

JORNADAS SOBRE DERECHO, INMIGRACIÓN Y EMPRESA

Santiago Ripol Carulla
(Coord.)

Colegio Notarial de Cataluña

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2019

Sumario

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN (Joan Carles OLLÉ I FAVARÓ).....	11
PRESENTACIÓN. NUEVOS ENFOQUES EN LA REGULACIÓN INTERNACIONAL Y EUROPEA DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES (Santiago RIPOL CARULLA).....	15
LA CRISIS MIGRATORIA EN EUROPA (2014-2015)	
LAS CRISIS MIGRATORIAS EN LA UNIÓN EUROPEA: EL PAPEL DE FRONTEX (Gil ARIAS FERNÁNDEZ)	33
LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA CRISIS MIGRATORIA Y SU IMPACTO EN EL SECA: DE <i>DUBLÍN III</i> A <i>DUBLÍN IV</i> (Silvia MORGADES GIL)	47
JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE ASILO, FRONTERAS Y MIGRACIÓN (Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI)	67
REFUGIADOS Y CRISIS MIGRATORIAS: FRONTERAS Y <i>DESTERRITORIALIDAD</i> EN LAS PUERTAS DE EUROPA (Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ)	89
LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA	
LA REGULACIÓN DEL ACCESO AL «TERRITORIO» DE LA UNIÓN EUROPEA (Javier A. GONZÁLEZ VEGA)	119
LAS LIBERTADES DE CIRCULACIÓN Y MOVILIDAD DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES EN LA UNIÓN EUROPEA: DERECHOS, CONDICIONES Y LIMITACIONES (Manuel CIENFUEGOS MATEO)	145

	Pág.
LA TUTELA DE LA JUSTICIA CIVIL EUROPEA (Ana FERNÁNDEZ-TRESGUE- RRES GARCÍA).....	189
IDEAS A VUELAPLUMA SOBRE LA FAMILIA EN EL MARCO DEL DE- RECHO EUROPEO (Gema Díez-PICAZO GIMÉNEZ).....	215
DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO EN MATERIA DE DERECHO DE FAMILIA Y DE SUCESIONES	
ÁMBITO DE APLICACIÓN, EXCLUSIONES E INNOVACIONES EN LOS NUEVOS REGLAMENTOS (UE) DE DIPR., SOBRE RÉGIMEN DE BIENES DEL MATRIMONIO Y DE LA UNIÓN REGISTRADA (Ana QUIÑONES ESCÁMEZ).....	265
EL REGLAMENTO 4/2009 Y EL PROTOCOLO DE LA HAYA EN MATE- RIA DE ALIMENTOS: UN INTENTO DE DELIMITACIÓN NORMATI- VA (Sixto A. SÁNCHEZ LORENZO).....	295
EL DERECHO DE SUCESIONES: EL REGLAMENTO 650/2012 EN MA- TERIA DE SUCESIONES <i>MORTIS CAUSA</i> Y LA CREACIÓN DE UN CERTIFICADO SUCESORIO (Ángel SERRANO DE NICOLÁS)	317
CUESTIONES DE DERECHO INTERREGIONAL EN APLICACIÓN DE LOS NUEVOS REGLAMENTOS COMUNITARIOS	
LA LEY 5/2015, DE DERECHO CIVIL VASCO: DE LOS CONFLICTOS IN- TERREGIONALES A LOS CONFLICTOS INTERLOCALES (Juan José ÁLVAREZ RUBIO)	339
CUESTIONES DE DERECHO INTERREGIONAL EN LA APLICACIÓN DE LOS NUEVOS REGLAMENTOS COMUNITARIOS (Santiago ÁLVA- REZ GONZÁLEZ)	363
LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES PARA RE- GULAR EL <i>DIVORCIO INTERREGIONAL</i> (Albert FONT I SEGURA).....	389
MIGRACIONES, INTEGRACIÓN Y EMPRESA	
CIUDADANÍA CULTURAL, INTERCULTURALIDAD, ESPACIO PÚBLICO Y POLÍTICAS DE INCLUSIÓN: UNA PROPUESTA PARA JÓVENES DE BARRIOS DIVERSOS (Ricard ZAPATA-BARRERO).....	413
REFUGIADOS, DESPLAZADOS, INMIGRANTES (Victoria CAMPS CERVERA).	435

	<u>Pág.</u>
LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD EN CÁRITAS DIOCESANA DE BARCELONA (CDB) (Imma MATA I BURGAROLAS)	445
EL TERCER SECTOR SOCIAL ANTE EL RETO DE LAS DIFICULTADES DE ACCESO A LA VIVIENDA (Carme TRILLA I BELLART)	449
BRAVAL, VEINTE AÑOS TRABAJANDO POR LA INCLUSIÓN A TRAVÉS DEL DEPORTE (Josep MASABEU TIERNO)	461
LA FUNDACIÓ BANCÀRIA LA CAIXA DAVANT EL REPTE DE LA INTEGRACIÓ (MARC SIMÓN MARTÍNEZ)	471

Presentación

Joan Carles OLLÉ I FAVARÓ
Decano del Colegio Notarial de Cataluña

En menos de dos décadas Cataluña —y el conjunto de España— ha pasado de tener un índice de inmigración residual, de alrededor de un 2 por 100, a ser uno de los territorios con más inmigración de toda Europa, con cerca del 14 por 100 del total de la población. En esta última década el porcentaje se ha mantenido estable, pero en la anterior el crecimiento fue espectacular, casi único en el mundo. Si bien no somos un país xenófobo o racista (no hay ningún partido político relevante que defienda esta ideología, y al fin y al cabo la clase política representa a la sociedad), este crecimiento vertiginoso del fenómeno migratorio sí que ha provocado determinados problemas y un fuerte debate político y jurídico en nuestro país con la finalidad de tratar de dar respuestas a los nuevos retos.

