



## *European migratory policy: geopolitics and the principle of solidarity. Myth or reality?*

### *Abstract:*

*To understand where the migratory debate currently stands and the difficult situation it is in, requires a preliminary framework. For this reason, we will first consider Europe's historical and cultural origins, as well as the migratory precedents. Secondly, we will analyse how European geopolitics is configured, and finally, we will address the current situation of the migration policy and the relevance of the principle of solidarity: not only for cultural reasons, but also as one of the cornerstones of the European project and the migration pact under negotiation.*

### *Keywords:*

*The European Union, Western civilization, European geopolitics, the principle of solidarity, New Pact on Migration and Asylum.*

### **Cómo citar este documento:**

OCHOA DE OLZA AMAT, Begoña. *La política migratoria europea: la geopolítica y el principio de solidaridad, ¿mito o realidad?* Documento de Opinión IEEE 39/2023.

[https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2023/DIEEEO39\\_2023\\_BEGOCH\\_Migratoria.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO39_2023_BEGOCH_Migratoria.pdf) y/o [enlace bie](#)<sup>3</sup> (consultado día/mes/año)

## Introducción

Europa se parece a un «cristal que, al recibir la luz exterior, refleja, mediante el brillo de sus facetas, el esplendor del conjunto». ¿Cómo explicar mejor la complejidad de Europa si no es mediante esta síntesis de Salvador de Madariaga<sup>1</sup>? Europa, un crisol de familias, «un mosaico de diversidad lleno de matices y términos» en palabras del profesor José María Beneyto<sup>2</sup>. Comprender la complejidad del proceso de construcción europeo y del fenómeno migratorio son dos premisas fundamentales para poder analizar con un mínimo de rigor el desafío migratorio.

Entender dónde se sitúa el debate migratorio actualmente y la difícil situación, requiere plantear un marco previo. Por ello, se considerará en primer lugar el origen histórico cultural europeo, así como los precedentes migratorios, en segundo lugar, cómo se configura la geopolítica europea y, finalmente, se abordará la situación actual de la política migratoria y la relevancia del principio de solidaridad: no solo por razones culturales sino como una de las claves de bóveda del proyecto europeo y del Pacto migratorio en negociación.

## Sustrato histórico cultural de Europa. Origen en los valores judeocristianos

Entender un fenómeno actual requiere remontarse al pasado con vistas a conocer un poco más el sustrato cultural europeo y permitiendo, con ello, comprender que el fenómeno migratorio al que nos enfrentamos actualmente no constituye una novedad ni una «amenaza» nueva en la historia de nuestro continente.

Todavía permanece una incógnita en torno al origen de la palabra<sup>3</sup> Europa. Hesíodo fue el primero en recoger dicho término. Posteriormente, Heródoto en su *Historia*, aclarará que «Europa, no se sabe ni de dónde ha sacado su nombre ni quien se lo ha dado». Sin embargo, será Ovidio, quien, por medio de su *Metamorfosis* ayudará a que Roma difunda el término por todo Occidente, con su conocido mito sobre el rapto de Europa.

**Las tres grandes migraciones.** Como es lógico, lo que ocurre en el s. XXI no constituye un caso aislado ni novedoso, por ello siempre resulta esclarecedor conocer si sucedieron previamente fenómenos similares y qué consecuencias desastrosas pudieron tener. Ello

<sup>1</sup> MADARIAGA, S. *Bosquejo de Europa*. Editorial Encuentro, 2010, p. 29.

<sup>2</sup> MADARIAGA, S. *Bosquejo de Europa*. Editorial Encuentro, 2010, p. 24.

<sup>3</sup> CARPENTIER, J. y LEBRUN, F. *Breve Historia de Europa*. Alianza Editorial, 3.ª edición, 2014, p. 9.

si es que las hubo, tal como se pretende difundir, con un discurso catastrofista, desde determinados sectores como los medios o la política. Quizá no vendría mal «desenchufarse» un poco del teléfono y escuchar o leer a los que saben algo al respecto. Curiosamente, sí existen precedentes sobre las invasiones migratorias, y así las describe J. Carpentier al aludir a *las tres grandes migraciones*<sup>4</sup>: germánicas, eslavas y musulmanes. Cinco siglos serán claves en la formación actual de Europa, en concreto del s. VI (476 desde la desaparición del Imperio romano de Occidente) al s. XI. Los cambios van a llevar a que Europa quede configurada (a pesar de los intentos de Carlomagno y de Justiniano de reconstruir el Imperio mediterráneo) por los pueblos que darán lugar a los Estados europeos. De este modo, empezará a surgir lentamente una oposición entre una Europa occidental, de cultura latina y con presencia germánica, frente a una Europa oriental de cultura griega y con presencia eslava. Esta división se produjo a su vez en medio de las llamadas «grandes invasiones». Las oleadas fueron las siguientes: una primera, por parte de *los pueblos germanos*; una segunda, por parte de *eslavos y árabes* y finalmente, se produjo la llegada de *vikings y húngaros*.

La primera llegada de germanos tuvo lugar en los siglos V y VI con la entrada de visigodos, ostrogodos, suevos, vándalos y alanos. Posteriormente en el siglo VII avanzarían los eslavos por las desembocaduras del Danubio, el Dniéster y el Vístula. Esto se vio acompañado por la entrada de los musulmanes, que se vieron frenados en Asia Menor y Constantinopla, aunque lograron hacerse con España a través del norte de África. Finalmente, la tercera ola se produciría con los vikingos junto con la llegada de los húngaros. ¿Qué causas pudieron llevar a estas oleadas migratorias? Tal como señala J. Carpentier<sup>5</sup>, resulta complejo abordar las causas debido a la ausencia de fuentes escritas en aquella época y la dificultad de atribuirlo a un solo móvil. Pero sí distingue entre causas internas, como podría ser la búsqueda de progresión social, falta de alimentos, etc.; y externas, como la existencia de tierras vacías, de riquezas o cambios en el clima.

En un primer momento, cabe por tanto observar como las olas migratorias no constituyen un fenómeno nuevo en la historia de la configuración de Europa, y que, al contrario, el continente europeo ha avanzado y ha seguido prosperando al margen del pánico que en

<sup>4</sup> CARPENTIER, J. y LEBRUN, F. *Breve Historia de Europa*. Alianza Editorial, 3.ª edición, 2014, p. 129.

<sup>5</sup> CARPENTIER, J. y LEBRUN, F. *Breve Historia de Europa*. Alianza Editorial, 3.ª edición, 2014, p. 130.

determinadas épocas pudo haber, como se pretende hacer creer desde determinados sectores de comunicación con un apabullante desconocimiento.

