

# ¿UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA? EVOLUCIÓN, RETOS Y REALIDADES<sup>1</sup>

## A COMMON IMMIGRATION POLICY IN THE EUROPEAN UNION? TRENDS, CHALLENGES AND REALITIES

JUAN MANUEL GOIG MARTÍNEZ

Profesor de Derecho Constitucional. Departamento de Derecho Político. UNED

*Europa no conseguirá sobrevivir sin inmigración.  
No debería tenerse tanto miedo de eso:  
todas las grandes culturas surgieron a partir de formas de mestizaje.*

Günter GRASS

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: LA UE Y LOS FLUJOS MIGRATORIOS. 2. LAS PRIMERAS MEDIDAS EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. 3. POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y DERECHOS DE LOS INMIGRANTES EN EL TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA «CONSTITUCIÓN» PARA EUROPA. 4. LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UE EN EL TRATADO DE LISBOA. 5. LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES DE LA UE. 6. LOS RETOS ACTUALES DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto: DER2013-48327-C3-1-R, «Constitución y mercado en la crisis de la integración europea, «RETOS INVESTIGACIÓN», Programa de I+D+i orientado a los retos de la sociedad (2014-2016), Ministerio de Economía y Competitividad.

## 1. INTRODUCCIÓN. LA UE Y LOS FLUJOS MIGRATORIOS

Los permanentes desplazamientos de población están produciendo cambios en la UE, puesto que la inmigración repercute de manera importante en la vida ordinaria de las sociedades emisora y de acogida.

Los flujos migratorios hacia la UE han sido intensos durante toda la década de los noventa, pero ha experimentado un aumento cuantitativo y cualitativo en el siglo XXI, y ha sido una inmigración necesaria<sup>2</sup>. El número total de no nacionales que vivía en el territorio de un Estado miembro de la UE a 1 de enero de 2013 era de 33,5 millones de personas, lo que representa el 6,6% de la población de la UE, de los que más de un tercio (un total de 13,7 millones de personas) eran ciudadanos de otro Estado miembro de la UE. Hay 20,4 millones de extranjeros no nacionales de países miembros, que representan el 4,1% de la población de la UE<sup>3</sup>.

Sin embargo, los flujos migratorios en la UE muestran importantes diferencias entre los Estados miembros. Así, si durante las décadas 60-70, los Estados que recibían un mayor flujo de inmigrantes eran Reino Unido, Francia, Alemania, Luxemburgo o Suiza, y los flujos provenían de Estados menos desarrollados, entre los que se encontraban algunos que hoy forman parte de la UE, un aspecto a destacar del actual intenso ciclo migratorio es que los Estados del Sur de Europa que, con anterioridad fueron lugar de origen en procesos migratorios, se han convertido en lugar de destino.

La inmigración posterior a 1980, cuando se reanudan los procesos masivos de inmigrantes extracomunitarios, cambia sustancialmente su estructura sociodemográfica, al tiempo que se amplían, tanto las áreas de atracción de inmigrantes como las de acogida. Sin embargo, los flujos migratorios de esta etapa siguen teniendo un carácter eminentemente laboral, que parece haber repuntado a partir del año 2000 y que se traduce en altos niveles de participación en la actividad económica. No obstante, a la inmigración reglada de trabajadores hay que unir la inmigración política, suficientemente regulada, así como la inmigración de carácter familiar (inmigración por reagrupación familiar), y la inmigración irregular de trabajadores, que a pesar de ser una constante que se produce en las migraciones europeas, como problema, se desarrolla de manera alarmante cuando los Estados desarrollan políticas para impedir la inmigración, en lugar de gestionar los flujos migratorios de manera eficaz<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Informe 2/2004, de 28 de abril, del CES, bajo el título *La inmigración y el mercado de trabajo en España*. El Programa de La Haya expone esta necesidad de inmigración legal: «La migración legal desempeñará un papel importante en el refuerzo de la economía basada en el conocimiento en Europa y en el impulso del desarrollo económico, contribuyendo así a la ejecución de la Estrategia de Lisboa. Podría desempeñar asimismo un papel en las asociaciones con terceros países». (Consolidación de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en la Unión Europea» (CS16054/04))

<sup>3</sup> Últimos datos disponibles en EUROSTAT. Estadísticas de migración y población migrante. Datos de mayo de 2014.

<sup>4</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, V. «Inmigración: causas y perspectivas» en *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, n° 71, 2000, págs. 94 y ss.