La globalización y otros fenómenos como las guerras, la pobreza y el hambre, e incluso el cambio climático, acentuarán en el futuro cada vez más los movimientos migratorios. No hemos de olvidar que todos somos potencialmente inmigrantes, a menudo ayer lo era la generación de nuestros padres y hoy lo es la de nuestros hijos. Curiosamente la fuerte presión inmigratoria actual solo se explica porque el modelo europeo, tan cuestionado desde dentro de la propia UE, es percibido desde otros continentes como un modelo de prosperidad y libertad. Es nadar un poco a contracorriente ahora, pero Europa solo podrá avanzar con fuerza desde los valores del humanismo, la solidaridad, los derechos humanos y el respeto al diferente. Un objetivo clave a medio plazo es alcanzar el consenso político alrededor de una normativa común que regule, controle y racionalice la llegada de inmigrantes, de otra parte inevitable, e incluso necesaria, como afirman los economistas, para contrarrestar la caída demográfica y mantener la viabilidad del admirado estado del bienestar europeo.

En los Estados sociales y democráticos el Derecho es un factor de integración y de cohesión, de garantía de igualdad y de protección de los derechos individuales de las personas, sin discriminaciones por razón de su origen, raza o religión. Los juristas podemos aportar mucho en el campo de la inmigración: nos corresponde dejar al margen la legítima controver-

sia política y ofrecer soluciones a los problemas concretos de las personas que se encuentran en nuestro país. La inmigración no debería ser vista como un problema sino como una oportunidad para Europa, ya que a los factores anteriormente citados cabe añadir el inminente envejecimiento progresivo de nuestra población, que hará necesaria la llegada de millones de inmigrantes en los próximos años y su integración social con el fin de conservar —o mejorar— nuestro modelo económico y social.

La celebración de las Jornadas sobre Derecho, Inmigración y Empresa, organizadas por el Colegio Notarial y la Fundación de los Notarios de Cataluña los días 13, 14, 20 y 21 de marzo de 2018, respondió a la voluntad de abordar ampliamente las distintas vertientes de la inmigración, tanto desde el punto de vista jurídico como social. Unas Jornadas que tuvieron lugar precisamente diez años después de las organizadas bajo el mismo título y por las mismas instituciones, que ofrecieron de nuevo el altavoz a algunos de los más destacados representantes del mundo de las Universidades del conjunto del Estado, de la Administración y de instituciones del tercer sector para actualizar visiones y reflexionar sobre dónde estábamos y dónde estamos actualmente.

Este libro recoge las ponencias de aquellos expertos que participaron en ellas, de gran nivel jurídico, analizando las principales vertientes de la inmigración. Así, repasaron desde la perspectiva del Derecho internacional público y privado temas de máxima actualidad como el derecho de asilo, la circulación de ciudadanos de terceros países dentro de la UE, la sustracción internacional de menores, el reglamento de sucesiones y el certificado sucesorio o los nuevos reglamentos comunitarios de régimen económico matrimonial y efectos matrimoniales de parejas registradas.

Las sesiones pusieron de relieve algunas cuestiones no resueltas, como la situación de desamparo y fracaso personal en que se encuentran los jóvenes inmigrantes huérfanos cuando alcanzan la mayoría de edad y se ven obligados a dejar la protección de las instituciones tutelares, o los problemas de los matrimonios homosexuales cuando se trasladan a vivir a terceros países de la misma UE que no reconocen estos matrimonios. El TJUE ha dado una primera respuesta a este último problema en virtud de la Sentencia de 5 de junio de 2018, entendiendo que la Directiva 2004/38 CE que regula el ejercicio de la libre circulación dentro de la UE contiene un concepto neutro de «cónyuge», sin distinguir entre parejas heterosexuales u homosexuales a los efectos de la protección jurídica derivada de esta normativa. En este caso, se trataba de una pareja homosexual de un ciudadano rumano y otro de Estados Unidos, casados en Bruselas de acuerdo con la legislación belga que autoriza este matrimonio, pareja que después se quiso establecer en Rumanía, que prohíbe el matrimonio homosexual. La sentencia, en el marco de la Directiva, obliga a este país a reconocer el derecho a la libre circulación y a conceder el permiso de residencia al ciudadano del tercer país.

En el campo de los principios y los valores inspiradores, una conclusión diáfana de los especialistas es que, en la medida que sea posible le-

galmente, es fundamental dar un trato igual al inmigrante establecido en nuestro país que al nacional. El trato especial, incluso con voluntad de protección, acaba siendo discriminatorio. Constatado internacionalmente un cierto fracaso de los modelos comunitarista y multicultural, actualmente el consenso académico en nuestro país gira en torno a las políticas interculturales: más que de integración hay que hablar y trabajar en el diálogo, el contacto y la mezcla entre culturas y nacionalidades. Y una segunda gran recomendación se impone: es imprescindible que, al margen de las políticas de las diferentes Administraciones, las instituciones de la sociedad civil se impliquen activamente en actuaciones de responsabilidad social frente a un fenómeno que es capital en nuestra sociedad.