Además de dichos fenómenos previos, existe una segunda idea que conviene aclarar, como es *qué se entiende por identidad cultural europea*. Asimismo, y al margen de debates que traten de introducir un relativismo en hechos históricos objetivos, conviene mencionar algunos elementos que han forjado la actual *identidad cultural europea*<sup>6</sup>: la herencia grecorromana, el cristianismo, la influencia de los pueblos «bárbaros», el descubrimiento y conquista de América forjado por españoles, la aparición de los Estados soberanos (siendo España la primera nación europea en sentido moderno<sup>7</sup>), así como los posteriores intentos de hegemonía sobre el continente (desde el emperador español Carlos V, pasando por Luis XIV, por el sistema de congreso de Cl. von Metternich, los sistemas bismarkianos, y con los intentos de Napoleón hasta Hitler). Es especialmente reseñable como se fue forjando una unidad europea «no por la fuerza sino por consentimiento mutuo»<sup>8</sup>. En el mismo sentido, se pronuncia el historiador y filósofo de la cultura, el inglés Christopher Dawson<sup>9</sup>, uno de los más eminentes europeístas de nuestro tiempo cuando alude a que «Europa es el resultado de un largo devenir histórico y de un lento desarrollo espiritual [...] es una sociedad y una cultura que se han ido formando mediante una sucesiva integración de elementos». Él mismo subraya *cuatro elementos fundamentales* en la formación de Europa: (1) la tradición científica de la Grecia clásica, (2) el genio político unificador de Roma, (3) la religión cristiana y (4) el impulso radical de los pueblos bárbaros. Y en el mismo sentido se pronuncia nuestro profesor y académico, José María Beneyto, en el prólogo a *Bosquejo de Europa*<sup>10</sup>: «Europa debe darse cuenta de que tiene una existencia propia y común, tiene una realidad espiritual propia, resultado de la conjunción del “humanismo socrático-cristiano” que forma su tradición histórica y cultural».

Resulta altamente curioso, por tanto, que tres especialistas procedentes de distintas disciplinas y contextos resalten los mismos orígenes de la identidad cultural europea, frente a aquellos que intentan, en vano, negarlo.

<sup>6</sup> CARPENTIER, J. y LEBRUN, F. *Breve Historia de Europa*. Alianza Editorial, 3.ª edición, 2014, p. 8.

<sup>7</sup> MARIAS, J. *España inteligible, razón histórica de las Españas*. Alianza Editorial, 2014, p. 22.

<sup>8</sup> CARPENTIER, J. y LEBRUN, F. *Breve Historia de Europa*. Alianza Editorial, 3.ª edición, 2014, p. 8.

<sup>9</sup> DAWSON, C. *Los orígenes de Europa*. Ediciones Rialp, 2007, p. 11.

<sup>10</sup> MADARIAGA, S. *Bosquejo de Europa*. Ediciones Encuentro, 2010, p. 28.

A su vez, la identidad cultural europea va a acabar configurando lo que se conoce como *la civilización occidental*. Para ello, conviene aclarar qué se entiende por «Occidente». Tal como explica Elissalde<sup>11</sup> en su libro *Geopolitique de l'Europe*, existe una identificación entre Occidente y Europa, que acabará dando lugar a lo que se conoce como la «identidad europea» que se ha ido concibiendo a lo largo del tiempo y está integrado por distintos pueblos y culturas. Fundamentalmente destaca la herencia de la cultura clásica (Grecia y Roma), los valores cristianos, transmitidos a través de los estoicos, el humanismo renacentista, así como las ideas desarrolladas durante la Ilustración. De esta forma, se irá formando *un mundo occidental*, inicialmente ligado a una Europa cristiana, occidental, frente a un mundo oriental, ligado al dominio musulmán (del Imperio otomano). Así, con el paso del tiempo, se acabará identificando Europa con el Occidente cristiano<sup>12</sup> frente al mundo de tradición musulmana, asentado sobre otros valores. Posteriormente, los países europeos, con el proceso de descubrimiento y conquista del nuevo mundo (iniciado por España y luego seguido por Portugal y otros países europeos), provocarán una «europeización del mundo» dando lugar a lo que hoy llamamos la «cultura occidental» y que, a su vez, por su gran desarrollo económico se corresponderá con una hegemonía económica.

Resulta ilustrativa la aclaración que hace el *geopolitólogo Laïdi*<sup>13</sup>: aunque Occidente no tiene una homogeneidad geográfica (integrado principalmente por Europa Occidental, América del Norte y Japón) sí que tiene *una misma base económica* (el liberalismo y el libre mercado) y *cultural* (el legado heleno-judeocristiano).

Toda esta explicación previa me parece necesaria para comprender el contexto en el que se sitúa la Europa actual, en la que es preciso distinguir: a) *una dimensión geográfica* (no claramente delimitada y que sería de límites imprecisos, pudiendo extenderse como decía De Gaulle «del Atlántico a los Urales»; y b) *una dimensión política* hacia la que Europa ha ido evolucionando en el marco de la ampliación de la UE. Europa podría incluso identificarse con «Eurasia»<sup>14</sup>, con toda la masa continental europea y asiática, en el sentido más amplio. Sin embargo, sigue sin tener unos límites geográficos claros y constituyendo una unidad en la diversidad, tal como refleja el lema europeo *de pluribus unum*.

<sup>11</sup> PLAZA, J. I.; ÁLVAREZ, J. G. y TORRES, F. J. *Geopolítica de la Unión Europea*. Ed. Síntesis, 2021, p. 29.

<sup>12</sup> PLAZA, J. I.; ÁLVAREZ, J. G. y TORRES, F. J. *Geopolítica de la Unión Europea*. Ed. Síntesis, 2021, p. 29.

<sup>13</sup> PLAZA, J. I.; ÁLVAREZ, J. G. y TORRES, F. J. *Geopolítica de la Unión Europea*. Ed. Síntesis, 2021, p. 30.

<sup>14</sup> PLAZA, J. I.; ÁLVAREZ, J. G. y TORRES, F. J. *Geopolítica de la Unión Europea*. Ed. Síntesis, 2021, p. 36.



Y, finalmente, un tercer punto que me gustaría aclarar es relativo el origen del *principio de solidaridad*<sup>15</sup>. Se trata de un principio que nace en el concepto de *solidaridad política* de los estoicos en Grecia y llegará a Roma a través del círculo de los Escipiones. Este era un círculo de amigos en torno a Escipión que influyeron mucho en la elaboración del pensamiento político de Roma y que contaba con la presencia de griegos como el historiador Polibio. Es en este círculo en el que se inicia la amalgama ideológica entre Grecia y Roma (resulta especialmente divertido ver como un grupo de amigos —aunque no cualquiera— fue capaz de influir en el mundo posterior. Quién hubiera podido estar presente y escuchar sus diálogos socráticos). Posteriormente, sobre esta base, los romanos construirían el concepto de *solidaridad de imperio*, es decir formarían un sentimiento de unidad del mundo mediterráneo, por medio del llamado *civismo imperial*. Cabe observar, por tanto, que no es nueva dicha unidad en la diversidad. Por ello, no es baladí que dicho principio se mencione en los Tratados constitutivos de la UE: art. 2 del Tratado de la Unión Europea —TUE— (y en otras 10 ocasiones en este) y en el art. 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea —TFUE— (y mencionado otras 8 veces en el TFUE).

