

## **UNION EUROPEA, CRISIS DE REFUGIADOS Y *LIMES IMPERII***

Por

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ<sup>1</sup>  
Catedrático de Derecho Internacional Público  
Universidad de Cádiz

Revistas@iustel.com

*Revista General de Derecho Europeo* (38) 2016

### **THE EUROPEAN UNION, THE REFUGEE CRISIS AND *LIMES IMPERII***

La llamada crisis de los refugiados, abiertamente desencadenada en 2015, ha supuesto una sacudida monumental en la UE y en la generalidad de los Estados miembros y sus opiniones públicas, que han percibido el drama continental como un problema de todos los europeos. Este aluvión de personas de dimensiones históricas además, se ha producido en un año de especial preocupación por el agravamiento del terrorismo yihadista, y en un contexto de gran desasosiego por el futuro de la Unión y las indecisiones y amenazas de problemas exteriores (en el Mediterráneo o en Ucrania) e interiores (como el referendo británico sobre la permanencia en la UE).

Este conjunto de circunstancias ha fomentado que la de por sí muy grave llegada masiva durante 2015 de 1,5 millones de refugiados principalmente a Grecia e Italia, y los subsiguientes desplazamientos masivos por los Balcanes con destino a Estados centroeuropeos y en especial a la RFA, haya tenido consecuencias de todo tipo de enorme trascendencia, y las vaya a tener en el futuro a corto, medio y largo plazo; pues no sólo se trata de una crisis con un enorme impacto desestabilizador y desequilibrador del *statu quo*, sino que ha conllevado y plantea, ahora y en el futuro, una completa puesta en cuestión del edificio político de la integración europea.

La crisis migratoria es decididamente compleja y complejos los aspectos que la UE debe afrontar al replantearse el sistema de asilo, el control de fronteras y la gestión de la inmigración irregular <sup>2</sup>, debiendo partirse de la máxima de que ‘las situaciones

---

<sup>1</sup> Titular de la Cátedra *Jean Monnet* de Inmigración y Fronteras de Derecho de la UE

<sup>2</sup> C. GONZALEZ ENRIQUEZ, “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 67/2015 de 18.11.2015

excepcionales de afluencia masiva requieren la solidaridad inmediata en condiciones de seguridad para todos<sup>3</sup>.

Algunas reflexiones pueden hacerse sobre ciertos aspectos de esta crisis migratoria.

## I. LOS HECHOS Y LAS SOLICITUDES DE REFUGIO EN ESTADOS UE

Durante 2015 los Estados miembros de la Unión Europea, y muy particularmente Grecia, han visto una progresiva, potente y continua llegada masiva de personas huyendo de conflictos como los de Siria y Libia. En particular más de 4 millones de personas han abandonado el infierno de Siria, buscando protección en territorios de mayor paz y seguridad, como Turquía (que ha recibido y atiende a 2,5 millones de personas) o Líbano (que ha acogido a más de un millón).

Las llegadas han sido especialmente dramáticas a las islas griegas próximas a la costa turca (como Lesbos, Chios, Kos, Samos...), donde las mafias de tráfico de personas han actuado intensamente, mostrándose al mismo tiempo las gravísimas carencias de infraestructura social y de intervención humanitaria de una Grecia severamente afectada por la crisis económica y los rescates financieros. Aquí particularmente el problema de la identificación de personas inmigrantes y refugiados en el primer Estado de llegada, ha tenido un gran impacto sobre la aplicabilidad *de facto* y *de iure* de la normativa UE ex Convenio de Dublín.

Luego Europa ha asistido a los mayores desplazamientos de refugiados acaecidos en el continente desde la Segunda Guerra Mundial. Cientos de miles de personas, en un alud incontenible, han atravesado fronteras y controles fronterizos, a través de un desplazamiento por vías balcánicas a través de Macedonia y Serbia, para entrar en la Unión por Hungría o Eslovenia, buscando el corazón de Europa, principalmente países como Suecia y sobre todo Alemania.