En Cataluña existe una impresionante red de entidades que desde hace bastantes años está trabajando de manera excelente en el campo de la inmigración. Instituciones como Caritas, Braval, Obra Social la Caixa o Acnur, y tantas y tantas otras, están concentrando grandes medios personales y materiales de forma altruista con resultados muy positivos. Igualmente la Fundación de los Notarios de Cataluña desde hace una década está llevando a cabo diferentes actuaciones de solidaridad y apoyo a los colectivos vulnerables en riesgo de exclusión social y de concesión de becas a opositores al título de notario con pocos recursos. También la Fundación Aequitas, del Consejo General del Notariado, tiene tras de sí una importante trayectoria dentro de este ámbito en el conjunto del Estado. Sin embargo, es mucho lo que nos queda todavía por hacer y por avanzar: entre todos tenemos que seguir construyendo nuevos proyectos y sumando más energías desde nuestro tejido social y empresarial.

Hay una interesante perspectiva notarial del fenómeno migratorio, donde está muy presente y se proyecta con plena normalidad e igualdad de derechos. En Cataluña en el año 2017 se firmaron un total de 1.353.857 documentos notariales, de los que 132.171 correspondían a ciudadanos extranjeros de más de 150 nacionalidades diferentes. Si lo comparamos con los documentos que se firmaron diez años antes, 81.083 de un total de 1.215.251, vemos que la proporción de documentos firmados por ciudadanos extranjeros ha aumentado considerablemente, pasando en esta década de un 6,7 por 100 el año 2007 al actual 9,6 por 100. En definitiva, teniendo en cuenta que, según datos del Instituto Catalán de Estadística, la proporción de ciudadanos extranjeros es prácticamente la misma que hace diez años, cabe concluir que el notario está cada vez más presente en los actos jurídicos de las personas extranjeras. El CGN podría dar sin duda unas estadísticas generales muy similares en términos porcentuales a las que aquí se indican.

El aumento de la presencia de los nacionales extranjeros en las notarías catalanas y españolas es una muestra más de su integración creciente en el día a día de la actividad jurídica y económica de nuestra sociedad, hecho que comporta que requieran cada vez con más frecuencia, tanto en su vida privada como en su actividad profesional, de la prestación del servicio público notarial y de la seguridad jurídica que ofrecemos los

notarios a todos los ciudadanos. En un mundo globalizado, en que cada vez hay más movilidad internacional de personas, familias y empresas y, como efecto ineludible, una progresiva internacionalización de las relaciones jurídicas y un incremento exponencial de su complejidad técnica, el control de legalidad, el consentimiento informado y el asesoramiento reequilibrador que aseguran los notarios son fundamentales para garantizar los derechos y la igualdad de todos los ciudadanos.

Por todo ello, nos complace especialmente poder publicar este volumen que recoge las aportaciones científicas de tan alto nivel que tuvieron lugar en el transcurso de la Jornada anteriormente citada, y que seguro contribuirán a mejorar la regulación de un fenómeno de máxima actualidad e interés como la inmigración.

Presentación

Nuevos enfoques en la regulación internacional y europea de las migraciones internacionales

Santiago RIPOL CARULLA
Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad Pompeu Fabra

I. LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LOS MIGRANTES DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Derecho internacional abordó inicialmente la cuestión migratoria desde la perspectiva de los derechos humanos. En el marco de las Naciones Unidas la primera plasmación normativa del enfoque migración/derechos humanos se concretó en 1985. Se trata de la Resolución 40/144, de 13 de diciembre, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven. A esta Resolución siguieron otras, destacando la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/48, de 25 de abril, y la Resolución 59/194, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 18 de marzo de 2005, sobre Protección de los migrantes. En el plano convencional debe mencionarse la importante Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, en vigor desde el 1 de julio de 2003.

En todos estos textos se pide a los Estados que, de conformidad con sus respectivos sistemas constitucionales, promuevan y protejan eficazmente los derechos y libertades —tal y como aparecen recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos— de los migrantes y, más en concreto, que apliquen las obligaciones asumidas cuando ratificaron los instrumentos internacionales de protección de los derechos

humanos de los que son parte. Se hace referencia, en concreto, a los siguientes tratados: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984), y Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Y se exhorta a los Estados a que adecúen sus legislaciones y políticas de inmigración a estos efectos¹.

Las decisiones adoptadas por los diferentes órganos de control de los tratados señalados ofrecen luz sobre los puntos más oscuros del trato dispensado por los Estados a los inmigrantes². Por centrarnos solo en los derechos relacionados con la libertad y la seguridad personal resulta que en sus informes el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité contra la Tortura han mostrado su preocupación por las condiciones de detención administrativa en la que se hallan los migrantes irregulares una vez han alcanzado el territorio del Estado al que se han dirigido, previa a la deportación, expulsión o admisión del migrante. Estos órganos han señalado, en particular, el aislamiento al que son sometidos, el empleo de cárceles como centros de detención lo que obliga a los migrantes a convivir con presos comunes, la larga duración de la detención, las pésimas condiciones de estos centros, el hecho de que se dispense a todos los migrantes un mismo trato, sin diferenciar los grupos más vulnerables... En ocasiones, los órganos internacionales de control han señalado al Estado la necesidad de modificar su legislación de cara a garantizar la suspensión de la ejecución de las órdenes de expulsión cuando se haya interpuesto un recurso y este aún no se haya resuelto, o el uso desproporcionado de las medidas de fuerza en el momento de proceder a la expulsión o deportación del migrante. Son numerosas también las decisiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre prácticas discriminatorias para con los migrantes irregulares bien sea por la policía bien por los órganos judiciales en razón, por ejemplo, del desconocimiento de la lengua del Estado³.