La inmigración es un fenómeno en expansión que afecta a todos los países de la UE, aunque sus dimensiones, la intensidad de los flujos, las formas de llegada al país y las características de los inmigrantes presentan diferencias en cada uno de los Estados miembros. Ahora bien, como ha manifestado el Consejo Económico y Social español, la inmigración ha sido un fenómeno constante y fundamental para el desarrollo económico, social y cultural del conjunto de la UE, y la intensidad y la importancia de la inmigración durante los últimos diez o quince años, ha hecho de este fenómeno uno de los componentes más importantes de su desarrollo económico<sup>5</sup>, aunque también uno de los temas más urgentes de la agenda pública, tanto para el conjunto de la UE, como para la mayoría de los Estados miembros.

Por ello, se hace necesaria una adecuada gestión de los flujos migratorios para evitar la aparición de sentimientos no deseados, que atenten contra los principios que inspiran la UE, que, además, ha de afrontar la inmigración en un horizonte de importantes cambios políticos e institucionales y, sobre todo, socioeconómicos, derivados de la reciente ampliación con nuevos Estados de la Europa Oriental y Central.

Sin embargo, como ha indicado DE LUCAS<sup>6</sup>, en la UE, parece haberse generalizado un modelo de gestión de la inmigración caracterizado por una política instrumental y defensiva, una política de policía de fronteras y adecuación coyuntural a las necesidades del mercado de trabajo, que no se ha centrado en el inmigrante y en su proyecto vital, al que se le imponen condiciones forzadas a la hora de reconocerles derechos y libertades, y que extranjeriza al inmigrante y estigmatiza la distinción entre el inmigrante necesario laboralmente, y los demás, y, de manera especial, al inmigrante en situación irregular.

La delimitación del espacio de libertad, seguridad y justicia ha implicado la eliminación de las fronteras interiores de los Estados miembros, de modo tal que el control de las personas se ha trasladado a las fronteras exteriores<sup>7</sup>. Por esta razón las instituciones comunitarias han adoptado progresivamente medidas orientadas a mejorar el control de las personas en el cruce de las fronteras exteriores<sup>8</sup>:

a) La acción principal de la Unión Europea se ha dirigido a mejorar los sistemas de seguridad en el control del cruce de las fronteras exteriores y a reforzar el perímetro exterior de la Unión Europea<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Informe 2/2004 del CES, «La inmigración y el mercado de trabajo en España», de 28 de abril de 2004, pág. 5

<sup>6</sup> DE LUCAS, J. «Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de política de inmigración» en *Inmigrantes, ¿cómo los vemos? Algunos desafíos y malas respuestas*, DE LUCAS, J. y TORRES, F. (Dir.), Madrid, Talasa, 2002, pág. 26.

<sup>7</sup> Vid. PERAL, L. «Límites jurídicos al discurso político sobre el control de flujos migratorios: non refoulement, protección en la región de origen y cierre de fronteras europeas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 11, 2006,

<sup>8</sup> OLESTI RAYO, A. «La Unión Europea y la progresiva creación de un régimen comunitario de extranjería», en *Revista catalana de Dret públic*, núm. 40, 2010, págs. 7 y ss.

<sup>9</sup> Vid. LIROLA DELGADO, I. «El Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras. Comentario al Reglamento nº 562/2006 del Parlamento y del Consejo, de 15 de marzo de 2006», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 13, mayo 2007.

b) La vigilancia de la frontera exterior ha ganado tanta importancia para los Estados miembros que se ha iniciado un proceso para compartir los agentes públicos que controlan las fronteras (FRONTEX).

c) Se están elaborando instrumentos que permitan perfeccionar y precisar los datos de los que se dispone en relación con los nacionales de terceros países y facilitar su consulta y su intercambio entre las autoridades competentes de los otros países miembros. En tal dirección se orienta el establecimiento del Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS I y II), y otros instrumentos.

## 2. LAS PRIMERAS MEDIDAS EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Entre las conclusiones adoptadas en el Consejo de Europa de Tampere celebrado durante los días 15 y 16 de octubre de 1999, se puso de manifiesto cómo el cambio cualitativo y cuantitativo de los flujos migratorios, que constituye uno de los factores estructurales de nuestras sociedades actuales, determina que el fenómeno migratorio deba ser entendido en su compleja integridad –desbordando de esta forma la mera dimensión económico-laboral– y exige la puesta en marcha de los medios que permitan su gestión desde una perspectiva comunitaria, por constituir la política sobre migraciones una cuestión a la que ningún Estado puede tratar de dar respuesta por sí solo.

En la actualidad, uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea es contar con una política de migración europea completa, con visión de futuro y basada en la solidaridad. La política de migración tiene por objeto establecer un enfoque equilibrado para abordar, tanto la migración regular, como la irregular.

Ahora bien, si en la actualidad esto es aceptado no siempre ha sido así en el ámbito comunitario y el camino para llegar a esta política común ha sido largo y no exento de tensiones.