¿Qué se puede concluir de todo lo expuesto hasta aquí? El principio de solidaridad no es una invención jurídica ni política, sino *un principio sólidamente fundado en la historia y cultura europeas*. Se trata precisamente de una de las causas de la unidad de la región del Mediterráneo gracias a Roma y a los sucesivos imperios que se formaron y que está precisamente en el *origen del propio proyecto europeo*. Como se conoce de sobra, la UE nació precisamente con la puesta en común del carbón y del acero, basándose en la solidaridad tal como propuso Robert Schumann en su famosa Declaración del 9 de mayo de 1950<sup>16</sup> (que recomiendo leer encarecidamente). Por tanto, negar la relevancia de dicho principio implica o bien ignorar un punto fundamental de nuestra historia o no entender el trasfondo que subyace en nuestra realidad legislativa. Igualmente, conviene recordar las palabras del Propio Robert Schumann<sup>17</sup>: «Los europeos se salvarán en la medida en que sean conscientes de su solidaridad frente a un mismo peligro».

<sup>15</sup> TOUCHARD, J. *Historia de las ideas políticas*. Ed. Tecnos, 2017, p. 81.

<sup>16</sup> Declaración Schumann, 9 de mayo 1950. [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_es](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es) (consulta: 22/3/2023).

<sup>17</sup> SCHUMANN, R. *Por Europa*. Ediciones Encuentro, 2006, p. 100.

## La geopolítica de la Unión Europea

Cuando se alude a la geopolítica se hace referencia a una disciplina reciente (no nació como tal hasta el s. XIX, siendo fundada por el geógrafo alemán Friedrich Ratzel en sus obras *Antropogeografía* (1891) y *Geografía política* (1897). En ellas, trata de estudiar cómo la geografía de los países influye en la configuración del orden internacional. En otras palabras, cómo la geografía condiciona la política exterior de un país y con ello como se relaciona con sus vecinos (por ejemplo, con Rusia, cuya amplia extensión territorial siempre le ha llevado a tener una política exterior expansionista para evitar que le invadan o a buscar una salida a los mares cálidos —de ahí la importancia de la península de Crimea— frente a sus orillas heladas del Polo Norte).

¿Por qué interesa la geopolítica en un sentido académico? Al margen de que la geopolítica sea fundamental en disciplinas como las relaciones internacionales o la diplomacia, la geopolítica actualmente ofrece un interés renovado por varios motivos: (1) *su carácter interdisciplinar* que permite comprender de qué forma numerosas dimensiones influyen en la política exterior de los países; (2) *el razonamiento geográfico* que se emplea para analizar las rivalidades y estrategia de poderes y entender por qué unos actores imponen su poder sobre otros. A ello se añade un reciente debate sobre si la geopolítica sigue siendo relevante o no. A este respecto, resulta interesante mencionar la teoría de *la crisis de la geografía* de Paul Bracken<sup>18</sup>, este geógrafo fundamenta su tesis en el uso de las nuevas tecnologías, las armas de largo alcance, etc., de manera que la geografía seguiría influyendo, pero en menor medida. Sin embargo, y a pesar de lo interesante que parece la teoría, no puedo estar más en desacuerdo: baste con observar la guerra de Ucrania en nuestra vecindad (y las implicaciones que está teniendo) o la Política Europea de Vecindad (PEV) que se articula con nuestros vecinos por medio de acuerdos bilaterales y con marco regionales (como la Asociación Oriental —para los vecinos de Europa Oriental— y la Unión por el Mediterráneo —para los vecinos del Mediterráneo) y en España con Marruecos como nuestro principal socio bilateral.

Una vez asumidas estas explicaciones previas, ¿cómo afectaría la geografía a la Unión Europea?, afecta de manera inevitable al configurar su política exterior, en un sentido positivo como aliados comerciales lógicos y también, en sentido negativo como fuente

<sup>18</sup> KAPLAN, R. D. *La venganza de la geografía*. Editorial RBA, segunda edición, 2015, p. 157.



de posibles amenazas (en caso de guerra o amenazas migratorias, por ejemplo). Precisamente, las recientes crisis han procedido de *su vecindad inmediata* (el sur del Mediterráneo y Europa oriental): la oleada migratoria en el Mediterráneo y la oleada de refugiados por la guerra de Ucrania. Precisamente en esa zona frontera de Europa o «colchón de seguridad» que Rusia históricamente ha reivindicado como propia (recordemos que el origen de Rusia está en la Rus de Kiev —Ucrania— en el siglo IX).

Sin embargo, convendría recordar que en los últimos años la UE está dejando de lado a *un aliado primordial como es América Latina* (y con la que España ha tenido tradicionalmente un papel de puente que podría a su vez recuperar de cara a la inminente Presidencia). Zona geográfica en la que países más alejados geográficamente y con menores vínculos históricos culturales están ganando terreno, se trata de China y Rusia.

Y finalmente, sería preciso cambiar de lentes y adoptar una óptica más propia de la macrohistoria. Desde este amplio enfoque histórico, los centros de poder se han ido desplazando siempre hacia oriente. Desde una perspectiva mahaniana (o centrada en el control de los mares), se puede considerar que los océanos hegemónicos siempre han avanzado hacia el oeste. De manera que inicialmente el centro de poder se situaba en el mar Egeo (con la hegemonía de Grecia), luego en el mar Mediterráneo (con el Imperio romano), luego en el océano Atlántico (con la hegemonía de Estados Unidos) y finalmente en el océano Pacífico (con el despegue económico del continente asiático). Por ello, algunos geopolitólogos como R. D. Kaplan, consideran que el Mediterráneo es un mar del pasado y que actualmente los nuevos mahanianos serían China e India, con sus estrategias por el control de los mares, en concreto del océano Pacífico.

Las explicaciones que preceden han permitido situar un marco que me parecía imprescindible antes de entrar en la cuestión migratoria: cómo se configura la civilización occidental, de dónde viene el principio de solidaridad, y finalmente desde la geopolítica el papel que ocupa el Mediterráneo actualmente, que ya no es el centro del poder como lo fue antaño. Esta explicación previa, aunque pueda parecer un poco desconectada de la política migratoria, es fundamental para comprender mejor *el trasfondo cultural y el contexto geográfico que configura hoy la UE* y las dificultades que de ello derivan en la política migratoria. Por tanto, una vez situado dicho marco, es preciso pasar al siguiente punto: el reto migratorio y como está articulado jurídicamente.