Alemania, en efecto, ha recibido durante 2015 más de un millón de personas (1.091.000, de los cuales 430.000 sirios, 155.000 afganos y 122.000 iraquíes), que han solicitado asilo<sup>4</sup>. Aunque el estatuto de la Convención de Ginebra sólo lo reconoce como aplicable caso por caso a personas perseguidas individualmente, hay que tener en cuenta que, según la normativa europea aplicable<sup>5</sup>:

- durante la tramitación se concede protección social del Estado donde se solicita a todos los solicitantes;

---

<sup>3</sup> A. MANGAS MARTIN, "Protección internacional y europea ante afluencia masivas de refugiados", *Economía Exterior* nº 75, Invierno 2015-2016.

<sup>4</sup> Organización Internacional para las Migraciones, Global Migration Data Centre, 22.01.2016

<sup>5</sup> Puede verse, GORTÁZAR ROTAECHE, C., "La crisis de los refugiados: la hora de Europa" *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 5/2016 de 18.01.2016.

- a un número importante se otorga finalmente el estatuto de refugiado o la 'protección subsidiaria' (o bien la protección 'humanitaria');
- a los que no se les reconoce protección internacional se les declara en situación irregular, y deben salir del territorio del Estado;
- sin embargo, el retorno no llega al 40% de los no reconocidos protegibles, y quedan en situación irregular.

El problema es la diferente protección y alcance de cada país a las personas que solicitan asilo. Como Alemania y Suecia tienen altos estándares de servicios de protección, hay una tendencia a buscar el territorio alemán para allí pedir refugio. Lo que ocurre es que aunque no se reconozca el estatuto individual de refugiado (Convención de Ginebra), hay una amplia concesión del estatuto de 'protección subsidiaria' a personas a las que no se puede devolver, por el principio *de non refoulement*, a países declarados como no seguros.

## II. LAS MEDIDAS DE REACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Ha habido un progresivo escalonamiento e involucración de la UE en la crisis, destacando la actuación de la Comisión, muy maniatada por las actitudes y exasperantes discrepancias entre los Estados miembros, que han dificultado los acuerdos y la implementación de los mismos. Principalmente debemos hacer referencia a las siguientes actuaciones, que se han seleccionado entre las múltiples medidas que se han venido adoptando<sup>6</sup> :

La *Agenda Europea de Migración*, adoptada por la Comisión en Mayo de 2015<sup>7</sup>, supone una buena reacción con un planteamiento de conjunto para afrontar lo que ya se confirmaba como una auténtica crisis migratoria a escala europea. Muchas de las medidas propuestas han sido desarrolladas posteriormente, aunque con desigual éxito.

En resumen, la Agenda contiene por una parte medidas de adopción inmediata: salvar vidas, reubicar las llegadas masivas, enfoque común de protección para el reasentamiento, colaboración con los Estados de origen de los migrantes y refugiados, ayudar mejor a los Estados "situados en primera línea" (*frontline Member States*), con una ayuda financiera de emergencia, y con la creación de 'puntos críticos' (*'Hotspot' approach*) para labores de identificación y coordinación para asilo o retorno.

---

<sup>6</sup> Ver la revisión periódica de actuaciones de la Comisión, en el Comunicado IP/15/6134, "Situación actual: medidas para hacer frente a la crisis de los refugiados", 22.01.2016.

<sup>7</sup> COM(2015) 240 final de 13.5.2015

Por otra parte, la Agenda contiene previsiones de actuación a medio y largo plazo, para subsanar las “limitaciones estructurales de la política migratoria de la UE”, mediante, uno, reducir incentivos para inmigración irregular, abordando con Estados de origen y tránsito las causas profundas de los desplazamiento, luchando contra los traficantes de personas, mejorar la política de retorno europea (lo que implica mayor coordinación de mecanismos internos y nuevos acuerdos de readmisión<sup>8</sup>). También, dos, salvar vidas y proteger las fronteras marítimas y terrestres exteriores; tres, una política de asilo sólida y coherente, revisando el ‘sistema de Dublín’; en fin, cuatro, una nueva política de migración regular y de visados bien gestionada, que actúe en materia de integración.

Especialmente importantes han sido las medidas que la Comisión adoptó en Septiembre 2015, una serie de acciones prioritarias dentro de la Agenda Europea de Migración (Medidas operativas, de apoyo financiero, y de control de la aplicación del Derecho UE)<sup>9</sup>

Las reubicaciones o traslados de personas necesitadas de protección desde un Estado miembro a otro, han sido decididas por los Estados y el Consejo en Junio, Julio y Septiembre 2015, determinando que 160.000 personas llegadas a Grecia e Italia, debían ser reasentadas en los Estados miembros, para los que se fijó clave y número de reparto.