Uno de los rasgos que han caracterizado la política comunitaria sobre migraciones ha sido la postura anárquica, dispersa y defensiva que la Unión Europea ha adoptado en materia de procesos migratorios, puesto que ha constituido uno de los puntos de resistencia en el que con mayor fuerza se ha manifestado la tendencia de los Estados a salvaguardar su propia soberanía<sup>10</sup>, considerando las políticas migratorias competencias internas de los Estados<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> MERCADER URQUINA, J. R. y MUÑOZ RUIZ, A. B. «El tratamiento de la política migratoria de la Unión Europea» en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 32, 20001, págs. 36-37.

<sup>11</sup> Esta situación dispar fue parcialmente remediada por vía de acuerdos de emigración en los que, junto a las disposiciones tradicionales sobre las necesidades cualitativas y cuantitativas en mano de obra inmigrante; las condiciones de edad o de conocimiento, etc., se fueron añadiendo reglas sobre la reagrupación familiar, la formación profesional y otras medidas de cooperación. ORTÍZ-ARCE DE LA FUENTE, A.- "Los extranjeros no comunitarios ante el Derecho Comunitario Europeo» en *VV.AA Derecho de extranjería, asilo y refugio*, Ministerio de Asuntos Sociales, 1995.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) preveía entre sus objetivos la libre circulación de personas. Sin embargo, ésta se concebía bajo un ángulo económico y hacía referencia exclusivamente a los trabajadores, en cuanto ciudadanos de los Estados miembros de la entonces CEE. No existía ninguna previsión relativa al cruce de fronteras, a la inmigración o a la política de visados.

A pesar de los intentos por parte de la Comunidad de adoptar cierta concertación en la materia<sup>12</sup>, hasta el Acuerdo Schengen de 1985, y el Convenio de Dublín, la política migratoria fue considerada como un asunto interno de los Estados, aun tratándose de una materia que podría haber permitido una acción común, por constituir la inmigración un elemento susceptible de alterar el mercado de trabajo.

El Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986 manifestó la necesidad de que los Estados miembros cooperaran en materia de entrada, circulación y residencia de inmigrantes, pero estableció que «ninguna de las nuevas disposiciones en ella contenida afectaría al derecho de los Estados miembros de adoptar aquellas medidas que estimen necesarias en materia de control de la inmigración proveniente de terceros países».

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

Un paso importante en materia de políticas de inmigración, aunque con matizaciones y observaciones, lo constituyen los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam.

Maastricht incorporará como política comunitaria relacionada con la libre circulación de personas, la política de inmigración, con especial referencia a las condiciones de entrada, circulación y estancia en el territorio de los Estados miembros de nacionales de terceros países y a la lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregular de inmigrantes (art. K.I). Se reconoce formalmente el interés común de todos los Estados miembros en materia de asilo e inmigración, que no pueden ser gestionados individualmente por cada Estado. Sin embargo, en Maastricht, los fenómenos migratorios fueron considerados como problemas de seguridad nacional y de política exterior, y dominó una concepción de los inmigrantes como no ciudadanos llegados para trabajar, concepción que quedaba muy desligada de las políticas de integración social.

Es en el Tratado de Amsterdam cuando se comunitariza la política de asilo e inmigración. Hasta este momento, estos temas sólo se regulan a través de acuerdos

---

<sup>12</sup> De esta forma, tras el intento fallido de regular los procesos migratorios mediante una Directiva (DOCE, C, 27712, de 23 de noviembre de 1976), la Comisión aprobó la Decisión 85/381, de 8 de julio, que fue recurrida ante el TJCE. En la sentencia del TJCE, de 9 de julio de 1987 *Asuntos acumulados República Federal Alemana; República de Francia; Reino de los Países Bajos; Reino de Dinamarca y reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda vs Comisión*, el Tribunal declaró nula la decisión impugnada con fundamento en vicios competenciales.

intergubernamentales, y las políticas y las normativas siguen siendo estrictamente nacionales. Con la entrada en vigor en 1999 del Tratado de Ámsterdam podemos hablar de la búsqueda de una política común de inmigración, dentro de lo que es también la búsqueda de un espacio común de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ).

La Unión Europea, con esta y otras medidas, deja de ser sólo una comunidad económica para convertirse en una Comunidad de valores. Al asumir el compromiso de elaborar una política comunitaria sobre inmigración, el Tratado de Ámsterdam marca un cambio respecto al tratamiento de estas materias en el Derecho originario, introduciendo en el Tratado de la Comunidad Europea un Título IV sobre *Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas*.