Es claro que estas prácticas no se adecúan a los estándares de protección de los derechos humanos internacionalmente establecidos y que, de

¹ Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/48, párrafos 2 y 7.

² Véase Oficina del ACNUDH, *Compilation of Findings and Observations by the United Nations Human Rights System Relating to the Human Rights of Migrants*, Ginebra, agosto de 2006, pp. 7 y ss.

³ Del mismo modo se ha hecho hincapié en la frecuente ausencia de personal sanitario y religioso en los centros de detención, sobre el hecho de que estos centros no dispongan de intérpretes para facilitar la relación de los migrantes con el señalado personal sanitario o religioso, y sobre la falta de mecanismos automáticos de examen judicial o administrativo de la medida de detención. En *Informe sobre los derechos humanos de los migrantes*. Presentado por Gabriela Rodríguez Pizarro, relatora especial de la Comisión de Derechos Humanos, de conformidad con la Resolución 57/218 de la Asamblea General y la Resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos, de 14 de noviembre de 2003, Doc. A/58/275, párrafos 34-41.

acuerdo con los tratados indicados, dichos estándares han de aplicarse a todas las personas que se hallan bajo la jurisdicción de un determinado Estado. Por fin es importante reconocer que, en muchas ocasiones, estas prácticas (así como las de tráfico de personas) no se desarrollan por la Administración de los Estados sino por sujetos privados. En este caso se recuerda a los Estados que tienen la obligación de asegurar el respeto efectivo de los derechos y libertades fundamentales.

La vulnerabilidad de los migrantes se agrava, como puso de relieve la relatora especial, en el caso de los migrantes irregulares, pues «están expuestos a la explotación y a todo tipo de abusos debido a que, por miedo a ser detenidos y deportados, no pueden denunciar las prácticas abusivas de los empleadores y a que carecen de toda protección social o laboral y de acceso a la atención de la salud, los servicios sociales y la asistencia letrada»⁴. La relatora especial ha observado asimismo que «los migrantes indocumentados o irregulares están expuestos al abuso, la discriminación y la explotación tanto en los países de tránsito como en los de destino. Quienes —añade— acuden a traficantes lo hacen voluntariamente, pero se arriesgan a ser víctimas de abusos en el proceso de migración, incluida la extorsión por parte de funcionarios de los servicios de migración o de otros funcionarios corruptos encargados de hacer cumplir la ley. Además, las condiciones inhumanas en las que se lleva a cabo el tráfico ponen a los migrantes en grave peligro. Como ya se ha mencionado, su situación irregular los suele exponer a ser víctimas de tratantes»⁵.

En suma, este era el enfoque inicialmente utilizado por el Derecho internacional para regular la migración internacional.

En lógica consecuencia, la figura del migrante internacional quedaba circunscrita a:

«a) Las personas que están fuera del territorio del Estado de su nacionalidad o ciudadanía y no sujetos a su protección jurídica y se encuentran en el territorio de otro Estado.

b) Que no disfrutaban del reconocimiento jurídico general de derechos inherente al otorgamiento de la condición de refugiado, residente permanente, naturalizado u otra análoga por parte del Estado de acogida.

⁴ *Id.*, párrafo 11. Y continúa: «La Relatora Especial se ha mostrado muy preocupada por las violaciones de los derechos de los migrantes que cometen las redes de tráfico de migrantes y trata de personas [...]. La Relatora Especial ha observado que el tráfico puede aumentar el riesgo de trata. Los migrantes que recurren a los servicios de traficantes pueden encontrarse en una posición extremadamente vulnerable a causa de su situación irregular, o porque pueden haber contraído deudas en sus países de origen, o debido a la impunidad con la que suelen operar las redes de trata y de tráfico. En ocasiones, el hecho de ser indocumentados los expone a sufrir cambios en los contratos o a ser obligados a realizar trabajos degradantes y humillantes, con frecuencia en condiciones equivalentes a la esclavitud. En consecuencia, pasan de ser migrantes irregulares a ser víctimas de trata. Aunque la trata puede también llevarse a cabo dentro de los países, la Relatora Especial siempre se refiere a estos delitos en el marco de la migración internacional. La existencia de corrientes en que confluyen las personas que buscan asilo y los migrantes plantea otro problema» (párr. 13).

⁵ *Ibid.*, párrafo 15.

c) Y que no disfrutaran tampoco de una protección jurídica general de sus derechos fundamentales en virtud de acuerdos diplomáticos, visados u otros acuerdos»⁶.

Los migrantes se diferenciaban de otras figuras, cada una con un régimen jurídico determinado. En primer lugar, la institución del refugio. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 establecen que los Estados pueden reconocer la condición de refugiado a

«toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él».

Una vez los Estados reconocen a los solicitantes de asilo la condición de refugiados deben concederles una serie de derechos y beneficios. Conviene destacar que la Convención de 1951 no impone a los Estados la obligación de admitir a solicitantes de asilo, aunque sí la prohibición de poner a un refugiado «en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas» (art. 33)⁷.

En segundo lugar, el caso de aquellas personas que abandonan su lugar de origen a resultas de una catástrofe humanitaria o de la naturaleza. Se trata de los desplazados, a los que el Derecho internacional ofrece una protección que descansa sobre todo en arbitrar medios para dar una respuesta humanitaria y de urgencia a su situación de abandono y desamparo.