## La política migratoria y la solidaridad europea

La base jurídica de la política migratoria se encuentra en el *art. 2 del Tratado de la Unión Europea* (TUE) que recoge los principios generales en los que se basa la Unión y que un Estado debe respetar si quiere adherirse a la UE: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana [...]. 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». Y también se recoge expresamente en la parte del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que regula expresamente la política migratoria (título V Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), en concreto el capítulo 2 sobre la política de controles en fronteras, asilo e inmigración. Así lo recoge el *art. 80 TFUE*: «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...». Convendría resaltar la importancia de esta mención, dado que, de los dos artículos dedicados a la política migratoria, hay *un artículo en exclusiva dedicado al principio de solidaridad*, quedando así patente que no se trata de un tema menor en el marco jurídico europeo.

¿Por qué, es preciso conocer la historia para entender el presente? No sabría escoger mejores palabras que las empleadas por *H. Kissinger*<sup>19</sup>: «La historia enseña por analogía, dando luz sobre situaciones comparables». Es decir, si no queremos repetir los mismos errores (una especialidad del ser humano) tenemos el deber de conocer la historia. Máxime si se trata de cuestiones tan sensibles como la política exterior o la política migratoria.

**Antecedentes: la crisis migratoria de 2015- 2016**<sup>20</sup>. Tal como expliqué en un artículo previo<sup>21</sup>, en los años 2015-2016, se produjo un aumento sin precedentes de los flujos migratorios (provocada por la guerra de Siria, entre otros), produciéndose 1,8 millones de cruces irregulares en las fronteras europeas. La falta de medios adecuados para gestionar un flujo tan grande, para el cual el sistema europeo no estaba preparado, provocó el *colapso de las estructuras de Italia y Grecia*<sup>22</sup> (dado que el Reglamento de Dublín III —clave de bóveda del sistema— establece que

<sup>19</sup> KISSINGER, H. *Diplomacia*. Ediciones B, 2010, p. 21.

<sup>20</sup> DINAN, D.; NUGENT, N. y PATERSON W. E. *The European Unión in crisis*. Palgrave, 2017, p. 102.

<sup>21</sup> OCHOA DE OLZA, B. *¿La década perdida de la Unión Europea?* IEEE Documento de opinión, marzo 2022.

<sup>22</sup> MARÍN CONSARNAU, D. *Retos in inmigración, asilo y ciudadanía*. Colegio Notarial de Cataluña, Marcial Pons, 2021, p. 124.

los Estados de primera entrada son los responsables de examinar las solicitudes de asilo presentadas). Con ello se puso de manifiesto que el sistema de Dublín basado en la llamada «solidaridad por proximidad» (es decir, el Estado más cercano a los países en conflicto es el que recibe la mayor parte de las personas refugiadas) se tenía que corregir con un reparto más equilibrado de la responsabilidad. Siendo, además importante, asegurar que todas las personas que huían de conflictos pudiesen solicitar protección internacional, tal como se regula en el Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

En consecuencia y ante el colapso del sistema, en marzo de 2016 varios países empezaron a cerrar sus fronteras, en clara oposición al principio de solidaridad. Sin embargo, la situación se resolvería con una *medida ad-hoc y a corto plazo: el Acuerdo UE-Turquía de 2016* (tal como ya expliqué en un artículo de 2021<sup>23</sup>). A su vez, la Comisión propuso un sistema de reubicación en el Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 que contó con la oposición inicial de varios países cuando era voluntario y que posteriormente se volvería todavía más férrea cuando se trató de convertir en obligatorio. En el reparto de la responsabilidad para acoger a refugiados se planteaban *dos sistemas*<sup>24</sup>: *la reubicación* (distribución entre Estados miembros de personas que ya están en la UE y a las que ya se ha concedido el derecho de asilo) y *el reasentamiento* (de personas que no están en territorio europeo, pero necesitan protección internacional).

Con dicha afluencia desmedida de migrantes irregulares, se *pusieron de manifiesto varias debilidades*<sup>25</sup>: (1) que el sistema de gestión europeo era mejorable, al establecer una responsabilidad excesiva en los países de primera entrada (ello se debe al Reglamento de Dublín III que es el que establece el EM responsable de examinar la solicitud); (2) que era preciso *mejorar la gobernanza de la gestión* de la migración y el asilo; y (3) que era preciso crear *un mecanismo de responsabilidad*. Además, es preciso tratar de comprender la complejidad de dichas situaciones en las que las necesidades de los Estados miembros son diferentes<sup>26</sup>: mientras unos países necesitan una mejor gestión de las fronteras exteriores, otros hacen frente a llegadas a gran escala por tierra

<sup>23</sup> OCHOA DE OLZA, B. *¿La década perdida de la Unión Europea?* IEEE Documento de opinión, marzo 2022.

<sup>24</sup> VIMONT, P. *Migration in Europe: Bridging the solidarity gap*. Carnegie Europe, 12 september 2016, p. 7.

<sup>25</sup> *Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*. 23 de septiembre de 2020, p. 3. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF) (consulta: 22/3/2023).

<sup>26</sup> *Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*. 23 de septiembre de 2020.

o mar (como Grecia e Italia), otros se encuentran con centros de acogida superpoblados y otros hacen frente a movimientos no autorizados de migrantes.

Para tratar de corregir dicha situación, se adoptaron dos tipos de medidas: a corto plazo, se firmó el Acuerdo con Turquía en 2016, y a largo plazo, se decidió reformar la política migratoria mejorando las debilidades detectadas durante esta crisis (primero mediante la Agenda Migratoria Europea y posteriormente mediante el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo<sup>27</sup>).

**El marco jurídico europeo:** la política migratoria europea ha ido evolucionando con el tiempo, pasado por diversas reformas. Es preciso partir de los artículos 78, 79 y 80 del TFUE que establece la base jurídica para su posterior desarrollo. A ello se añaden las sucesivas reformas cuyas líneas generales se explican a continuación.

Inicialmente se creó en 2003 el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que estaría integrado por las siguientes normas fundamentales<sup>28</sup>:

- el Reglamento de Dublín 604/2013 (Dublín III), pilar del sistema, que establece los criterios para determinar el Estado miembro responsable para examinar una solicitud de asilo (el solicitante se queda en dicho país hasta que se determine si se le concede o no).
- la Regulación EURODAC 603/2013: que establece un sistema de recogida de huellas dactilares para saber a qué Estado miembro llegó el solicitante de asilo.
- la Directiva de cualificación 2011/95: que determina el tipo de protección que se da al solicitante: si es *asilo*, se regula y estará sujeto al derecho internacional, y en caso de que no cumpla los requisitos más estrictos que requiere el asilo se prevé *la protección subsidiaria* y finalmente, *la protección temporal* (activada por primera vez con motivo de la agresión rusa contra Ucrania).
- la Directiva de condiciones de recepción 2013/33: que establece reglas comunes entre los EM en materia de asilo para evitar que se produzca el fenómeno del *asylum shopping*, es decir, que se acuda a un Estado que cuenta con una regulación más favorable.