Amsterdam, que incorpora el acervo Schengen, prevé la necesidad de la adopción de medidas sobre políticas de inmigración referentes a las condiciones de entrada, residencia, y reagrupación familiar; medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a las cuales los nacionales de terceros países, que residan legalmente, puedan hacerlo en los Estados miembros, y aquellas destinadas a la inmigración y residencia ilegales (art. 67.3 y 4 TCE), pero se permite que los Estados puedan mantener o introducir disposiciones internas sobre la materia, siempre que dichas medidas internas sean compatibles con el Tratado.

Desde 1998, en distintos Consejos europeos se hace referencia expresa a la inmigración. Ya en el Consejo Europeo de Viena de 1998, los Estados miembros habían apoyado un plan de acción específico sobre las modalidades óptimas para poner en marcha las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas al establecimiento del «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», prestando especial interés en la definición de una estrategia global relativa a los fenómenos migratorios.

Sin embargo el paso más importante en materia de política común de inmigración se manifiesta en las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, que determina una necesaria política común en materia de asilo e inmigración basada en los siguientes principios:

1. *Colaboración con los países de origen*
2. *Establecimiento de un sistema europeo común de asilo.*
3. *Gestión de los flujos migratorios, incluyendo la reagrupación familiar.*
4. *Trato justo a los nacionales de terceros países.*

En noviembre de 2000, la Comisión publica su Comunicación al Parlamento y al Consejo sobre la política comunitaria de inmigración (COM (2000) 757), en la que se explicitaban los proyectos de acción concretos en que se deberían traducir las directrices de Tampere en relación a los cuatro pilares básicos de la política de inmigración.

Desde el año 1999 se han producido una serie de iniciativas y actos normativos en desarrollo de la política comunitaria de inmigración y asilo, mayores en materia de asilo que de inmigración, y dentro de ésta, se ha otorgado mayor protagonismo a la gestión y control de los flujos migratorios que a la integración social y a la cooperación con los Estados de origen.

La Unión Europea deberá garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residan *legalmente* en el territorio de sus Estados miembros, en el seno de una política de integración –integración que debe de ser bidireccional por cuanto debe de buscar la adaptación de todos los sujetos implicados, es decir los inmigrantes y la sociedad de acogida– que pasa indefectiblemente por concederles derechos y libertades, y obligaciones, comparables a las de los ciudadanos de la Unión, fomentando la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural, y por desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia. Esta proclamación también se manifiesta en la Carta de Derechos Fundamentales de Niza en la que se reconocen determinados derechos aplicables a los nacionales de terceros países. La eficacia de esta «política comunitaria de emigración» exigirá, tanto medidas de adecuación y ajuste normativo, como acciones dirigidas a hacer efectiva la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados europeos.

Sobre el principio de trato justo a los nacionales de terceros países, en el ámbito comunitario se ha avanzado en varias propuestas para dar cumplimiento a la previsión del Tratado de Ámsterdam de establecer un marco jurídico común sobre el estatuto de los ciudadanos de terceros países, aunque los avances en materia de integración y reconocimiento de derechos son los que más están costando y los que se desarrollan más lentamente. Ello provocó, en el año 2002, que el Consejo solicitara a la Comisión la necesidad de abordar, en un único documento, las medidas adoptadas y las necesarias a adoptar en un futuro para la adecuada integración de los inmigrantes.

A partir de este momento, se producen una serie de acciones dirigidas a favorecer el principio constitutivo de trato justo. Las medidas más importantes en este ámbito la constituye la Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (D. 501PC0127) en la que se reconocen como principios generales del Derecho Comunitario los derechos humanos garantizados por el CEDH, y equipara en trato los derechos a la educación y formación profesional, a un empleo, el derecho a la protección y asistencia social y otorga una mayor protección frente a la expulsión.

Más numerosas son las acciones referidas a la lucha contra la discriminación. La Directiva 2000/43 para la lucha contra la discriminación por razones de origen racial o étnico, es aplicable en los ámbitos del empleo, la formación, la protección social, la educación y el suministro de bienes y servicios entre los que se incluye la vivienda. La Directiva 2000/78 sobre discriminación en el empleo por razones de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual, también mantiene como objetivo la equiparación en esta materia en derechos y deberes como incentivo a la integración de nacionales de terceros países.

También, en materia de derechos, y tras un largo período de deliberaciones, se aprueba la Directiva 2003/86/CE, relativa al derecho de reagrupación familiar. En el mismo orden, mediante el Reglamento nº 859/2003, del Consejo, de 14 de mayo de 2003, se amplían las disposiciones de los Reglamentos (CEE) núm. 1408/71 y núm.

574/72 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no están cubiertos por las mismas, y en su virtud, los nacionales de terceros países que ya residan legalmente en un Estado miembro y deseen trabajar en un Estado miembro diferente podrán beneficiarse de la transferencia de sus derechos de Seguridad Social.