El establecimiento de Puntos críticos-Hostspots para ayudar en la identificación y registro de los que llegaban a Italia y Grecia, trabajando *in situ* la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Frontex y Europol.

Se han movilizado dotaciones financieras relevantes para respaldar a los Estados miembros a través de Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI, que da continuidad a los Fondos de Solidaridad: Fondos Europeos para Refugiados, Integración, Retorno y Fronteras Exteriores), y del Fondo de Seguridad Interior (FSI), aparte de los recursos de las Agencias Frontex, Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) y Europol. Para 2015 y 2016, la Comisión destinará 9.200 millones de euros a la crisis de los refugiados.

El Acuerdo global con Turquía, clave en esta crisis<sup>10</sup>, al que se llega en Octubre 2015, que incluye tanto proseguir avanzando en los capítulos de la negociación de adhesión abierta en 2005, como el compromiso de liberalización de visados y un mayor control de salida del territorio turco hacia Grecia, con una ayuda europea para este fin.

---

<sup>8</sup> A este respecto, la Comunicación COM (2015) 453 final de 09.09.2015, Plan de Acción de la UE en materia de retorno.

<sup>9</sup> Ver, Comisión Europea, Comunicado de prensa IP/15/5700 de 23 de septiembre de 2015, “Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración”

<sup>10</sup> SOLER, E., “Turquía se hace indispensable”, en CIDOB *Europa ante la crisis de los refugiados: 10 efectos colaterales*, 11/2015, pp. 35-36.

También Medidas con los Estados balcánicos implicados, en la ‘*High Level Conference on the Eastern Mediterranean- Western Balkan Route*’, celebrada en Octubre 2015, adoptando medidas de coordinación y gestión, y también otras 100.000 nuevas plazas para acogida y registro (50.000 de ellas en Grecia).

Con los Estados africanos se celebró en Malta, en Noviembre de 2015, una cumbre más enfocada hacia las afluencias migratorias subsaharianas, decidiendo crear un Fondo Fiduciario de emergencia de la UE para África, con una aportación de 1.800 Millones de euros

En Diciembre 2015, la Comisión propuso reforzar los controles exteriores con la creación de la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas, y con la revisión de la normativa Schengen, para obligar a sistemáticamente controlar la entrada y salida de los ciudadanos UE que cruzan las fronteras exteriores del área Schengen <sup>11</sup>

### **III. VALORACIÓN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS**

Ha habido generalizadas críticas y amplia decepción con la UE por la falta de rapidez y eficacia en afrontar las dramáticas llegadas de inmigrantes y sus dantescas escenas, lo que ha tenido unas consecuencias negativas de todo orden, incluso sanitarias<sup>12</sup>. Es cierto que la UE no tiene en esta materia competencial compartida una capacidad de decisión y respuesta como si fuera un Estado unificado con competencias y medios plenos en la materia, y que los planteamientos soberanos de los Estados miembros son muy dispares en este tema de la inmigración y refugio -principalmente de musulmanes- tan esencial para las identidades nacionales. Sin embargo, objetivamente, la Unión y los Estados han respondido descoordinada, lenta e insuficientemente en proporción a la magnitud de la crisis.

Con todo, aunque las medidas en sí pueden ser discutibles, han sido variadas y atendiendo el corto y medio plazo en una cierta estrategia europea, que ha correctamente detectado errores y fallas institucionales y normativas. Estas medidas han sido adoptadas sobre todo a partir de Septiembre de 2015, en una batería amplia, aunque desde luego no con la contundencia necesaria, con algunas medidas que legalmente contaban con base jurídica en el TFUE.

---

<sup>11</sup> Puede verse el Comunicado de la Comisión IP/15/6327 de 15.12.2015.

<sup>12</sup> Informe de Médicos Sin Fronteras, “Carrera de obstáculos hacia Europa 2015: catastrófico fracaso de Europa a la hora de responder a las necesidades de los refugiados y los migrantes”, de 19.01.2016.