Estas dos situaciones difieren, en principio, del caso de los migrantes internacionales, respecto de los cuales se puede afirmar, en términos generales, que la decisión de emigrar es voluntaria, esto es, que se produce por razones de conveniencia personal y sin que intervengan «factores de coerción externos en la salida del país de origen»⁸. Más allá del reconoci-

⁶ Grupos específicos e individuos: trabajadores migrantes, derechos humanos de los migrantes. Informe presentado por la relatora especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la Resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos, de 6 de enero de 2000, Doc. E/CN.4/2000/82, párrafo 36.

⁷ Esta prohibición de devolución se extiende también a las víctimas de torturas que cruzan fronteras internacionales, reúnan o no las condiciones para ser consideradas refugiadas (art. 3.1 Convención contra la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes; art. 7 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

⁸ Constitución del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas: art. 1.1.a), relativo a los objetivos y sus funciones. Citado en E/CN.4/2000/82, párrafo 40. Véase PERRU-CHOUD, «Persons Falling Under the Mandate of the International Organization for Migration (IOM) and to Whom the Organization may Provide Migration Services», 4 *International Journal of Refugee Law*, 205, 1992, p. 209, en OIM, *IOM and Effective Respect for Migrants' Rights*, Servicios Jurídicos, noviembre de 1997 (<http://www.iom.int/migrationweb/Focus-Areas/entrym.htm>).

miento de los derechos humanos, no existe una reglamentación jurídica unívoca para todos los supuestos de migración internacional. Por lo demás, esta normativa suele restringir la cuestión a los trabajadores migratorios, lo que ha permitido incluso dar un trato diferenciado a supuestos específicos de migración laboral: trabajadores de temporada, trabajadores transfronterizos... En este sentido, tienen gran importancia los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

II. UN NUEVO ENFOQUE. LOS DIÁLOGOS COMO NUEVO INSTRUMENTO

Sin embargo, es evidente que este planteamiento, que distingue entre migrantes (trabajadores), refugiados y desplazados y que, en esencia, consiste en exigir a los Estados que garanticen a las personas pertenecientes a cada uno de estos grupos que se hallen en su territorio un conjunto determinado de derechos y libertades, resulta insuficiente.

Por una parte, todo proceso de migración internacional afecta a varios países (de origen, de destino, de tránsito), involucra múltiples actores (agentes estatales, empresas multinacionales, agencias de colocación de trabajadores, sindicatos, patronales...), puede responder a actividades lícitas o ilícitas (trata de personas, tráfico de migrantes...) y, en cualquier caso, obedece a los más diversos motivos.

Por otra, se han producido cambios en los movimientos internacionales de personas. El Portal Global de Datos Migratorios, de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), informa que en 2017 el número de migrantes internacionales (personas que residen en un país distinto al de su país de nacimiento) alcanzó los 258 millones, el 3,4 por 100 de la población mundial⁹. De entre estos, cerca de 150,3 millones fueron trabajadores migrantes, poco menos de dos tercios de la población mundial de migrantes internacionales; 22,5 millones fueron refugiados; y 2,8 millones solicitantes de asilo o protección internacional, a la espera de recibir una u otra condición por las autoridades estatales. A ellos debe añadirse 31,1 millones de desplazamientos internos en 125 países¹⁰.

Estos datos deben complementarse con el siguiente: mientras que en 1990 hubo 153 millones de migrantes internacionales, en 2015 se produjeron 244 millones. En términos porcentuales los migrantes internacionales han pasado de representar el 2,9 al 3,3 por 100 de la población mundial¹¹. En otras palabras, la población de migrantes internacionales

⁹ <https://migrationdataportal.org/themes/international-migration-flows>.

¹⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*, Ginebra, OIM, 2018. El dato referido al número de migrantes internacionales se corresponde al año 2015 (p. 17); el de trabajadores migrantes a 2013 (p. 31); los datos relativos al número de refugiados y solicitantes de asilo (p. 37), así como a los desplazados internos datan de 2017 (p. 43).

¹¹ OIM, *Informe sobre...*, *op. cit.*, p. 18.

en el mundo ha aumentado de tamaño pero ha permanecido relativamente estable como porcentaje de la población mundial.

No estamos, por tanto, ante una situación nueva, aunque sí más compleja, ya que son precisamente los supuestos de movimientos migratorios producidos en circunstancias no favorables los que han aumentado durante los últimos años. Han surgido nuevas figuras como inmigrante en situación irregular, refugiados económicos, refugiados ecológicos, refugiados o desplazados en masa, refugiados *de facto* o refugiados en órbita, que han desbordado los conceptos tradicionales de asilo, refugiado, migrante... y, más importante, «tienen difícil e incluso imposible encaje en la normativa internacional actual, dando un mayor grado de discreción a los Estados [...] a la hora de conceder la protección»¹².

En consecuencia, es claro que la diferenciación entre marcos jurídicos diferentes (derechos humanos de los trabajadores migrantes, derechos de los refugiados, régimen de los desplazados...) en que se sustentaba el enfoque migración/derechos humanos resulta artificial. Así es dado que, en el contexto de los grandes desplazamientos, los problemas son comunes y las vulnerabilidades similares¹³.