<sup>27</sup> Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. 23 de septiembre de 2020.

<sup>28</sup> DINAN, D.; NUGENT, N. y PATERSON, W. E. *The European Unión in crisis*. Palgrave, 2017, p. 105.

— la Directiva del procedimiento de asilo 2013/32: que regula el procedimiento común para los Estados miembros.

Existe además un elenco mucho más amplio de normas, pero me limito a enumerar las fundamentales. Este elenco de normas se encuentra, además, acompañado de mecanismos institucionales como la AAUE (Agencia de Asilo de la UE) (la antigua EASO). Sin embargo, dicho sistema adolece de deficiencias en cuanto que no está preparado para hacer frente a crisis migratorias, ni articulado de forma *equilibrada* en torno a *los principios de solidaridad y responsabilidad*, tal como prevé el art. 80 TFUE. Se trata de un sistema que gira en torno a la determinación del Estado miembro responsable para aclarar el tipo de apoyo que corresponde al solicitante de protección internacional. Por ello, cuando el sistema se desbordó en 2015 en Grecia e Italia, se puso de manifiesto el alto coste humano del sistema de Dublín III.

Este sistema regulatorio se trató de actualizar en parte en 2015 con la *Agenda Europea de migración*, que se basaba en cuatro pilares fundamentales: (1) reducir la migración irregular, (2) salvar vidas y asegurar las fronteras exteriores, (3) lograr una política común de asilo sólida —reformando fundamentalmente el Sistema de Dublín, que incluyese un *fairness mechanism*<sup>29</sup> que entraría en funcionamiento en caso de que se diese un número excesivo de solicitantes de asilo— y (4) establecer una nueva política de migración legal. Sin embargo, un *informe de la Comisión en 2019*<sup>30</sup> dejó patentes las deficiencias en la aplicación de la Agenda.

Ante esta situación, la Comisión publicó el 23 de septiembre de 2020, la Comunicación relativa al *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*, conocido como el nuevo PMA.

Este señala una serie de objetivos<sup>31</sup>, entre ellos: lograr una mejor gestión de las fronteras exteriores (a través de controles de identidad, salud y seguridad), racionalizar los procedimientos de asilo y retorno, articular *un nuevo mecanismo de solidaridad*, una mejor respuesta y preparación ante las situaciones de crisis, una política de retorno eficaz y coordinada a nivel de la UE, una gobernanza a escala de la UE y una adecuada cooperación con los países de origen y tránsito.

<sup>29</sup> MARÍN CONSARNAU, D. *Retos en inmigración, asilo y ciudadanía*. Marcial Pons, 2021, p. 119.

<sup>30</sup> «La política de inmigración». *Fichas temáticas sobre la UE, del Parlamento Europeo*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion> (consulta: 22/3/2023).

<sup>31</sup> *Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*. 23 de septiembre de 2020, p. 2.

Asimismo, el texto propuesto señala una idea clave, que no debe ser olvidada: *ningún Estado miembro debe asumir una responsabilidad desproporcionada* y deben contribuir a la solidaridad de forma constante. Por tanto, la clave de bóveda del PMA, es *lograr un equilibrio entre los dos principios: solidaridad y responsabilidad*.

En términos generales, el Pacto aspira a reformar una serie de textos legislativos y no legislativos, siendo los más destacados: la nueva propuesta del *Reglamento sobre la gestión de la migración y el asilo* (conocido como Reglamento AMMR, que precisamente busca reemplazar el reglamento de Dublín III<sup>32</sup> con un marco más amplio, garantizando un *reparto equilibrado de la responsabilidad* y que incluya un *nuevo mecanismo de solidaridad*, que cuente con la participación de todos los Estados —tal como ha afirmado la jurisprudencia del TJUE en los Asuntos acumulados C-715/17, C-718/17, C- 719/17, Comisión/Polonia, Hungría y la República Checa). Esta propuesta incluye un marco regulatorio de la responsabilidad de los Estados miembros y una parte relativa a la solidaridad (concretamente la parte IV, que es precisamente, lo que se ha extraído en la recientemente adoptada Declaración de solidaridad, con la pequeña diferencia de que la Declaración no es vinculante y el Reglamento sí lo será). También destacan otros reglamentos clave como *Eurodac*, *El Reglamento de Screening*, así como el *Reglamento de procedimiento de Asilo* —para aumentar la eficacia de los procedimientos de asilo—, el Reglamento de Gestión de crisis y, finalmente, una *Directiva revisada sobre Retorno*). Sería interesante poder analizar en detalle estas propuestas, pero la falta de tiempo y espacio lo impiden en el presente artículo.

**La situación actual.** El contexto actual en el que nos situamos es *la agresión rusa contra Ucrania* (de la que se acaba de cumplir un año desde el inicio del conflicto) y es preciso detenerse para ver cómo ha afectado a la política migratoria. Dicho conflicto a las puertas de Europa llevó a que se activara por primera vez la Directiva de Protección temporal (es el sistema subsidiario que se prevé en caso de que se produzca la llegada masiva de desplazados por guerra, violencia o violaciones de derechos humanos). Es decir, en la UE para dar una mayor protección a los seres humanos, se ha desarrollado *un sistema de protección en tres niveles*: (1) un nivel mayor de protección *equiparable al asilo* (ello requiere cumplir los requisitos estrictos que establece el Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiado de 1951), (2) *la protección subsidiaria*: en caso de que no se

<sup>32</sup> Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. P. 6.



cumplan los requisitos estrictos del CV. de Ginebra, se da un nivel de protección menor a las personas y (3) finalmente *la protección temporal*, mediante la cual se da acogida durante un tiempo a los solicitantes en caso de guerra, y que se encuentra regulado en la Directiva de protección temporal que se activó por primera vez con motivo de la guerra de Ucrania.

¿Es previsible que esta nueva afluencia de migrantes provoque un *cambio de postura de los Estado miembros*, en concreto del Grupo de Visegrado? No me parece factible *a priori*, dado que la postura de este grupo de países ha sido hasta la fecha muy firme y de momento, en los grupos de trabajo del Consejo a los que asisto, no se ha visto que flexibilizasen su postura. En el mismo sentido se pronuncia la analista Lorena Stella en un artículo publicado en el ECFR<sup>33</sup>: la solidaridad mostrada con los refugiados ucranianos no es garantía de que se cuente con un mayor apoyo para acoger a otro tipo de migrantes ni de que se traduzca en reformas efectivas de la política de migración y asilo. Además, esta medida es de carácter temporal y el grupo de Visegrado se opone a mecanismos que sean automáticos y permanentes. Lo que sí es digno de mención es la *excepcional muestra de solidaridad*<sup>34</sup> que ha supuesto la activación de la protección temporal, especialmente por parte de Polonia y Hungría que han sido dos de los tradicionales opositores a la solidaridad. Es posible extraer de todo ello, por tanto, que las medidas de solidaridad adoptadas previamente para acoger a personas han sido siempre puntuales y no mediante un sistema permanente (en 2015 mediante el Acuerdo UE-Turquía y con la guerra de Ucrania mediante la activación de la Directiva de protección temporal).