Ciertamente, el establecimiento de ‘Puntos críticos’ (Hostspots) para identificación y coordinación no ha conseguido desplegarse plenamente como previsto<sup>13</sup>, en un contexto donde los Estados han rechazado desde el principio la posibilidad de establecer campamentos en el interior de la UE para una adecuada y planificada recepción e identificación de los refugiados que van llegando.

Aún peor ha sido la reubicación de los solicitantes de asilo, reconocida desde todos los ángulos como muy deficiente, pues no ha llegado a 300 personas (272 de 160.000). Esto es particularmente reflejo de la actitud renuente de los Estados, que ya al principio impidieron una buena medida de la Comisión, que en Mayo de 2015 propuso que se regulara la nunca activada previsión de protección temporal en caso de emergencia por afluencia repentina y masiva<sup>14</sup> que al final no prosperó por las negativas reacciones de Estados. En este decisivo momento de la crisis, la Comisión pretendía además establecer un sistema permanente de reparto de la responsabilidad de refugiados y solicitantes de asilo entre los Estados miembros, mediante la implantación de un régimen de reubicación obligatorio y de activación automática para distribuir a las personas necesitadas de protección internacional dentro de la UE a raíz de una afluencia masiva.

En este orden de ideas, probablemente el lado más negativo ha sido la actitud insolidaria de algunos Estados, calificable incluso como frontalmente contraria a principios esenciales de una Comunidad de Derecho en el trato a los extranjeros. Al mismo tiempo, determinadas medidas de legalidad y ética muy cuestionables se han considerado amenazadoras de la libertad de circulación del espacio Schengen, con la reintroducción de controles temporales internos entre algunos Estados (Alemania, Austria, Suecia, Noruega, Dinamarca y Francia) y el levantamiento de vallados fronterizos exteriores por los Estados miembros (Eslovenia, Hungría), además del surgimiento de ‘zonas de tránsito’ en Alemania<sup>15</sup>. Estas medidas han sido calificadas - con cierta ligereza- como el colapso o fin del Área Schengen; cuando se trata en realidad de medidas puntuales adoptadas por los Estados miembros -con conocimiento y aprobación de la Comisión Europea-, y tienen su lógica ante unas afluencias migratorias de cientos de miles de personas, como no se conocían desde la II Guerra Mundial, y que ha venido mezclada con una inmigración económica añadida (como la balcánica que se

---

<sup>13</sup> “La primera medida estrella de la UE para los refugiados fracasa en Grecia” *El País* de 31.12.2015

<sup>14</sup> Art. 78.3 TFUE y Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida DO L 212 07.08.2001.

<sup>15</sup> *El País* de 02.11.2015

incorporó a estos desplazamientos masivos), y con los temores de la entrada por esta vía de terroristas y personas vinculadas al yihadismo.

Es sin embargo cierto que estas medidas de excepción de Schengen son impactantes y muy severas y de una duración no conocida hasta ahora, con el riesgo de su generalización como excepcionalidad a la libre circulación. Además la actitud de dirigentes y gobiernos ha agriado lo que debía ser una respuesta coherente y solidaria europea, destacando la actitud húngara que ha llegado a adoptar una ley que condena con prisión de 3 años la entrada ilegal en el país. En general las medidas adoptadas progresivamente por las instituciones europeas no han encontrado ni rapidez ni generosidad en su aplicación por los Estados, particularmente en el tema de las cuotas de refugiados que deben asumir en diferente magnitud los Estados miembros.

En cualquier caso la valoración de las medidas va muy vinculada a reflexiones de fondo sobre el impacto de esta crisis migratoria en la UE, algunas de las cuales se exponen a continuación.