Fue la OIM la organización que identificó esta problemática, señaló el nuevo objetivo y, sobre todo, perfiló la nueva estrategia. Y lo hizo mediante el establecimiento, a partir de 2002, de un proceso que denominó *Diálogo Internacional sobre la Migración* (IOM, *International Dialogue on Migration*, Ginebra, IOM, 2002) en el que, con el objetivo de realizar un enfoque omnicompreensivo del fenómeno migratorio, ofrece la posibilidad de participar en el mismo a todos los actores implicados (Estados de origen, de tránsito y de destino, Gobiernos, Organizaciones internacionales, ONG, representantes de los trabajadores y empresarios, etc.). El Diálogo Internacional sobre la Migración se constituye como un foro para el intercambio de experiencias y perspectivas en el ámbito de la migración, con miras a identificar soluciones prácticas y a fomentar una mayor cooperación.

En paralelo la OIM redefinió el concepto de migración internacional. Por esta debe entenderse

«movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluyendo migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos»¹⁴.

Siguieron a la OIM numerosos foros de diálogo¹⁵ y mecanismos consultivos, desde la consciencia del carácter multidimensional y transna-

¹² M. A. ACOSTA SÁNCHEZ, «Inmigración marítima en el Mediterráneo: las iniciativas de la UE y la protección de los derechos humanos», en *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia - San Sebastián*, vol. XVII, 2017, pp. 23-59, esp. pp. 29-32.

¹³ *Informe sobre...*, *op. cit.*, p. 154.

¹⁴ Voz: Migración. En los términos clave de migración, <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>.

¹⁵ Así, ha aumentado el número de foros regionales consultivos sobre la migración. Entre ellos figuran el Proceso de Puebla, en Norteamérica y América Central, el Proceso de Budapest,

cional de la migración internacional y de la necesidad de promover una cooperación multilateral que sobrepase el ámbito estrictamente intergubernamental.

Algunos de estos diálogos surgen a iniciativa de los Estados (p. ej., la iniciativa de Berna, puesta en marcha por Suiza) pero la mayoría son resultado de la acción de las Naciones Unidas. En este sentido, debe destacarse el papel de K. Anan, secretario general de la ONU (1997-2006), quien en su Informe *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio* (2002), expuso:

«39. También creo que ha llegado el momento de examinar de forma más amplia las distintas dimensiones de la cuestión de las migraciones en la actualidad, que afectan a cientos de millones de personas y a países de origen, tránsito y destino. Necesitamos entender mejor las causas de los movimientos internacionales de población y su compleja interrelación con el desarrollo. También tenemos que prepararnos para el cambio de la relación demográfica entre jóvenes y personas de edad que ya se produce en la mayor parte del mundo y sus consecuencias para la fuerza de trabajo, los servicios sociales y los procesos políticos»¹⁶.

Posteriormente Michael Doyle, asesor especial del secretario general, convocó un grupo de trabajo sobre la migración y elaboró el *Informe sobre migración para el Secretario General* (2002). A instancias de este Informe se creó la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales como comisión independiente destinada a formular recomendaciones sobre las maneras de fortalecer la gobernanza nacional, regional y mundial de la migración¹⁷. Y posteriormente el Grupo Mundial sobre Migración (GMM), que reúne a los directores de los 18 organismos de las Naciones Unidas, incluidos la OIM y la OIT. Desde entonces, la acción de las Naciones Unidas se ha encaminado a estrechar la cooperación y establecer un reparto de responsabilidades entre los Estados¹⁸.

III. EL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

En 2016, el secretario general de la ONU (2007-2016) Ban Ki-moon redactó el informe *En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a*

en Europa, el Proceso de Manila y la Declaración de Bangkok, en Asia, y el Diálogo sobre Migración, en el marco del Proceso del África meridional. Aparte de las iniciativas regionales, debe destacarse la intensa labor llevada a cabo por las Organizaciones internacionales de carácter universal, en particular, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y la propia Organización para las Naciones Unidas.

¹⁶ Doc. A/57/387, de 9 de septiembre de 2002.

¹⁷ Que en 2003 determinó seis principios de acción, junto con 33 recomendaciones CMMI, *Migration in an interconnected world: New directions for action*, octubre de 2005, anexo, pp. 79-82.

¹⁸ Destacando el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de 2006 y 2013, así como las contribuciones del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, iniciado en 2007.

*los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes*¹⁹, preparatorio de la Reunión de alto nivel para analizar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes celebrada por la Asamblea General en julio de ese mismo año. En el Informe se hace un llamamiento en pro de nuevos compromisos mundiales para hacer frente a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, comenzando por recomendaciones encaminadas a salvaguardar en todo momento los derechos humanos, la seguridad y la dignidad de los refugiados y los migrantes, a saber, que se haga frente a las causas de esos desplazamientos, que se proteja a quienes se ven obligados a emprender tales viajes, y que se prevenga la discriminación y se combata la xenofobia con las que se topan frecuentemente.

Dos meses después los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Entre otros extremos, la Declaración solicitó del secretario general de la ONU la creación de mecanismos para garantizar el seguimiento y el examen sistemáticos de todos los compromisos contraídos. Como primera medida, el secretario general nombró en marzo de 2017 a Louise Arbour, de Canadá, como su representante especial para la Migración Internacional. Paralelamente, la Asamblea General adoptó el *Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular* (julio de 2018), que se ha aprobado en la Conferencia intergubernamental sobre Migración internacional celebrada en diciembre de 2018, en Marruecos²⁰. El Pacto Mundial se definió del modo siguiente:

«11. El presente Pacto Mundial ofrece un panorama completo de la migración internacional y reconoce que es necesario aplicar un enfoque integral para optimizar los beneficios generales de la migración, abordando al mismo tiempo los riesgos y desafíos a que se enfrentan las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino. Ningún país puede encarar los retos de este fenómeno mundial y aprovechar sus oportunidades en solitario. Con este enfoque integral, pretendemos facilitar la migración segura, ordenada y regular, reduciendo la incidencia de la migración irregular y sus efectos negativos mediante la cooperación internacional y una combinación de medidas expuestas en este Pacto Mundial. Reconocemos que, como Estados miembros de las Naciones Unidas, compartimos la responsabilidad de abordar las necesidades y preocupaciones mutuas sobre la migración, y tenemos la obligación primordial de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, pero promoviendo también la seguridad y la prosperidad de todas nuestras comunidades».