La aprobación definitiva de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, garantiza un estatuto europeo de residentes de larga duración a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en el territorio de un Estado miembro durante un período mínimo de 5 años inmediatamente anteriores a la solicitud, que permitirá a estos inmigrantes, siempre bajo ciertas condiciones, desplazarse de un Estado miembro a otro, y un trato igual al de los nacionales respecto al acceso al empleo por cuenta ajena y propia y las condiciones de empleo y trabajo; la educación y formación profesional; el reconocimiento de prestaciones de seguridad social, asistencia social y protección social; los beneficios fiscales; el acceso a bienes y servicios; la libertad de asociación y afiliación y una protección reforzada contra la expulsión.

El camino hacia una política europea común en materia de inmigración no ha resultado nada fácil. Esta política de inmigración se encuadra, inicialmente, en el marco de la libre circulación de personas, tanto en su vertiente *ad extra*, respecto a los nacionales de terceros países, como en su visión *ad intra* en relación a los nacionales de los Estados miembros. El objetivo de la libre circulación de personas, que nace con el Acta Única Europea, se deja, sin embargo, en su vertiente exterior como competencia básica de los Estados miembros. Esta situación se modifica a partir del Consejo Europeo de Tampere que pone de manifiesto la necesaria labor armonizadora al objeto de acercar las legislaciones nacionales en materia de admisión y residencia de nacionales de terceros Estados y de eficaz gestión de los flujos migratorios.

Pero junto a esta política, existe otra, consistente en la necesidad de ofrecer un trato justo a los inmigrantes, y en esta idea, la UE ha manifestado la existencia de dos principios esenciales que parten de la consideración positiva de la inmigración, elemento decisivo para evitar que surjan determinados peligros no deseados, : por un lado la necesaria integración de los inmigrantes, y por otro, e íntimamente relacionado con el primero, el ámbito de derechos a otorgar a los inmigrantes, y que, inicialmente se sitúa en la idea de acercar el estatus en materia de derechos a los de los ciudadanos de la UE, en base a dos condicionamientos esenciales: otorgar a los inmigrantes un permiso de residencia de larga duración y un permiso de trabajo permanente a las personas que han residido un número determinado de años en la Unión, creando una situación de residencia que implicaría unos derechos que se inspiran en los de los ciudadanos de los Estados miembros, puesto que el principio de igualdad constituye principio inspirador del Derecho Comunitario, pero que, en realidad, se limitan a los derechos «sociales» y no incluyen los derechos políticos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> IZQUIERDO, C. y TORRECUADRADA, S. «La regulación internacional de los flujos migratorios» en *Ciudadanía e Inmigración*, Zaragoza, Revista Aragonesa de Administración Pública, serie Monografías, nº VI, 2003, págs. 52 y 54.

### 3. POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y DERECHOS DE LOS INMIGRANTES EN EL TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA «CONSTITUCIÓN» PARA EUROPA<sup>14</sup>

La política migratoria de la UE se enmarca, principalmente, en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, tal y como manifestó el art. III-158 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (Sección I del Capítulo IV Espacio de libertad, seguridad y justicia) siempre «dentro del respeto de los derechos fundamentales» (antiguos arts. 29 TUE y 61 TCE), a cuyo fin se garantiza la ausencia de controles de personas en las fronteras interiores y el desarrollo de una política común de asilo, inmigración y controles de las fronteras exteriores basada en la solidaridad entre Estados miembros, que sea «equitativa para con los nacionales de terceros países» y en la lucha contra la delincuencia, el racismo y la xenofobia.

Al objeto del fomento de estos principios, el «Proyecto de Constitución Europea» (art. III-166 de la Sección 2 sobre Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración) proclamaba el desarrollo de una política encaminada a:

- a) garantizar la ausencia de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.
- b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores.
- c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores, y
- d) establecer las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por territorio de la UE durante un período breve (antiguo art. 62 TCE).

Junto a ello se reconocía el desarrollo de una política común en materia de asilo, de protección subsidiaria y de protección temporal, destinada a ofrecer un estatus apropiado a todo nacional de un país tercero que necesite protección internacional y garantizar el principio de no devolución, política que debería ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y a los demás tratados pertinentes (Art. III-167 Constitución Europea, antiguos apartados 1 y 2 del antiguo artículo 63 TCE y apartado 2 del antiguo art. 64 TCE).