#### **IV. ALGUNOS TEMAS DE REFLEXIÓN QUE PLANTEA LA 'CRISIS DE LOS REFUGIADOS' Y SUS CONSECUENCIAS**

##### *1. Refugiado / Inmigrante*

Se ha convertido en urgente una reflexión y un esfuerzo conceptual de diferenciación entre los conceptos de refugiado y de inmigrante<sup>16</sup>. Esta crisis ya abiertamente ha puesto sobre la mesa la insostenibilidad de la utilización del término refugiado de la Convención de Ginebra, que desde los años 90 se ha visto desvirtuado por las realidades migratorias internacionales. Actualmente es común referir como refugiados o asilados todas las personas que han llegado a Europa en el último año, abarcando también a inmigrantes incorporados en esa avalancha. Este tratamiento mediático tiene una explicación: conceptualmente el asilo conlleva una protección *durante* (y *ex-post*) a la decisión. La solicitud de asilo dispara automáticamente una protección del Estado en el tiempo de espera hasta la decisión final (negativa o positiva). Y cientos de miles de personas que han llegado han solicitado esta condición, que supone la protección temporal durante al menos el tiempo de estudio de la solicitud. Esta tendencia ejemplifica cómo las tradicionales instituciones internacionales del asilo y refugio han ido perdiendo su dimensión de protección de casos personales de extranjeros individualmente perseguidos, desnaturalizándose para difuminarse en una dimensión humanitaria de la inmigración.

---

<sup>16</sup> Y. ONGHENA, "¿Migrantes o refugiados?", CIDOB, Opinión 355, Octubre 2015.

Por su parte, como es sabido, no existe una definición del concepto de inmigrante, legalmente una noción débil ante el esencial concepto fuerte de 'extranjero' (todo inmigrante es extranjero, pero no todo extranjero es inmigrante). Probablemente ha de reflexionarse y legislar sobre esta línea de diferenciación conceptual entre inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados. Hay margen conceptual para precisar mejor y por tanto regular y proteger mejor: si inmigrante es una definición negativa, refugiado *stricto sensu* es una definición positiva; y en medio queda un margen conceptual para los refugiados que no son *lato sensu* los 'refugiados' de la convención de Ginebra, y que hoy por hoy están regulados en Derecho europeo con la figura de la 'protección subsidiaria', o el asilo 'humanitario', que son aplicados por cada Estado. Hay por tanto margen de mejora en la normativa común europea, como la mayor cohesión del concepto de 'país seguro', para estas personas en busca de protección internacional.

## 2. Libre circulación y Schengen

La crisis también plantea una acuciante reevaluación de la experiencia *Schengen*, que durante 20 años ha demostrado en su ininterrumpida aplicación y vigencia una extraña combinación de fragilidad y solidez. Sin duda alguna la irrupción de millón y medio de personas moviéndose por el espacio federal de libre circulación europeo sin una normativa europea coherente de protección y asilo, y con disfuncionalidades en su aplicación por los Estados, obliga a reflexionar sobre su capacidad de resistencia y la necesidad de una normativa más perfeccionada y obligatoria sobre asilo e inmigración. Y muy especialmente sobre la fragilidad de las fronteras exteriores europeas, y los controles de las mismas. Desde luego, las crisis puntuales siempre han resultado preocupantes por la facilidad de desbordamiento de los sistemas estatales con un relativamente bajo número de llegadas imprevistas (así la crisis de los cayucos en Canarias en 2006, o las llegadas a las islas italianas desde el Túnez de la primavera árabe en 2011). Ahora se siguen los mismos parámetros de comportamiento que en aquellas crisis, pero las consecuencias no son sólo puntuales sino devastadoras para el conjunto y han provocado una falla estructural en el funcionamiento de la libre circulación en la Unión.

No sólo la reflexión sino la decisión se impone: la confluencia de las crisis siria, libia y otras en diversos puntos del mediterráneo y oriente medio han provocado esta excepcional riada humana, y que incluso ha llevado a la necesidad de intervención de otras organizaciones y entidades internacionales (Organización Mundial de las Migraciones, Programa Mundial de Alimentos, ACNUR, por ejemplo). Aunque puede que no tenga el carácter excepcional de esta crisis de 2015, todo apunta a que esta afluencia continuará sostenidamente en los próximos años, de forma permanente. En este sentido



se inscribe la solicitud de ACNUR de que se establezca un sistema de reubicación permanente entre los Estados miembros.

En cualquier caso, para evitar la renacionalización de los controles y políticas migratorias, parece lo más urgente y acuciante asegurar los logros del espacio 'federal' de circulación en el área Schengen, y para ello es necesario conseguir un adecuado control de acceso ordenado y registro integral en las fronteras exteriores italianas y especialmente griegas.

### 3. Las crisis y el método de avance comunitario

En situaciones de crisis los Estados acuerdan medidas favorables directa o indirectamente a una mayor integración, impensables en otros contextos, y que hacen avanzar la construcción y la Comunidad de Derecho europeas. Pueden ponerse de ejemplos en estas materias las normas de actuación para las intervenciones en fronteras exteriores, como las de los Equipos de Intervención Rápida (RABIT), o las normas de actuación en los diferentes espacios marítimos<sup>17</sup>. Igualmente sirve de ejemplo de cómo el Derecho europeo sirve de punta de lanza regulando materias por desarrollar de Derecho internacional, como es el caso de la normativa en 2004 sobre la 'protección subsidiaria'<sup>18</sup>.

Pues bien, con la crisis migratoria en las fronteras exteriores, tal es la necesidad que no sólo se ha reverdecido la discusión, sino que se ha propuesto por la Comisión, reemplazar la Agencia Frontex por *un Cuerpo Europeo de Fronteras y Guardacostas*: de un plumazo se borran años de debates sobre la viabilidad constitucional en los Estados de un eventual Cuerpo europeo de intervención en la gestión de las fronteras exteriores.<sup>19</sup>

A su vez la crisis ha puesto en evidencia la necesidad de legislar y armonizar determinados aspectos esenciales del Sistema Común de Asilo, como es establecer una lista común de 'países seguros' a efectos de resolver las solicitudes de asilo, para las que los Estados tienen diferentes listas de 'países seguros'. Del mismo modo, hay un

---

<sup>17</sup> Reglamento (UE) n.º 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DO L 189, 27.6.2014, pp. 93-107.

<sup>18</sup> Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, DO L 304, 30.9.2004, pp. 12-23

<sup>19</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, on the European Border and Coast Guard, COM (2015) 671 final 15.12.2015.

cuestionamiento mismo de la normativa de determinación del Estado responsable del examen de la demanda de asilo (sistema Dublín)<sup>20</sup>, pues la regla comunitaria actual es que corresponde a los Estados de entrada y primer registro -lo que ha sido sistemáticamente incumplido con cientos de miles de personas por Italia y especialmente Grecia-.

El Espacio de Libertad, Seguridad Justicia nació hace casi 20 años con un enfoque 'federal' regulando en el Capítulo 2 del Título V TFUE las materias de control de fronteras, asilo e inmigración; y probablemente asistiremos a una aún mayor intensidad de la acción normativa de la UE en esta materia compartida, que lleva a un mayor reforzamiento y unificación de la normativa europea de inmigración y del Sistema de Asilo común.

#### 4. Los valores y la identidad de la Unión

El tratamiento y deficiente respuesta dada por la UE y los Estados europeos al millón y medio de personas llegadas en 2015 se ha percibido como un error y una grave decepción moral, lo que tiene unas demoledoras consecuencias, *ad intra* y *ad extra*, para Europa y los europeos. Por ello, la crisis de los refugiados igualmente ha planteado abiertamente la vigencia efectiva de los valores europeos, referidos en el TUE y en el frontispicio de una integración basada en los Principios democráticos básicos y el respeto de la dignidad de la persona y los derechos humanos. La acogida deficiente y descoordinada de personas en busca de protección internacional, las medidas y actitudes xenófobas, plantean la aplicabilidad práctica de los valores europeos en el interior y hacia el exterior; y es que nos encontramos ante una eclosión y proliferación en dirigentes y opiniones públicas de discursos nacionalistas y antieuropeos, con aspectos de xenofobia y racismo, que ya se habían disparado tras los efectos de las medidas por la crisis económica.

Desde luego, la llegada y desplazamientos masivos durante 2015 conllevan reacciones de las opiniones públicas (complicadas con las agresiones sexuales de Nochevieja de Colonia) y actitudes de líderes y gobernantes abocados a delicadas tomas de posición y decisiones políticas de envergadura. Particularmente especial es la posición alemana: la Canciller Merkel fue determinante para que la República Federal acogiera a cientos de miles de refugiados solicitantes de protección, lo que no es pacífico en su propio país ni en otros países que han acusado esta actitud generosa y abierta de provocar un 'efecto llamada'. La crisis de refugiados tiene variables

---

<sup>20</sup> Puede verse GARCÉS-MASCAREÑAS, B., "Por qué Dublín 'no funciona'", CIDOB, Notes 115, 11/2015.

sociológicas difíciles de calibrar, como el miedo al extranjero con el impacto identitario que tiene el componente musulmán de los que buscan protección.

Por ello la necesidad de reflexión sobre los valores de la unión y su protección efectiva, en un contexto creciente de islamofobia y populismos y lucha contra el terrorismo, convertida tras los atentados de París abiertamente en la amenaza mayor para la seguridad de los países europeos hoy en día. Y en este contexto urge replantear la vigencia, aplicabilidad y alcance práctico hoy de estos valores, que son específicos valores europeos por estar compartidos ante un pasado oprobioso, lo que a su vez vincula los valores con el proyecto de comunidad política<sup>21</sup>. Todo ello refuerza la necesidad de oponer la memoria colectiva del mal pasado europeo de indignidad, opresión y violencia, el pasado de intolerancia, a las actuales tendencias de deterioro de la tolerancia, la apertura y la solidaridad de los europeos.

##### *5. Riesgos políticos, impactos económicos y demográficos de la afluencia masiva de personas en búsqueda de protección*

El debate sobre las consecuencias y el impacto político, económico y demográfico no ha hecho más que empezar, ya que todo señala que las corrientes migratorias hacia Europa se mantendrán en el futuro<sup>22</sup>.

En este sentido hay progresiva conciencia de la impresionante amenaza que suponen las consecuencias y continuidad de esta crisis, y la necesidad de calibrar seriamente las medidas que deben adoptarse por la UE y los Estados. Y es que el impacto de estos acontecimientos ha sido, es y será estructural; la UE había mantenido el corazón de la integración blindado ante la Gran Recesión de 2008 y sus terribles efectos, ya que no fueron cuestionados seriamente ni el mercado interior ni las libertades esenciales del espacio federal de libertades económicas y circulatorias. Sin embargo la sacudida política de esta crisis migratoria iniciada con fuerza en 2015 ha tenido ya la consecuencia de poner en cuestión todo el edificio político europeo, con la inmediata amenaza de la pieza esencial que es la libre circulación de personas en el marco Schengen -lo que a su vez tiene consecuencias económicas directas-. Y entendidas en sus múltiples variables, las dimensiones económicas de la crisis migratoria parecen costosas en el

---

<sup>21</sup> “El proyecto de comunidad política europea es especial porque su enemigo, el otro que define su identidad, es su propio pasado”, T. G. ASH en ‘Reescribir la historia del futuro de Europa, *El País* 24.12.2015.

<sup>22</sup> “Mass migration into Europe is unstoppable”, *Financial Times* 11.01.2016.

corto plazo, pero muy favorables a medio y largo plazo<sup>23</sup>, al igual que en la faceta de impacto demográfico, aunque los estudios en estas variables acaban de iniciarse<sup>24</sup>.

Y por lo que hace a los riesgos políticos, ya parece nuevamente planteado abiertamente el avance a dos velocidades, con las advertencias de los líderes políticos que calibran como esencial para la supervivencia de la Unión la correcta reacción ante la crisis<sup>25</sup>. Y todo en un contexto de retraimiento político generalizado donde “el sueño europeo se ha desvanecido”<sup>26</sup>, y la fórmula mítica de la ‘*Unión cada vez más estrecha*’, originaria desde los primeros Tratados, está puesta expresamente en cuestión desde hace años.

## 6. *Limes Imperii*

Desde luego, los movimientos transfronterizos de personas obedecen en última instancia a una pulsión antropológica de búsqueda de supervivencia y mejores condiciones de vida en otros territorios que ofrezcan paz y seguridad. Pero con esta crisis se ha puesto de relieve que las masivas afluencias migratorias y de refugiados hacia Europa tienen carácter estructural y permanente, lo que plantea un periodo futuro largo para Europa de difíciles decisiones y medidas de aplicación. Muy llamativamente las opiniones públicas solicitan de la UE una respuesta de conjunto, inmediata y eficaz, como si fuera la entidad política que no es: necesitaría una centralización y competencias de tipo federal, o al menos la vía alternativa de optar por un modelo o Pacto confederal.