El Pacto se estructura en torno a 23 grandes objetivos²¹, cada uno de los cuales contiene un compromiso, que se concreta, a su vez, en «una

¹⁹ Doc. A/70/59, de 21 de abril de 2016.

²⁰ Doc. A/Conf. 231/3, de 30 de julio de 2018.

²¹ 1. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica. 2. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen. 3. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración. 4. Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada. 5. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular. 6. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el

serie de acciones consideradas pertinentes como instrumentos normativos y mejores prácticas» (epígrafe 16), por lo general concretos, como medidas contra la trata y el tráfico de personas, evitar la separación de las familias, usar la detención de migrantes solo como última opción o reconocer el derecho de los migrantes irregulares a recibir salud y educación en sus países de destino. En un plano más general, los Estados se comprometen también a mejorar su cooperación a la hora de salvar vidas de migrantes, con misiones de búsqueda y rescate, y garantizando que no se perseguirá legalmente a quien les dé apoyo de carácter «exclusivamente humanitario», y prometen garantizar un regreso «seguro y digno» a los inmigrantes deportados y no expulsar a quienes se enfrentan a un «riesgo real y previsible» de muerte, tortura u otros tratos inhumanos.

IV. LA ACTITUD DE LOS ESTADOS: ENTRE LA UNILATERALIDAD Y EL MINIMULTILATERALISMO

El acuerdo no es vinculante, por lo que cada Estado es soberano para determinar sus propias políticas en este ámbito.

Pese a ello durante los últimos meses (previamente a la celebración de la Conferencia) algunos Estados, en concreto, los Estados Unidos, Austria, Hungría, Polonia, Estonia, Bulgaria, República Checa, Israel, Australia y República Dominicana, se han desmarcado del Pacto. Esta actitud ha sido duramente criticada por la representante especial para la migración internacional quien, ha señalado que «todos estos países estaban en la mesa cuando se adoptó el Pacto Mundial». Acto seguido

trabajo decente. 7. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración. 8. Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos. 9. Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes. 10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional. 11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada. 12. Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación. 13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas. 14. Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio. 15. Proporcionar a los migrantes el acceso a servicios básicos. 16. Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión la cohesión social. 17. Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración. 18. Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias. 19. Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países. 20. Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes. 21. Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible. 22. Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas. 23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.

Previamente, el Pacto ha señalado los principios rectores, «transversales e interdependientes» que lo fundamentan, y que son los siguientes: *a)* Centrarse en las personas. *b)* Cooperación internacional. *c)* Soberanía nacional. *d)* Estado de derecho y garantías procesales. *e)* Desarrollo sostenible. *f)* Derechos humanos. *g)* Perspectiva de género. *h)* Perspectiva infantil. *i)* Enfoque pangubernamental. *j)* Enfoque pansocial).

añadió: «Su política exterior y el espíritu del multilateralismo se ven muy seriamente afectados» si se desvinculan de un documento que acordaron hace unos pocos meses. «Creo que deja muy mal a los que participaron en lo que fueron negociaciones reales. Consiguieron concesiones de otros. Defendieron sus intereses durante seis meses en los que uno asume que estaban recibiendo instrucciones de sus capitales, así que es muy decepcionante ver este tipo de revés poco después de que se acordara el texto»²².

Por lo demás, otros Estados —e incluso algunos de los Estados que han abandonado el Pacto— han puesto en marcha iniciativas al margen de la acción desarrollada por las instituciones de la gobernanza mundial de la migración internacional. Estas iniciativas se centran en una región y/o en un ámbito de acción determinado, y suponen la asunción gradual de mandatos, a través de la aprobación de recomendaciones específicas. Nos referimos, en concreto, a la Iniciativa Nassen para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático, puesta en marcha a iniciativa de Noruega y Suiza, y a la Iniciativa Migrantes en Países en situaciones de crisis (MICIC, por sus señas en inglés) copresidida por los Estados Unidos y Filipinas.

Con carácter general, las Naciones Unidas han recibido con satisfacción estas iniciativas (expresión de lo que denomina «minimultilateralismo»), que conciben como una estrategia complementaria a la desarrollada por las instituciones centrales de la gobernanza mundial y que permitirán subsanar las deficiencias persistentes en materia de protección. En cierto modo, el *Informe sobre las migraciones en el mundo de 2018* anima al desarrollo de iniciativas similares —en relación con otros grupos concretos de migrantes en situación de vulnerabilidad (provocada, por ejemplo, por «violencia comunitaria y electoral» y «perpetrada por bandas, cárteles y terroristas», por «epidemias y pandemias», por haber quedado «desamparados en países de tránsito mientras se dirigen a su destino final», etc.)—²³.