Específicamente en materia de inmigración, el art. III-168 del «Proyecto de Constitución» (puntos 3 y 4 del primer párrafo del antiguo art. 63 TCE), establecía que la Unión desarrollaría una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, la gestión eficaz de los flujos migratorios, la prevención y lucha reforzada contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos así como el trato «equitativo» de los nacionales de terceros países, pero siempre que se encuentren en

---

<sup>14</sup> Sobre el contenido y el proceso de elaboración puede verse, ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J. *La elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, CEPC-BOE, Madrid, 2005

*situación regular de residencia en los Estados miembros*, para lo que se establecerían mediante ley o ley marco europea las medidas en los siguientes ámbitos:

a) Las condiciones de entrada y de residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.

b) La definición de los derechos nacionales de terceros países en situación regular de residencia en un Estado miembro con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros.

c) La inmigración y residencia ilegales, incluida la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal

d) La lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

Mediante ley o ley marco europea, podrían establecerse medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros a fin de propiciar la integración de los nacionales de terceros países, siempre que residieran legalmente en el territorio de los Estados miembros, pero con dos prevenciones: a) con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, y b), teniendo en cuenta que el artículo en comentario no afectaría al derecho de los Estados miembros de establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.

Se trataba, en definitiva, de medidas dirigidas exclusivamente a los inmigrantes cuya situación administrativa está regularizada, en las que se respeta la legislación interna de los Estados miembros, con lo que parece que se admite la inicial consideración de que la extranjería y la inmigración corresponde a la soberanía interna de los Estados miembros, perdiéndose así la gran oportunidad de fijar, de manera precisa, una actuación y normativa común que, en materia de derechos de los nacionales de terceros países, pudiera permitir su reconocimiento.

En definitiva, la regulación comunitaria de la inmigración se basa en los principios básicos de la extranjería, es decir, en la entrada con visado, como elemento preventivo de control de fronteras; permanencia mediante autorización y trabajo bajo permiso, y como objetivo a cumplir: reprimir la inmigración irregular y el tráfico ilegal de seres humanos. Esto constituye el núcleo duro de la política comunitaria migratoria, en detrimento de la creación de un ámbito de derechos y libertades y de la pretensión de que Europa sea un espacio de libertad, seguridad y justicia para «todos», puesto que del cumplimiento de los requisitos legales de entrada, permanencia y trabajo va a depender su regularización y los derechos que de ello se derivan y que pretende definir la propia UE, más allá de la definición contenida en las Constituciones internas y en el Derecho Internacional.

El «Proyecto de Constitución Europea», en el Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión (Parte II), aunque crea un espacio de libertad, seguridad y justicia, situando «a la persona en el centro de su actuación», lo hace bajo el instituto de la ciudadanía, y aun cuando garantiza la libre circulación de

personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento, lo hace respecto a los nacionales de los Estados miembros, y respecto a los inmigrantes cuando se encuentren en situación regular, y ello es así a pesar de que la propia Carta de Derechos Fundamentales de la Unión reconoce:

1. Que «la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho».

2. Que es necesario «reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos», y

3. Que la Carta «reafirma, respetando las competencias y misiones de la Unión, así como el principio de subsidiariedad, los derechos reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos».

Los problemas derivados de la ratificación del Tratado por el que instituye una Constitución para Europa por parte de determinados Estados, ha dado lugar a una reforma de los Tratados de la UE menos ambiciosa que la pretendida reforma «constitucional»<sup>15</sup>.

#### 4. LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UE EN EL TRATADO DE LISBOA<sup>16</sup>

El artículo 2 del Tratado de Lisboa de 2007 (artículo I-2 TUE) establece:

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

El artículo 3 del Tratado de Lisboa reconoce que la *Unión ofrecerá... un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores..., combatirá la exclusión social y la discriminación*, pero todo ello se hace en relación a sus ciudadanos (artículos I-3, I-8 y novedad CIG 2007).

<sup>15</sup> El Tratado de Lisboa adoptado en octubre de 2007, en su versión consolidada del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO n° C115, de 9 de mayo de 2008), entró en vigor en diciembre de 2009 tras la ratificación por todos los Estados miembros.

<sup>16</sup> Sobre el Derecho de la UE adaptado al Tratado de Lisboa, *vid.*, en general, MELLADO PRADO, P.; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. y MARTÍN DE LLANO, M<sup>a</sup> I. Fundamentos de Derecho de la Unión Europea, Ed. Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2012. También LINDE PANIAGUA, E. y MELLADO PRADO, P. *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*, 5<sup>a</sup> ed., Colex, Madrid, 2010.

A partir de Lisboa se refuerza la idea de que la UE tiene como objetivo establecer un enfoque equilibrado para abordar la migración legal y luchar contra la inmigración ilegal. Una gestión apropiada de los flujos migratorios exige garantizar un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, mejorar las medidas de lucha contra la inmigración ilegal y fomentar la cooperación con terceros países en todos los campos. La UE pretende desarrollar un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los inmigrantes legales comparable al de los ciudadanos de la Unión.