**¿Dónde se sitúa el debate en febrero de 2023?** De momento, las negociaciones en torno al PMA han avanzado de manera escasa e irregular. Sobre todo, es reseñable el acuerdo alcanzado entre el Parlamento Europeo y las presidencias rotatorias (la llamada *Hoja de ruta sobre el camino a seguir*<sup>35</sup> entre el PE y las Presidencias rotatorias acordado el 7 de septiembre de 2022, con Francia, la República Checa, Suecia, España y Bélgica) en el que adoptan el compromiso de concluir las negociaciones relativas al PMA en febrero de 2024 y con ello antes del final de la legislatura del Parlamento europeo 2019-

<sup>33</sup> STELLA MARTINI, L. *Movement to action: How Russia's war on Ukraine could reshape EU migration policy*. European Council on Foreign relations, 8 april 2022.

<sup>34</sup> STELLA MARTINI, L. *Movement to action: How Russia's war on Ukraine could reshape EU migration policy*. European Council on Foreign relations, 8 april 2022.

<sup>35</sup> *Roadmap on way forward agreed*. 7 september 2022. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220905IPR39714/migration-and-asylum-roadmap-on-way-forward-agreed> (consulta: 22/3/2023).

2024. Implica en consecuencia, un compromiso ambicioso. De momento, bajo *la Presidencia checa*, se ha logrado un acuerdo respecto de tres expedientes legislativos relacionados con la responsabilidad (Eurodac, reasentamiento y cualificación, partiendo de los textos acordados en 2018). Actualmente, con la Presidencia sueca los avances están siendo menores, a pesar de que había una expectativa de que se abriesen una gran parte de los expedientes a nivel técnico de grupos de trabajo. Según como avancen dichas negociaciones, un gran parte de dichos expedientes se tendrán que cerrar bajo la Presidencia española y la belga. Por ello, la Presidencia española del Consejo Europeo, que se extenderá de julio a diciembre de 2023 promete ser ajetreada (tanto a nivel de grupos de trabajo como de trílogos) con el reto de lograr que se consagre jurídicamente el tan necesario equilibrio entre responsabilidad y solidaridad.

**En la negociación del PMA ¿cuáles son los principales grupos de países con diferentes posiciones en la negociación?** Las diferentes posturas negociadoras vienen condicionadas, fundamentalmente, por los distintos intereses respecto del *Reglamento de Dublín* (que será reemplazado por el Reglamento AMMR) como el expediente más sensible y que ha frenado avanzar en la mayor parte del Pacto, dada la interconexión de los diferentes expedientes. Uno de los elementos que provoca mayor fricción es cómo lograr *un equilibrio entre solidaridad y responsabilidad* incluyendo un sistema de solidaridad obligatorio (mediante una distribución equitativa de la responsabilidad por medio de reubicaciones). De esta forma, cabe distinguir dos bloques de países:

- El Grupo de países mediterráneos en torno el Med V (formado por España, Italia, Grecia, Malta y Chipre), que son partidarios de un *sistema de solidaridad efectivo, obligatorio y estable*, dado que les ha correspondido asumir el grueso de la gestión migratoria durante la crisis de 2015.
- El Grupo de Visegrado (integrado por Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) que se oponen a una solidaridad obligatoria, como los *mecanismos de reubicación obligatorios o permanentes*, dado que lo consideran un factor de atracción de la migración irregular y abogan más bien por una *solidaridad flexible*<sup>36</sup>, es decir que cada Estado miembro pueda contribuir a la solidaridad de diferente formas: ya sea acogiendo a refugiados mediante un sistema de

<sup>36</sup> MARÍN CONSARNAU, D. *Retos in inmigración, asilo y ciudadanía*. Colegio Notarial de Cataluña, Marcial Pons, 2021, p. 144.

reubicación, mediante contribuciones financieras (enviando fondos en lugar de acogiendo a refugiados), el envío de personal técnico cualificado o mediante apoyo técnico. Esta alternativa parece una opción más factible ante el bloqueo vivido en los grupos de trabajo. No obstante, es preciso recordar la sentencia del TJUE<sup>37</sup> que reconoce que dichos mecanismos alternativos *no fueron suficientes*<sup>38</sup> para garantizar el derecho de asilo en la UE, con lo ocurrido en Grecia e Italia en 2015 y 2016, de ahí que este alto tribunal recalque la necesidad de un sistema de reubicaciones a escala de la Unión para casos de crisis.

A su vez, es preciso resaltar el papel que este grupo de países está teniendo para minar la solidaridad en la UE. Así lo afirma *Pierre Vimont*<sup>39</sup> (diplomático francés y secretario general ejecutivo del Servicio Europeo de Acción Exterior de 2012-2015) ,en un artículo publicado por Carnegie Europe, reconoce que los países de Europa central están minando la solidaridad, pero a su vez trata de entender su actitud que se explica por una serie de motivos: (1) razones históricas por el modo en que se han desarrollado estos países en los últimos sesenta años, (2) la frustración con la UE por su poca consideración mostrada con países de tamaño pequeño y mediano, (3) la falta de experiencia de estos países para hacer frente a temas divisivos en la UE (en otras palabras, que no estarían acostumbrados a negociar y a hacer concesiones), (4) y la falta de voluntad política de hacer frente a la oleada populista de Europa. Igualmente, es preciso mencionar *los referendos*<sup>40</sup> que tuvieron lugar en estos países en los que hubo un rechazo a aceptar el sistema de reubicaciones europeo (en Hungría el 2 de octubre de 2016 aunque no se llegó al número de votos necesarios para que fuese válido y así ocurrió en la República Checa, en Polonia y en Eslovaquia, todo lo cual demuestra una cierta hostilidad hacia la UE). Y un tema no menor, que resulta especialmente grave, es la especial oposición que este grupo de países tiene a acoger a refugiados de origen musulmán<sup>41</sup>. Así se pronunció en su momento el TJUE prohibiendo que los Estados miembros condicionasen su acogida a las personas por criterios de «conexión lingüística o cultural» por ser

<sup>37</sup> Sentencia TJUE, del 6 de septiembre de 2017, República Eslovaca y Hungría. Consejo de la Unión Europea, C-643/15 y C-647/15.

<sup>38</sup> MARÍN CONSARNAU, D. *Retos in inmigración, asilo y ciudadanía*. Colegio Notarial de Cataluña, Marcial Pons, 2021, p. 145.

<sup>39</sup> DEMPSEY, J. Judy Asks: Is Central Europe destroying EU solidarity? Carnegie Europe, 5 october 2016.