La Unión Europea (UE) no ha sido ajena a estos esfuerzos de construcción de un sistema de gobernanza mundial de la migración segura, ordenada y regular. Por el contrario, a través de sus Estados miembros y, a veces, mediante la presencia de representantes de sus instituciones, la

²² <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>.

²³ Pp. 156-159. Como muestra de este apoyo, el Informe cita el párrafo 50 de la Declaración de Nueva York: «Ayudaremos, con imparcialidad y según las necesidades, a los migrantes de países que atraviesan conflictos o desastres naturales, coordinando la labor, según proceda, con las autoridades nacionales competentes. Si bien reconocemos que no todos los Estados están participando en ellas, hacemos notar, en este sentido, la iniciativa Migrantes en Países en Crisis y la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático, aprobada en el marco de la Iniciativa Nansen».

De todos modos, el Informe también se hace eco de las críticas que esta opción puede plantear: «Betts y Kainz también advierten de que el multilateralismo, debido a que puede dar lugar al solapamiento de iniciativas sobre cuestiones similares, constituye un ejemplo de una tendencia a la fragmentación de la gobernanza mundial de la migración que podría entorpecer los esfuerzos encaminados a crear un sistema más universal» (p. 159).

UE viene colaborando activamente en este proceso²⁴, que la Estrategia global para la política exterior y de seguridad (2016) ha identificado como una de sus prioridades.

V. LA UNIÓN EUROPEA: UN ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Aunque las anteriores reformas de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea contenían referencias a la política migratoria, esta no pasó a ser un objetivo de la Unión Europea hasta la aprobación en 1997 del Tratado de Ámsterdam. En efecto, desde este momento el art. 2 TUE estableció como uno de los objetivos de la Unión el mantener y desarrollar «un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas, conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia». En consecuencia, el Título IV del Tratado de Ámsterdam se refería a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas.

A partir de 1997 la política de inmigración de la Unión Europea se ha ido desarrollando normativamente. Pero, junto a estas disposiciones, se han aprobado importantes documentos de planificación política. El primero, recién entrado en vigor el Tratado de Ámsterdam, fue la Declaración final del Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999), que señaló: «La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y de tránsito». Este enfoque global común ha de constar de los siguientes elementos: 1. Colaboración con países de origen. 2. Un sistema europeo común de asilo. 3. Trato justo de los nacionales de terceros países. 4. Gestión de los flujos migratorios.

El Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004 adoptó el Programa de La Haya para el Espacio de libertad, seguridad y justicia²⁵. En el mismo se subraya la necesidad de una mayor coordinación de las políticas de integración nacionales y de las iniciativas de la UE y se deja claro que toda futura iniciativa de la UE se inscribirá en un marco basado en principios comunes, así como en objetivos e instrumentos de evaluación claros, que fueron establecidos por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 19 de noviembre de 2004. El 21 de diciembre de 2005 la Comisión presentó su Plan de política en materia de migración legal²⁶, que ha revisado

²⁴ A modo de ejemplo, las actividades desarrolladas en cooperación con la OIM. Véase, *IOM-EU Cooperation on Migration and Mobility Addressing the Valletta Summit priorities together 2015 - 2016 Report*, 2016.

²⁵ *El programa de La Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea*, Doc. 2005/C 53/01, DO de 3 de marzo de 2005.

²⁶ [COM(2005) 669 final]. Previamente, y como primer paso, la Comisión publicó un Libro Verde relativo al planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica [COM(2004) 811].

en 2010. En un plano más general ha de señalarse el Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, de 10 de junio de 2005 (2005/C 198/01).

Más recientemente debe destacarse la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 17 de junio de 2008, titulada *Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos* [COM(2008) 359 final] que «propone 10 principios comunes con acciones concretas para ponerlos en práctica, en base a los cuales la política común europea de inmigración será formulada. Para conseguir un enfoque coordinado e integrado de la inmigración, estos principios están integrados en los tres principales ejes de la política de la Unión Europea (UE): prosperidad, solidaridad y seguridad. Los Estados miembros y las instituciones de la UE pondrán en práctica la política común de inmigración de forma conjunta. Será supervisada regularmente a través de un nuevo mecanismo de control y evaluación, que incluirá una evaluación anual. El Consejo Europeo formulará recomendaciones basándose en un informe de la Comisión sobre la situación de la inmigración a escala europea y nacional». Finalmente, en octubre de 2008 la Comisión presentó como Informe para la Conferencia ministerial sobre la integración de 2008 el Documento de trabajo titulado *Reforzar las acciones y los instrumentos para afrontar los desafíos de la integración* [SEC(2008) 2626]. Este informe presenta las acciones emprendidas en el pasado y las que aún deben llevarse a cabo para desarrollar las políticas de integración europeas de cara a la renovación del Plan de Política de 2005.

Esta relación de documentos pone de manifiesto, por un lado, la intensa actividad emprendida por las instituciones de la UE sobre un tema que se considera prioritario en la acción futura de la UE, y, por otro, la complejidad de las cuestiones que conlleva; cuestiones sobre las que, desde 1997, se ha venido aprobando una importante regulación.

Finalmente, el Tratado de Lisboa incorpora toda esta política en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. El Título V del Tratado, que se refiere a este tema, se abre con el art. 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (antiguo art. 61 TCE y antiguo art. 29 TUE):

«1. La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros.

2. Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países».

Tras un primer capítulo (Disposiciones generales), el Título V del TFUE trata las Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, indicando, en primer lugar [art. 77.1 TFUE (antiguo art. 62 TCE)]: