por los derechos humanos, los derechos políticos y sociales de los migrantes, ya sea en calidad de emigrantes o inmigrantes.

Por otro lado, se destaca el desarrollo de regímenes de ciudadanía similares entre las dos regiones que han sido en buena medida creados para ser compatibles -al menos al nivel bilateral entre algunos países de ambas regiones-, o incluso orientados a favorecer especialmente a las naciones de algunos países de la otra región. De esta base jurídica de la ciudadanía y la nacionalidad entre las dos regiones se desprenden consecuencias de gran peso para las migraciones contemporáneas. Tales consecuencias se traducen en políticas preferenciales para los ciudadanos de la otra región en diferentes grados. En un alto grado de preferencia se encuentran las políticas de nacionalidad y ciudadanía múltiple en países de ambas regiones, cuando confluyen los principios de adquisición de nacionalidad *jure soli* y *jure sanguinis*, beneficiando a la misma persona para que goce los derechos de nacionalidad y ciudadanía en dos o más Estados en las dos regiones. (Nolte et al., 2018, p. 66)

Por su parte, De Julios-Campuzano (2002) reconoce que la condición de ciudadanía europea hoy en día sigue ligada a la lógica de organización política estatal, fundamentalmente porque el acceso a ella supone previamente la nacionalidad de alguno de los países miembro, dejando la regulación al respecto bajo competencia de los Estados Nacionales. Este hecho -que la

atribución de derechos descansa en una identificación entre ciudadanía y nacionalidad- se manifiesta particularmente en la situación de los inmigrantes -llamados nacionales de terceros países- residentes en Estados miembro, y en las dificultades que encuentran para ser reconocidos como ciudadanos de la Unión con derechos sociales y políticos plenos. (p. 290)

De este modo, los autores Eduardo Vior y María del Carmen Cabezas (2013) consideran que en ambas regiones “se está constituyendo una zona continental de libre circulación de las personas en la que individuos y grupos comienzan a ejercer el derecho a escoger sin constricciones legales donde desean asentarse y trabajar decentemente”. Además, “hay una relación directa entre el avance del derecho a la libre circulación de las personas y los grupos y la incorporación de las comunidades de origen inmigrante a los sistemas políticos democráticos” (p. 10).

Particularmente en el caso del Mercosur, y específicamente en Argentina, Domenech (2007) señala que:

Mientras los discursos y políticas del Estado se basan en la articulación de los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria y el pluralismo cultural, las prácticas estatales están dirigidas fundamentalmente a la regularización de la situación administrativa de los migrantes (uno de los principios del enfoque de la “governabilidad de las migraciones”), constituyéndose en el eje transversal de las acciones emprendidas recientemente. (p. 7)

Por otro lado, cabe mencionar las principales diferencias que han dividido la manera de gestionar las migraciones en cada uno de los continentes, y las propuestas que hoy conforman sus políticas migratorias. Se destaca que los esfuerzos de integración de migrantes que realizaron ambos bloques derivaron en diversas maneras de afrontar los retos que impusieron los fenómenos y oleadas humanitarias: intensas, avanzadas, rápidas e inesperadas. Por su parte, Europa hizo y

hace frente a ciudadanos provenientes en su mayoría de otros continentes, mientras que las redes migratorias en América del Sur y el Caribe corresponden, en su mayoría, a nacionales de los mismos países de la región, principalmente el caso de Venezuela.

En este sentido, los patrones de migración son distintos en los casos de la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Los refugiados que llegan a los países de la Unión Europea provienen, principalmente, de Siria y de países africanos como Libia, Egipto, Níger, Sudán, Chad y Etiopía. En el caso de ALC, la mayoría de las solicitudes recientes de asilo provienen de Venezuela, un país de la región. (Nolte et al., 2018, p. 63) Cabe destacar que en el ámbito del Mercosur no corresponde que sean aceptados como refugiados sino como residentes temporarios o transitorios por haber nacido en el bloque.

“Así, en ALC se observa el efecto contrario al *‘race-to-the-bottom’* observado en Europa después del verano de 2015, cuando más y más países reintrodujeron controles fronterizos y cambiaron sus leyes de inmigración y asilo” (Annan, 2016, p. 1). La autora utiliza este término para manifestar que, el hecho de que la UE no haya podido acordar una política migratoria común, fue provocando una ‘competencia’ entre los Estados miembros hasta el final; de modo que intentar llevar los problemas a los vecinos no fue una estrategia sostenible. Esto genera la obligación de reflexionar acerca de la mejor manera con que se ha hecho frente a la cuestión migratoria durante los últimos años, teniendo en cuenta las disparidades nacionales y la defensa de los derechos de los migrantes, que no siempre ha sido coincidente y favorable.

Es aquí menester hacer referencia a los colectivos sociales, organizaciones, asociaciones y activistas, principalmente europeos, críticos y denunciante acerca de las condiciones en que los diversos países del viejo continente gestionan sus políticas migratorias, sobre la base de cierta xenofobia, imperialismo, colonialismo y neocolonialismo.

Un referente es Nicholas De Genova, quien plantea, junto a otros autores críticos sobre estudios migratorios, el concepto de régimen fronterizo. En uno de sus escritos (2019) sostiene que, a raíz de la denominada “crisis de refugiados” de 2015, la zona europea Schengen, de movilidad supuestamente libre, se vio confundida con una convulsión de fronteras internas. De esta manera, estos rebordes tanto externos como internos, han generado el reatrincheramiento de migrantes, así como el surgimiento de nuevas prácticas de ilegalidad que resuenan de manera más general con otras formas de violencia instituida por el Estado contra organismos y comunidades subordinadas.

Siguiendo con esta perspectiva, De Lucas (2002) argumenta que en la UE parece haberse generalizado un modelo de gestión de la inmigración caracterizado por una política instrumental y defensiva, una política de policía de fronteras y adecuación coyuntural a las necesidades del mercado de trabajo, que no se ha centrado en el inmigrante y en su proyecto vital, al que se le imponen condiciones forzadas a la hora de reconocerles derechos y libertades, y que extranjeriza y estigmatiza la distinción entre el inmigrante necesario laboralmente, y los demás, y, de manera especial, al inmigrante en situación *irregular*.

Por último, son trascendentales las palabras de Helena Maleno Garzón, quien, de manera personal y desde el colectivo social, intenta denunciar las realidades que viven los migrantes en las fronteras y en lo que ellas implican.

En las fronteras se hace evidente la renuncia de los Estados a su obligación de garantizar los derechos humanos. En ellas la ley es sólo un instrumento para legitimar el racismo y el patriarcado, en ellas se sigue ejerciendo un poder colonial que divide a la humanidad en personas válidas y en cuerpos que se pueden explotar, desechar, violar, y matar para mantener los intereses del capital. (Caminando Fronteras, 2020, p. 2)

En conclusión, se expresa que, si bien “tanto en América Latina como en Europa se observan dinámicas, algunas de ellas sutiles y otras evidentes, de discriminación y agresión contra personas migrantes y sus descendientes” (Conti, 2021, p. 301), y que las políticas restrictivas, la xenofobia, la discriminación, dan a entender que las migraciones todavía se siguen pensando desde la perspectiva de seguridad y como situación transitoria, alejado totalmente de la experiencia real; los bloques regionales de integración de la UE y el MERCOSUR constituyen aquellos que mayores avances han logrado en la materia, haciendo frente a los nuevos desafíos constantes y en búsqueda de una mayor cooperación regional e internacional.

Conclusiones generales

A partir de lo expuesto a lo largo de todo el trabajo de investigación, es posible observar que el espacio regional de la Unión Europea, desde el momento fundacional hasta los días actuales, posee una vasta trayectoria en lo que concierne al desarrollo de su política migratoria, atendiendo siempre a los condicionantes contextuales de cada momento, y a los desafíos que éstos conllevaron. La misma denota que incluye no sólo a los ciudadanos de los países miembros del bloque, sino también, a los ciudadanos de terceros países siendo extra comunitarios; pero de manera notoriamente diferente, debido a las distintas regulaciones que aplican para cada caso.

Iniciado el siglo XXI se demuestra un mayor interés en la cuestión migratoria, incluida inicialmente como tema en la agenda dentro de la materia de seguridad, para luego ir ubicándose como un área independiente demandante de mayor atención.

La política migratoria de la Unión Europea ha sufrido diversos y múltiples virajes a lo largo de todo su recorrido. Sin embargo, el año 2015 significó un punto de inflexión debido a la llegada masiva de personas que arribaron al continente, provenientes principalmente de países de Medio Oriente, pero no excluyente debido a los movimientos migratorios tradicionales provenientes de otros continentes, como América, África y Asia.

Dicha emergencia humanitaria fue producto de una larga historia de colonialismo e imperialismo que desencadenó, a partir de la segunda década del siglo XXI, en crisis socio políticas e institucionales, obligando a miles y miles de personas a abandonar sus hogares e iniciar su viaje hacia nuevos rumbos. Si bien la mayor cantidad de migrantes provenían de Siria, Libia, Egipto, y Yemen, también se observó la llegada de ciudadanos del continente africano incluso antes del gran estallido humanitario.

En lo que respecta a las medidas y regulaciones formales que estableció la UE mediante sus principales órganos, a partir de la propuesta de reforma del SECA en 2016, los países miembros se pusieron como objetivo establecer un sistema equitativo de responsabilidades en el tratamiento migratorio, que sea acorde y responda a las diferentes categorías de países de ingreso, tránsito y países de destino. Posteriormente, en 2020 se publicó el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo con el fin de integrar el procedimiento de asilo en la gestión general de la migración, apoyado sobre un mecanismo de solidaridad y un sistema fiable con procedimientos más eficientes y rápidos.

Sin embargo, hoy en día son visibles las falencias y decepciones que dichas propuestas dejaron, en un contexto de alta expectativa y búsqueda de compromiso. Entre ellas, el número de personas que abandonan sus países en contraste con el número de aquellas que realmente llegan al continente, el número de niños que quedan solos sin sus familias durante el trayecto, el número de muertes que todavía arrastra el Mediterráneo. A esto, se suman las discrepancias políticas y posturas de los diversos países de la Unión, cuya presión es inevitable.

Tal como describieron críticos analistas, investigadores, periodistas y hasta la misma población, la “crisis de refugiados” ha demostrado el fracaso de los organismos y prácticas europeas en materia migratoria, junto con la absoluta incapacidad para elaborar una política migratoria común, coherente y multidimensional, de modo que se interpusieron constantemente los intereses nacionales frente a los ideales comunitarios. Es posible observar diferentes posturas, algunas veces extremas, de los países del bloque, que oscilaron entre el rechazo, oposición, criminalización, expulsión, políticas de fronteras cerradas, hasta cierta flexibilidad y apertura. Además, ha sido visible la falta de gobernanza nacional y local, la falta de preparación para emergencias y las debilidades en la capacidad de combinar para precipitar –y en ocasiones perpetuar– una situación de tal magnitud.

A todo esto, se añade que la concepción de ciudadanía regional que promueve la UE todavía se vincula con las viejas concepciones del Estado nación y la nacionalidad, y se concibe en sentido complementario, mas no sustitutivo, de la ciudadanía nacional. De esto modo, el desarrollo actual de los procesos de integración regional implica nuevos desafíos a la moderna vinculación entre ciudadanía y nacionalidad, y, en cierto modo, estos acuerdos contienen compromisos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, que trascienda los límites de los Estados Nacionales.

Cabe mencionar que la migración es un fenómeno complejo y cambiante, y la UE debe asegurar que sus políticas migratorias protejan los beneficios que la inmigración puede conllevar para el bloque y sus ciudadanos, así como para los inmigrantes mismos y sus países de origen. De esta manera, la presente tesina intenta destacar y promover que la inmigración no sea algo que se haya de impedir, sino gestionar.

La gran cuestionada “crisis del Mediterráneo” se ha convertido en una crisis de legitimidad del bloque de integración europeo, dejando atrás las bases sólidas que lo crearon y fortalecieron como uno de los bloques con el nivel de integración económica más consolidado en el mundo. En otras palabras, “una crisis de la cohesión europea y de la incapacidad de acoger, como síntoma de la falta de solidaridad” (Goig Martínez, 2017, p. 74).

En lo que concierne a la relación entre la Unión Europea y el MERCOSUR, es necesario aclarar que ambos procesos regionales no han construido todavía comparables entre sí, debido al recorrido en torno a la política migratoria que cada uno ha desarrollado. Sin embargo, mediante el tercer capítulo de la tesina se ha intentado esbozar ciertos aspectos que podrían tenerse en cuenta a la hora de establecer una posible comparación entre ambos bloques.

De esta manera, este trabajo sienta las bases de una futura y adecuada investigación que considere los parámetros necesarios a fin de comparar la política migratoria europea y latinoamericana.

Podemos concluir con que el MERCOSUR no posee órganos supranacionales ni tampoco una política migratoria común, debido principalmente al estadio en que se encuentra el cual impide lograr una integración plena; pero es posible advertir un mayor lazo de horizontalidad y cooperación entre los países, sobre la base de una identidad e historia similares en común. Si bien los avances han sido lentos y cada Estado coloca en un lugar diferente la cuestión migratoria en su agenda pública, los mismos han podido forjar medidas concretas que estén al alcance de las circunstancias atendiendo a las demandas de los contextos nacionales y del panorama regional.

Desde una perspectiva global y regional se manifiesta un proceso lento, con contradicciones, pero ascendente en el tratamiento de los movimientos migratorios como elemento crucial para lograr la realización efectiva de cualquier integración. Además, coincidimos con académicos al tener en cuenta que cada país coloca en un lugar diferente la cuestión migratoria en su agenda pública, y esto es lógico dada la heterogeneidad de patrones, vínculos, historias y experiencias migratorias en cada Estado.

En este contexto, afirmamos que la pandemia ha vulnerabilizado aún más a las personas migrantes: por un lado, las políticas migratorias cada vez más restrictivas de las movilidades no impiden que las personas se sigan moviendo, pero con condiciones de mayor fragilidad, principalmente en países de destino y tránsito. Por otro lado, y tal como sostiene ciertos autores, el cierre corta los lazos sociales y económicos de importancia vital para las personas en condiciones más precarias y vulnerables.

En la medida que siga fallando la lógica de pensar una política migratoria común capaz de alzarse como única voz del bloque, será difícil ver a las movilidades migratorias internacionales como manifestaciones de una libertad humana elemental y vital, propias de las dinámicas constitutivas de la continua lucha por rehacer el mundo en el que vivimos.

Anexo

Lista de abreviaturas, siglas y acrónimos

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AEC	Arancel externo común
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALC	América Latina y el Caribe
BREXIT	Britain + exit (Salida del Reino Unido de la Unión Europea)
CE	Comisión Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CSM	Conferencia Suramericana sobre Migraciones
CUE	Consejo de la Unión Europea
ECRI	European Council against Racism and Intolerance
EM	Estados miembros
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica

EUROPARL	Parlamento Europeo
EUROSTAT	Oficina Europea de Estadística
FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
G7	Grupo de los 7
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur
MC	Mercado común
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PE	Parlamento Europeo
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UA	Unión Aduanera
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
ZLC	Zona de libre comercio

Referencias bibliográficas

Lectura especializada

Agramont Lechín, D. (2015). Bolivia mira hacia el sur. El ingreso al Mercosur y la política exterior de Evo Morales. *Nueva Sociedad*, 259, 15-26.

Aguirre, O. et al. (2009). Migrantes y ciudadanos. Avances y contradicciones del MERCOSUR. En Programación Científica 2004-2007. *Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el MERCOSUR: Políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales*. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Álvarez Velasco, S. (2017). Movimientos migratorios contemporáneos: entre el control fronterizo y la producción de su ilegalidad. Un diálogo con Nicholas De Genova. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 58, 153-164.

Álvarez-Ossorio Alvariño, I. (2015). El enroque autoritario del régimen sirio: de la revuelta popular a la guerra civil. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 109, 157-176.

Appadurai, A. (1996). *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*. Trilce-Fondo de Cultura Económica.

Avallone, G. y Santamaría, E. (2018). Abdelmalek Sayad: una lectura crítica. Migraciones, saberes y luchas (sociales y culturales). *Sociología Histórica*, 515-522.

Cantat, C. y Thiollet, H. con Pécoud, A. (2020). *Migration as crisis*. Framework paper.

Castles, S. y Miller, M. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Miquel Àngel Porrúa Librero-Editor.

Conti, L. (2021). Identidad y cultura: conceptos con gran efecto. Un análisis comparativo entre Latinoamérica y Europa. En *(Re)pensando el vínculo entre migración y crisis. Perspectivas desde América Latina y Europa*. Nejamkis, L. et al. CALAS y CLACSO.

De Genova, N. (2021). *Europa/Crisis: Nuevas palabras clave en la 'crisis' en y de 'Europa'*. Editorial La Catarata.

De Genova, N. (2021). On Standby... at the borders of 'Europe'. *Ephemera: theory & politics in organization*, 21, 1, 283-300.

De Genova, N. y Roy, A. (2019). Practices of Illegalisation. *Antipode*, 52, 2º, 352-364.

De Julios-Campuzano, A. (2002). La ciudadanía global: apuntes sobre el desafío cosmopolita. *Revista Crítica Jurídica*, 21, 279-295.

De Lucas, J. (2002). Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de política de inmigración. En *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. De Lucas, J. y Torres, F. Talasa Ediciones. S.L.

Domenech, E. E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina. *Revue européenne des migrations internationales*, 23, 1º, 71-94.

Etchevarne, J. (2019). *Política migratoria argentina: Ley de migraciones 25.871 y su influencia en el Mercosur y su foro especializado migratorio (2003-2015)* [Tesis de grado, Universidad Nacional de Rosario].

Falcón, R. (2007). *Integración y Derecho en la Unión Europa*. Cuadernos Política Exterior Argentina. CERIR.

García, M. B. (2017). *Influencia de exiliados e instituciones en el proceso político que liga migraciones y derechos humanos en Argentina (1983-2015)* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario].

Garcialoro, G. (2008). Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea. *Papeles del Este*, 17, 21-38.

Ghotme, R. y Ripoll, A. (2018). Responsabilidad de proteger (los intereses): el caso de la intervención de la OTAN en Libia. *Reflexión Política*, año 20, 39, 107-121.

Gil Araujo, S. (2005). Cartografías migratorias: migraciones internacionales en el marco de las relaciones Norte-Sur. En *La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación*. Zúñiga García-Falcés, N. Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial).

Gil Araujo, S. et al. (2013). *Migraciones e Igualdad/Desigualdad. Conversaciones*. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Goig Martínez, J. M. (2017). La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso). *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 32, 71-111.

Ichniowski, V. y Núñez, J. E. (2014). *Movilidad internacional de personas: MERCOSUR y Unión Europea*. Universidad Nacional de La Plata.

Jiménez Zunino, C. y Trpin, V. (2021). *Pensar las migraciones contemporáneas. Categorías críticas para su abordaje*. Libro digital, EPUB. Capítulo G. Gobernabilidad migratoria.

Kawakibi, S. (2012). Siria: una crisis sin fin ni respuesta internacional. *Política Exterior*, 74-82.

Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1988). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. GEL.

Mármora, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *REMHU*, 18, 35, 71-92.

Martin, S. et al. (2013). *Crisis Migration*. The Brown Journal of World Affairs.

Modolo, V. (2010). En *Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa*. Novick, S. Editorial Catálogos.

Nicolao, J. (2015). Las migraciones en la agenda del Mercosur. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 29. 10.17103/reei.29.12

Nolte, D. et al. (2018). En *¿Por qué la Unión Europea debería ser de relevancia para América Latina y el Caribe?* Fundación EU-LAC.

Novick, S. (2005). La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur. En *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*. Novick, S. et al. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Novick, S. (2013). Las migraciones en América Latina: un factor clave para la integración regional. Avances en la legislación de Argentina, Bolivia y Uruguay. *RevIU*, 1, 2, 1-29.

Paredes Rodríguez, R. (2014). La integración económica regional (IER): el trilema concertación–cooperación–integración para entender el estado de situación de la IER en América Latina. En *Economía Internacional. Claves teórico-prácticas sobre la inserción de Latinoamérica en el mundo*. Fernández Alonso, J. et al. LATIn.

Pécoud, A. (2017). Politización/Despolitización de las Migraciones: Discursos y Prácticas de la Organización Internacional para las Migraciones. *GERI-UAM*, 36, 177-196.

Pérez Vichich, N. (2007). Los fundamentos del tratamiento de la movilidad de personas en el Mercosur. *Entelequia: revista interdisciplinar*, 4, 255-270.