Pero en cualquier caso la UE sí es una entidad política internacional *in statu nascendi*. Y una comunidad política no puede sobrevivir con esta vulnerabilidad en el acceso al territorio por sus fronteras exteriores, ni con esta fragilidad ante los movimientos masivos interiores de personas en busca de protección. Si los controles terrestres y aeroportuarios han tenido durante años rodaje y medidas de mejora, probablemente el control marítimo exterior en el Mediterráneo es difícil de asegurar, con carácter estructural, como lo prueban las difíciles misiones aprobadas por la UE como ‘Tritón’, ‘Poseidón’ o ‘Prometeus’ -y donde se ha llegado incluso a amagar con una variante

---

<sup>23</sup> “IMF says refugee influx could provide EU economic boost”, *The Guardian*, 20.01.2016.

<sup>24</sup> MARQUINA, A., “El impacto de los flujos de refugiados en la Unión Europea. Los posibles dividendos demográficos y económicos”, UNISCI Comentario nº 93, 10 Diciembre 2015.

<sup>25</sup> “French PM Manuel Valls says refugee crisis is destabilising Europe-Speaking at the World Economic Forum in Davos, Valls fears the flow of those fleeing war zones is placing the concept of Europe in danger”, *The Guardian*, 22.01.2016; “Francia y Holanda alertan de que la crisis migratoria amenaza con romper la UE”, *El País* 22.01.2016.

<sup>26</sup> Declaraciones del Comisario europeo de Inmigración, D. Avramopoulos, 11.11.2015.

operativa de tintes militares contra los traficantes en la ribera sur mediterránea, 'Eunavfor Med / Sofía'.

Pero independientemente de los estrictos controles de frontera exterior, la crisis de los refugiados pone de relieve la necesidad de una política de fronteras y relaciones fronterizas de envergadura continental, con una intensa dimensión vinculada al desarrollo del Derecho europeo de Extranjería.

El establecimiento por Roma a partir del Siglo I del *limes imperii* conllevó una compleja serie de medidas de fortificación, diplomacia con los pueblos colindantes, estrategias militares y articulaciones defensivas diferentes de las desplegadas anteriormente. Roma desarrolló una política de *limes* adaptada a cada entorno, y lo que es más importante, con un cambio de concepción y valores sobre el significado de las fronteras y de la entidad política en las nuevas circunstancias del Imperio. Quizás este recuerdo de los remotos confines imperiales nos puede servir como trasfondo de reflexión sobre la necesidad del cambio de mentalidad, de crear una política coherente y transfronteriza, más que de controles de fronteras, con una coherente, completa y cohesionada política de extranjería, que englobe los diferentes y complejos aspectos de la inmigración, el asilo y la acogida de personas que buscan protección internacional.

La crisis de los refugiados y otras razones como la necesidad de estabilidad en el entorno inmediato, llevan a que la UE vaya a necesitar probablemente una fuerte y decidida estrategia de securización progresiva y estabilización no sólo de las fronteras exteriores terrestres y marítimas, sino también y especialmente de los territorios inmediatos fronterizos (el '*limes imperii*' próximo en el este y en el Mediterráneo) con una franja de vecindad liminar estrechamente vinculada (Turquía, Marruecos, por ejemplo). Esta estrategia podrá conllevar políticas y acciones variadas: acuerdos, externalización de numerosos aspectos de la política de inmigración y asilo (así los Centros de Llegada de inmigrantes como el polivalente inaugurado en Níger en 2015; o los campamentos de acogida en Estados limítrofes, financiados por la UE, en Turquía, Líbano, Jordania), y una política intensa de cooperación al desarrollo y estabilización política-económica de los Estados y territorios inmediatos a la Unión; además de una Política exterior estratégica y acciones de pacificación militar del *limes* (el caso de la intervención UE y de Estados europeos en misiones en la franja del Sahel es paradigmático). Por tanto no sólo un Cuerpo europeo de Fronteras y guardacostas, sino el reconocimiento de nuevas políticas y estrategias fronterizas o transfronterizas -diferentes de las genéricas relaciones de vecindad- integradas en un nuevo objetivo transversal de la Unión para el vasto y variado espacio liminar europeo, objetivo intensamente guiado por los valores europeos. Porque las fronteras son también una representación simbólica y moral de la comunidad política europea.