<sup>40</sup> DEMPSEY, J. Judy Asks: Is Central Europe destroying EU solidarity? Carnegie Europe, 5 october 2016.

<sup>41</sup> VIMONT, P. *Migration in Europe: Bridging the solidarity gap*. Carnegie Europe, 12 september 2016, p. 8.

claramente discriminatorios (y, además, prohibido por el artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE).

A pesar de dichos intereses confrontados en la negociación del PMA, esto no debe ser motivo de preocupación. Al contrario, dicha diversidad es algo constitutivo de la UE, ya que esta se ha construido sobre la diversidad de sus naciones y no pretende acabar con ellas, sino encontrar un consenso dentro de dichas diferencias. Por ello, la tradicional división entre Europa del este y del oeste, entre los países del norte y los del Mediterráneo, no es una señal de su crisis, sino al contrario del buen funcionamiento de esta, que a pesar de sus diferencias constitutivas es capaz de encontrar terrenos de común acuerdo.

**¿Por qué resulta tan divisiva la política migratoria?** Me parecen especialmente ilustrativos los argumentos que menciona P. Vimont<sup>42</sup> en un artículo de 2016:

- La *especial sensibilidad de los temas migratorios* por la identificación que se hace de esta con la soberanía nacional<sup>43</sup> y su relación directa con la identidad nacional y la necesidad de proteger los intereses del país.
- Por otro lado, la política migratoria se encuentra en la encrucijada de tener que *resolver dos contradicciones*: (1) la necesidad de una *actuación conjunta* por parte de los EM y de proteger sus intereses nacionales y (2) la necesidad de más Europa frente a la tendencia actual de un *creciente euroescepticismo*.
- Y finalmente, por la ya constante tendencia secular, de olvidar los logros españoles, resulta casi obligatorio recordar una importante aportación de nuestro país en materia migratoria: *el modelo de acuerdo adoptado por España*<sup>44</sup> en los años 2000 con países de origen y tránsito como Senegal y Mauritania, mediante una cooperación y diálogo continuado con las autoridades, mediante incentivos positivos y el deseo de conciliar los intereses de ambas partes y que contribuyeron a reducir significativamente la llegada de inmigrantes a las islas Canarias.

**Respecto de la solidaridad:** ¿Dónde nos encontramos después de que se adoptase la Declaración de solidaridad?

<sup>42</sup> VIMONT, P. *Migration in Europe: Bridging the solidarity gap*. Carnegie Europe, 12 september 2016, p. 2.

<sup>43</sup> VIMONT, P. *Migration in Europe: Bridging the solidarity gap*. Carnegie Europe, 12 september 2016, p. 7.

<sup>44</sup> VIMONT, P. *Migration in Europe: Bridging the solidarity gap*. Carnegie Europe, 12 september 2016, p. 13.

En junio de 2022, se logró un acuerdo para adoptar una declaración de solidaridad entre distintos países. Si bien supuso un logro al conseguir un cierto acuerdo en la materia, por otro lado, ha supuesto un cierto *fracaso*, dado que se está aún muy lejos de lo que prevé el art. 80 del TFUE que requiere un justo reparto de responsabilidades. Existen dos puntos fundamentales sobre dicho tema, que sería preciso tratar:

- a) **Análisis de la Declaración de solidaridad.** La Declaración de solidaridad representó un paso adelante al conseguir desbloquear la situación y lograr un apoyo por parte de casi todos los Estados miembros (salvo de seis Estados: Austria, Dinamarca, Polonia, Hungría, Letonia y Eslovaquia). No obstante, se trata de un instrumento que no se corresponde con lo que requiere el principio de solidaridad consagrado en el art. 80 TFUE. Resulta interesante considerar como J. Habermas<sup>45</sup> define la solidaridad: «No es caridad» sino que consiste en el deseo de «aceptar una desventaja a corto plazo al servicio de un interés a largo plazo y sabiendo que el otro se comportará igual en una situación similar». Los motivos por los que dicha declaración no es adecuada son los siguientes: no es un mecanismo sino un arreglo, no es un instrumento legislativo sino una declaración voluntaria, no es permanente sino temporal (para una vigencia inicial de un año), no es obligatorio sino potestativo y no vale para todos los supuestos, sino que se aplica únicamente para el Mediterráneo y el Atlántico. Además, el proceso de reubicación que regula no ofrece previsibilidad. Por tanto, se trata de una solución claramente insuficiente, dado que no cumple el objetivo de establecer un mecanismo obligatorio, común, permanente mediante una solidaridad asimétrica que no se corresponde con lo que establece el derecho originario de la UE. Ante dicha insuficiencia, resultan interesantes las *recomendaciones* que plantea el *think tank* CEPS<sup>46</sup>: (1) que se cambie la toma de decisiones de consenso a *mayoría cualificada* en materias relativas al PMA para facilitar la toma de decisiones, (2) establecer una responsabilidad que sea igual para todos los Estados miembros a la hora de reubicar a solicitantes de asilo, (3) la necesidad de garantizar el derecho de asilo a toda persona al margen de su nacionalidad y origen acabando con formas institucionales de discriminación.

<sup>45</sup> CARRERA, S. and CARTINOVIS, R. *The Declaration on a voluntary solidarity mechanism and EU Asylum policy*. CEPS Think Tank, october 2022, p. 8.

<sup>46</sup> CARRERA, S. and CARTINOVIS, R. *The Declaration on a voluntary solidarity mechanism and EU Asylum policy*. CEPS Think Tank, october 2022, p. 13.

- b) Por su parte, la Organización Internacional de las Migraciones<sup>47</sup> (OIM) también formuló *recomendaciones en materia de solidaridad* a raíz de su colaboración con las reubicaciones durante la crisis de 2015. La OIM ayudó a reubicar en países de la UE a 34.694 personas de Italia y Grecia, del objetivo inicial de reubicar a 106.000 personas acordados en el Consejo Europeo. Con ello, se puso de manifiesto que el mecanismo de reubicaciones funciona a pesar de que no se cumplieren los objetivos iniciales, sin embargo, es preciso cumplir lo acordado. Entre las recomendaciones subrayaría especialmente: (1) la necesidad de un proceso sólido de registro, de información a los afectados, facilitando su integración. Pero, sobre todo, resaltaría la referencia que se hace a (2) la necesidad de un *sistema permanente de solidaridad, predecible y claro en su aplicación*, y que es necesario para que el sistema funcione; (3) finalmente, acaba recalcando la necesidad de incluir un sistema de solidaridad en el Reglamento de Dublín que permita distribuir a los solicitantes de asilo.

***Ante esta situación, ¿qué cabe esperar?*** De momento la literatura es poco optimista sobre la posibilidad de lograr un acuerdo. Sin embargo, todo ciudadano europeo y especialmente toda persona implicada en funciones de política exterior (como los diplomáticos), en defensa (como los militares) o en el gobierno de una nación, tienen el deber de ser optimistas. Así lo explica el filósofo Karl Popper<sup>48</sup> y no puedo estar más de acuerdo con él: «El optimismo es un deber, en el sentido de que el futuro está abierto [...] y todos nosotros contribuimos a determinarlo por medio de aquello que hacemos: todos somos igualmente responsables de aquello que sucederá. Por ello es un deber de todos nosotros, en lugar de predecir cosas malas, abogar por aquellas que puedan hacer un futuro mejor». Por ello, que se logre o no un acuerdo sobre todos los expedientes que integran el PMA dependerá de las habilidades negociadoras de las sucesivas Presidencias rotatorias del Consejo, en concreto de la Presidencia sueca y sobre todo de la Presidencia española, y es preferible ser optimista a catastrofista (tan de moda últimamente). Para España, país mediterráneo, y uno de los tradicionales defensores del principio de solidaridad en la UE, se presenta una *oportunidad de oro para lograr que dicho principio quede cristalizado en el Reglamento AMMR* (que aspira a sustituir el controvertido Reglamento de Dublín III), de manera permanente y obligatoria.

<sup>47</sup> «Lessons learned from relocation». *IOM's Recommendations*. September 2018.

<sup>48</sup> POPPER, K. *La responsabilidad de vivir*. Espasa Libros, 2012, p. 275.



Si no se logra un acuerdo al respecto, solo se seguirá con las lagunas de nuestro sistema de asilo y se pondrá en cuestión el *compromiso de la UE con la aplicación del derecho internacional y en concreto, del derecho de asilo*. En consecuencia, supondría un claro menoscabo para la imagen y credibilidad de la UE al no cumplir con el ejercicio efectivo del derecho de asilo consagrado en el Convenio de Ginebra de 1951, así como con el compromiso de solidaridad de sus tratados constitutivos.

Finalmente, me gustaría añadir una última idea que es preciso tener en mente en las negociaciones diplomáticas europeas. Es necesario distinguir entre el cumplimiento de los *requisitos jurídico-técnicos y la voluntad política* (de un gobierno en concreto), dado que estos dos no siempre van de la mano. Y también conviene tener en cuenta *la política interna de cada país*. Así se ha podido observar en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del 8 y 9 de diciembre de 2022, en el que a pesar de que Croacia, Bulgaria y Rumanía cumplían los requisitos técnicos para entrar en el espacio Schengen (ya desde 2011), ha faltado la voluntad política para aceptar a los tres. De esta forma, por la oposición de los Países Bajos (solo se opuso a la adhesión de Bulgaria) y Austria (en este último caso por una cuestión de política interna y la proximidad de las elecciones, considera que por la llegada de inmigrantes los últimos meses, estos no gestionan adecuadamente sus fronteras exteriores, a pesar de que informes europeos lo desmientan) no se ha dado el apoyo necesario, impidiendo con ello la ampliación de Schengen a Bulgaria y Rumanía. Es decir, la política interna de los países influye de manera considerable en la toma de decisiones europeas y en materia migratoria.

Otros ejemplos sobre cómo repercute la política interna de los países en las negociaciones europeas son los casos de Francia y Bélgica<sup>49</sup>, cuando en 2015 y 2016 se vio que varios de los causantes de atentados habían entrado ilegalmente por el sur de Europa. Ello redujo el apoyo popular a conceder protección a solicitantes de asilo. O la repercusión que ha tenido en Reino Unido, donde la oposición a la llegada de inmigrantes fue uno de los motivos clave que impulsó a votar a favor de la salida de la UE y acabó dando lugar a la celebración del referéndum del Brexit en junio de 2016. Por tanto, parte del fenómeno migratorio y de la reacción de los Estados miembros debe ser *leída también en clave de política interna*, en el sentido de las consecuencias que puede llevar para el partido político gobernante.

<sup>49</sup> DINAN, D.; NUGENT, N. y PATERSON W. E. *The European Unión in crisis*. Palgrave, 2017, p. 116.

## Conclusiones

Se ha reflexionado sobre el origen de los valores europeos, con base en su trasfondo cultural, cómo se ha configurado el principio de solidaridad y porqué es relevante en la UE. Finalmente, se ha analizado cuál es la situación actual de la política migratoria. Teniendo en cuenta todas las reflexiones previas, cabe, por tanto, concluir que existen esfuerzos y tendencias en la UE que son contrarios al principio de solidaridad y que prefieren mantener la gestión de la migración tal como está. Los riesgos derivados de la acogida de inmigrantes (tanto el riesgo de atentados como ocurrió en París como las dificultades de integración de algunos grupos) llevan a que exista una oposición de varios países europeos (principalmente del centro y norte de Europa) a mantener una solidaridad en la UE. Téngase en cuenta la reintroducción de controles en las fronteras interiores en países como Austria o Francia, a pesar de estar prohibido en la regulación. Esta oposición a la solidaridad se muestra tanto en el ámbito Schengen como en la migración. Sin embargo, solo cabe recalcar que dicha postura es *equivocada y desprovista de la altura de miras que impregnó el originario proyecto europeo*, contraria al espíritu europeo y contraria a los tratados constitutivos. Implica tener un conocimiento escaso del proyecto europeo y estar entrando en una peligrosa fase (aunque no nueva) de introspección. Un ejemplo de cómo se atropella un interés europeo superior, frente al interés común tal como en su momento supo ver Robert Schumann y por lo que tanto trabajaron los padres fundadores de la UE.

Con la próxima presidencia del Consejo, España tiene una oportunidad única para volver al *espíritu originario del proyecto europeo*, otorgando al principio de solidaridad el lugar que le corresponde como centro del proyecto. Y ello no solo en pro de nuestro interés nacional, desde una perspectiva más realista, sino también desde la perspectiva idealista del interés superior europeo.

Parece por tanto que es preciso ser más ambicioso y adoptar *un cambio de mentalidad*<sup>50</sup> de los europeos, es preciso ser más asertivo y positivo: ver el fenómeno migratorio no como una amenaza, sino como una oportunidad. Una de las claves en la expansión de Roma, fue su integración de los bárbaros y su concesión de la ciudadanía romana. Se tuvo una amplitud de miras en sentido histórico. Y en dicha línea se pronunció Cicerón<sup>51</sup>: «Yo defiendo, pues, un principio universal; que en todas las regiones de la tierra no existe

<sup>50</sup> VIMONT, P. *Migration in Europe: Bridging the solidarity gap*. Carnegie Europe, 12 september 2016, p. 14.

<sup>51</sup> FREEMAN, P. *Cómo gobernar un país. Marco Tulio Cicerón*. Editorial Planeta, 2013, p. 56.

nadie ni tan enemigo del pueblo romano por odio o desacuerdo [...] que no podamos acogerlo entre nosotros y obsequiarlo con la ciudadanía romana». Tengamos pues, por favor, altura de miras.

*Begoña Ochoa de Olza Amat\**  
Diplomática