Pitzalis, S. (2018). La costruzione dell'emergenza. Aiuto, assistenza e controllo tra disastri e migrazioni forzate in Italia. *Argomenti, terza serie*, 10, 103-132.

Ruíz García, A. (2002). *Migración oaxaqueña: una aproximación a la realidad*. Coordinación Estatal de Atención al migrante oaxaqueño.

Shmite, S. M. y Nin, M. C. (2014). Europa en crisis: el desencanto de la Unión Europea. *Papeles de geografía*, 59-60, 173-186.

Vior, E. y Cabezas, M. C. (2013). *Fundamentaciones pragmáticas y teóricas de la ciudadanía sudamericana*. IV Jornadas Debates Actuales de la Teoría Política Contemporánea. Buenos Aires.

Wihtol de Wenden, C. (2012). La política migratoria de la Unión Europea: ¿puentes en vez de muros? *Quaderns de la Mediterrània*, 17, 137-141.

Documentos oficiales

Acta Única Europea. (febrero de 1986). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11986U/TXT>

Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile. (6 de diciembre de 2002). Disponible en <https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-mercosur-bolivia-chile/>

Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur. (6 de diciembre de 2002). Disponible en el portal de información legislativa: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/96650/norma.htm>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Asilo y migración*. Disponible en <https://www.acnur.org/es-es/asilo-y-migracion.html>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/4206/S2006047_es.pdf

Consejo de la Unión Europea. *Política de migración de la UE*. Recuperado el 9 de diciembre de 2021 de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/#>

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. (2016). *Migración, derechos humanos y política migratoria*. Proyecto de Cooperación Humanitaria Internacional con el apoyo del Fondo de la OIM para el Desarrollo. Serie Migración y Derechos Humanos. Disponible en <https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Migraci%C3%B3n-derechos-humanos-y-pol%C3%ADtica-migratoria.pdf>

Ley Nacional Argentina de Migraciones 616/2010 N.º 25.871 de 2004. Disponible en el portal de información legislativa: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>

MERCOSUR. *Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur*. Disponible en <estituto-ciudadania-mercosur-es-final-v2.pdf>

MERCOSUR. Disponible en <https://www.mercosur.int/>

Naciones Unidas. *Migración*. Disponible en <https://www.un.org/es/global-issues/migration>

Organización de los Estados Americanos. (18 de diciembre de 2013). Comunicado de prensa en el Día Internacional del Migrante proclamado por las Naciones Unidas. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/102.asp>

Organización Internacional para las Migraciones. (2019). *Sobre la migración* (Glossary on migration No. 34). Disponible en <https://www.iom.int/es/migration/sobre-la-migracion>

Tratado de Ámsterdam. (2 de octubre de 1997). Disponible en https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_es.pdf

Tratado de Asunción. (26 de marzo de 1991). Disponible en [tratado-asuncion-es.pdf](#)

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (10 de noviembre de 1997). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997M/TXT&from=ES>

Artículos periodísticos

Alonso del Val, V. (23 de abril de 2021). Helena Maleno: “Hemos normalizado las muertes y la violencia en la frontera.” *Amnistía Internacional*. Disponible en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/helena-maleno-hemos-normalizado-las-muertes-y-violencia-en-la-frontera/>

Álvarez-Ossorio Alvariño, I. (16 de diciembre de 2014). Primavera árabe: esperanzas frustradas. *El País*. Disponible en http://elpais.com/elpais/2014/12/16/opinion/1418754762_242091.html

Annan, K. (26 de enero de 2016). Disponible en <https://www.kofiannanfoundation.org/mediation-and-crisis-resolution/statement-by-kofi-annan-in-the-migration-debate-in-denmark-a-european-race-to-the-bottom/>

Arteaga, F. (21 de junio de 2011). La OTAN en Libia. *Real Instituto Elcano*. Disponible en [ARI110-2011 Arteaga OTAN Libia.pdf](#)

BBC Mundo. (7 de septiembre de 2015). Qué está haciendo América Latina por los refugiados sirios. Disponible en

https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150907_crisis_refugiados_sirios_migracion_america_latina_irm

BBC Mundo. (9 de septiembre de 2015). Cómo se beneficiará Alemania al recibir a 800.000 inmigrantes. Disponible en

https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150908_alemania_refugiados_migracion_motivos_men

Caminando Fronteras. (23 de marzo de 2020). Vida en la necrofrontera. Disponible en <https://caminandofronteras.org/vida-en-la-necrofrontera/>

Dempsey, J. (12 de marzo de 2020). La vergüenza de Europa y la OTAN por Siria y Turquía. *Política Exterior*. Disponible en <https://www.politicaexterior.com/verguenza-europa-otan-siria-turquia/>

DW. (22 de septiembre de 2020). La UE presenta la esperada reforma de política migratoria y de asilo. Disponible en <https://p.dw.com/p/3ipF6>

Edwards, A. (11 de julio de 2016). ¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto? *ACNUR*. Disponible en <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>

El Mundo. (5 de septiembre de 2015). Cronología de la crisis de los refugiados. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2015/09/05/55eb19b3e2704e9e698b4580.html>

González Enríquez, C. (18 de noviembre de 2015). La crisis de los refugiados y la respuesta europea. *Real Instituto Elcano*. Disponible en <ARI67-2015-GonzalezEnriquez-Crisis-refugiados-respuesta-europea.pdf>

Habermas, J. y Derrida, J. (3 de junio de 2003). Europa: en defensa de una política exterior común. *El País*. Disponible en

https://elpais.com/diario/2003/06/04/internacional/1054677620_850215.html

Henar, J. (12 de octubre de 2020). Las grietas del pacto de migración y asilo. *El País*. Disponible en https://elpais.com/economia/2020/10/12/alternativas/1602529777_298584.html

Nueva Normativa. (23 de septiembre de 2020). La UE anunció una reforma de su polémica política migratoria tras años de crisis. *Télam digital*. Disponible en <https://www.telam.com.ar/notas/202009/517362-la-union-europea-presento-una-reforma-del-sistema-migratorio-para-refugiados-y-solicitantes-de-asilo.html>

Otero Iglesias, M. (4 de mayo de 2015). El techo del euroescepticismo y las alas del nacionalismo. *Real Instituto Elcano*. Disponible en [OteroIglesias-el-techo-del-euroescepticismo-y-las-alas-del-nacionalismo.pdf](#)

Parlamento Europeo. (14 de julio de 2017). La crisis migratoria en Europa. Recuperado el 3 de noviembre de 2020 de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78631/la-crisis-migratoria-en-europa>

Parlamento Europeo. (14 de julio de 2017). La respuesta de la UE al reto migratorio. Recuperado el 11 de noviembre de 2021 de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78629/la-respuesta-de-la-ue-al-reto-migratorio>

Parlamento Europeo. (18 de julio de 2019). Asilo y migración en la UE: cifras y hechos. Recuperado el 22 de julio de 2021 de

<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/migracion/20170629STO78630/asil-o-y-migracion-en-la-ue-cifras-y-hechos>

Riaño, J. (9 de septiembre de 2020). Crisis de refugiados de 2015: Europa aún no tiene respuestas. *France 24*. Disponible en <https://www.france24.com/es/20200909-migrantes-crisis-refugiados-2015-europa>

Sainz, P. (28 de mayo de 2020). Helena Maleno, una vida en muchas vidas. Entrevista a Helena Maleno Garzón. *El Salto*. Disponible en <https://www.elsaltodiario.com/migracion/helena-maleno-una-vida-en-muchas-vidas>

Schmid-Drüner, M. La política de inmigración. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. *Europarl*. Recuperado en septiembre de 2021 de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/mananala-politica-de-inmigracion>

Spindler, W. (8 de diciembre de 2015). 2015: El año de la crisis de refugiados en Europa. *ACNUR*. Disponible en <https://www.acnur.org/es-es/noticias/notas-de-prensa/2353-2015-12-30-16-24-16/>

Sitios web:

El Tratado de Maastricht. Antecedentes del Tratado. Disponible en https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/E02/MAA2.htm

Imagen:

BBC Mundo. (10 de septiembre 2015). Los países que verdaderamente cargan con el peso de la migración siria. [Fotografía]. Disponible en

https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150909_internacional_vecinos_siria_numeros_conflicto_interno_amv