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, introdujo el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la migración legal, así como un nuevo fundamento jurídico para las medidas de integración. Actualmente, el procedimiento legislativo ordinario se aplica a las políticas en materia de inmigración tanto legal como ilegal, en las que el Parlamento es colegislador en situación de igualdad con el Consejo.

Por su parte, el Tratado de Funcionamiento de la UE, adoptado en Lisboa junto con el Tratado de la UE, dedica el Título IV a la definición del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, regulando en el Capítulo 2 de dicho Título las políticas relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración, en las que procede a fijar las bases de la «Política migratoria de la UE», y en sus arts. 79 y 80 se determina que:

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

2. Se establecerán medidas en los ámbitos siguientes:

- a) Las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.
- b) La definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados;
- c) La inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal;
- d) La lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

3. La Unión celebrará acuerdos con terceros países para la readmisión, en sus países de origen o procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Dichos acuerdos incluyen compromisos recíprocos de cooperación entre la UE y sus socios de terceros países. Se han celebrado negociaciones y han entrado en vigor acuerdos con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Rusia, Ucrania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

4. El Parlamento Europeo y el Consejo, de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, podrán establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

El Tratado de Lisboa también ha aclarado que las competencias de la UE en este campo serán compartidas con los Estados miembros, sobre todo en lo que respecta a la cantidad de inmigrantes que pueden entrar legalmente en un Estado miembro para buscar trabajo (artículo 79, apartado 5, del TFUE). Además, prevé que, en caso de afluencia repentina de nacionales de terceros países en un Estado miembro, se puedan adoptar medidas para ayudar al Estado miembro afectado (artículo 78, apartado 3, del TFUE).

Las políticas de inmigración se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero (artículo 80 del TFUE).

Con el fin de establecer una política de la UE en materia de migración legal, se han adoptado una serie de medidas de distinto alcance.

La Directiva 2009/50/CE, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, crea la «tarjeta azul UE», un procedimiento abreviado para expedir un permiso especial de residencia y de trabajo con unas condiciones más atractivas para los trabajadores de terceros países que entren en los Estados miembros para desempeñar un empleo altamente cualificado. La Directiva del «permiso único» (2011/98/UE) establece un procedimiento común y simplificado para los ciudadanos de terceros países que soliciten un permiso de residencia y de trabajo en un Estado miembro, así como un conjunto común de derechos que han de concederse a los inmigrantes regulares.

En noviembre de 2011, la Comisión adoptó su Comunicación titulada «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad», a fin de agrupar todas las políticas en materia de migración de forma más coherente. El Enfoque Global, que se centra en el diálogo regional y bilateral entre los países de origen, de tránsito y de destino, se basa en cuatro pilares: migración legal y movilidad; migración irregular y trata de seres humanos; protección internacional y política de asilo, y maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad, y aborda el tema de los derechos humanos de los migrantes como un tema transversal.

En diciembre de 2009, el Consejo Europeo adoptó el *Programa de Estocolmo* «Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano», continuación de los de Tampere y La Haya, como un programa plurianual dedicado a las medidas en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, incluidas las prioridades de la UE en materia de política migratoria, durante el período 2010-2014.

En el año 2011, se ha modificado la Directiva 2003/109/CE del Consejo por la que se regula el estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de

---

nia, Montenegro, Pakistán, Serbia, Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán y Cabo Verde. En febrero de 2014, el Parlamento concedió su aprobación a la celebración de un acuerdo de readmisión con Turquía.

larga duración en la Unión Europea, con el fin de extender su ámbito de aplicación a los refugiados y otros beneficiarios de protección internacional.

El 25 de marzo de 2013, la Comisión presentó una nueva propuesta de Directiva (COM (2013) 151) por la que se mejoran los instrumentos legislativos vigentes aplicables a los nacionales de terceros países que deseen entrar en la UE con fines de estudio o investigación (Directivas 2004/114/CE y 2005/71/CE).

La Directiva 2014/36/UE, adoptada en febrero de 2014, regula las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros, por la que se autoriza a los trabajadores temporeros migrantes a permanecer temporalmente de manera legal en la UE durante un período máximo de entre cinco y nueve meses (variable en función del Estado miembro) para realizar una actividad sujeta al ritmo estacional, mientras conservan su residencia principal en un tercer país, y se precisa el conjunto de derechos que asiste a estos trabajadores migrantes.

A pesar de las dificultades que existen en la actualidad, en el Tratado de Lisboa se crean los fundamentos sobre los que será necesario desarrollar una política común de asilo, inmigración y control de fronteras exteriores, apelando a la solidaridad interestatal y al trato equitativo a los nacionales de los terceros Estados<sup>18</sup>. La desaparición de las estructuras de cooperación intergubernamental y la instauración de una **única organización internacional que recoja las competencias y poderes que estaban distribuidos en los tres pilares**, facilita y redimensiona el desarrollo de una verdadera política de inmigración común<sup>19</sup>.

Con Lisboa se ha avanzado en la configuración de un estatuto jurídico europeo que regule los derechos y las obligaciones aplicables a los extranjeros, las condiciones para ejercer la reagrupación familiar o el contenido del estatuto del residente de larga duración, sin embargo, la reserva estatal prevista en el TFUE que establece el derecho de los países miembros a determinar el volumen de extranjeros que pueden admitir en su territorio con la finalidad de buscar trabajo por cuenta propia o ajena, viene a romper la tendencia paulatina a la definición de una política europea común capaz de proporcionar un marco flexible que teniendo en cuenta las situaciones particulares de los países de la Unión Europea, se pueda aplicar de forma conjunta por los países miembros y que debe basarse en los principios de solidaridad, confianza mutua, transparencia, responsabilidad y esfuerzos conjuntos de la UE y de sus países.

Tampoco podemos olvidar la normativa dictada en la lucha contra la inmigración ilegal, de la que la Directiva sobre el retorno (2008/115/CE)<sup>20</sup> contempla nor-

<sup>18</sup> OLESTI RAYO, A. «La Unión Europea y la progresiva creación de un régimen comunitario de extranjería», en *Revista catalana de Dret públic*, núm. 40, 2010, pág. 5.

<sup>19</sup> Vid. DEL VALLE GÁLVEZ, A. «Inmigración, extranjería y fronteras en la Unión Europea. Cinco problemas conceptuales», *Fronteras exteriores de la UE e inmigración a España: Relaciones internacionales y derecho*, Cuadernos de la Escuela Diplomática, nº. 33, Tirant lo Blanch, 2007, Valencia.

<sup>20</sup> Los Estados miembros debían ejecutar la Directiva antes del 24 de diciembre de 2010; el primer informe sobre su aplicación, adoptado en marzo de 2014, ha señalado los avances positivos que se han producido, así como los retos pendientes. Los principales aspectos en los que se deberían adoptar más me-

mas y procedimientos comunes de la UE para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular es la norma más importante. La Directiva 2009/52/CE especifica las sanciones y medidas aplicables en los Estados miembros a los empleadores que no respeten la prohibición del empleo de nacionales de terceros países en situación irregular.

## 5. LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES DE LA UE

La política comunitaria de inmigración, como política de libertad, seguridad y justicia, implica la homogeneización y coordinación de las legislaciones sobre entrada, residencia, visados y asilo de los Estados miembros para gestionar los flujos migratorios estableciendo planes comunes para la integración de los residentes mediante políticas adecuadas de equiparación en trato con los nacionales, evitando, persiguiendo y erradicando la inmigración irregular, sin embargo, como ha indicado VILLAVERDE MENÉNDEZ<sup>21</sup>, las políticas de integración y equiparación en derechos y deberes del estatus del extranjero con el del ciudadano europeo, así como la prohibición de cualquier forma de discriminación, la persecución del racismo y la xenofobia, y las políticas de derechos fundamentales, no sólo carecen de un plan específico, sino que ha quedado en pronunciamientos genéricos, al destino de los legisladores estatales, y se reservan, ya no sólo para los residentes legales, sino para los *residentes legales de larga duración*.

La Convención Europea defendía la adopción de medidas que fomentaran la acción de los Estados para propiciar la integración de los nacionales de terceros países, siempre que residan legalmente en su territorio, aunque con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

La integración ha adquirido un perfil importante en los debates políticos europeos, puesto que se ha alcanzado la idea de que la integración es un aspecto clave en cualquier debate sobre inmigración, sin embargo estas cuestiones sobre integración se alejan de la igualdad y la variedad para centrarse en la seguridad, lo que constituye un importante error. La integración es algo más importante que la inserción social, y elaborar una política de integración eficaz debe plantearse cuestiones en diversas áreas políticas y garantizar derechos, la igualdad de trato, la no discriminación, la naturalización y la ciudadanía.

Los «Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea» aprobados por el Consejo de la Unión Europea y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 19 de noviembre de 2004, definen la integración como «*un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros*»,

---

didadas son, entre otros, velar por su correcta aplicación, fomentar prácticas coherentes y compatibles con los derechos fundamentales, mejorar la cooperación entre los Estados miembros y reforzar el papel de Frontex.

<sup>21</sup> VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. «El reagrupamiento familiar y la política de contingentes» en *Ciudadanía e Inmigración*, Op. Cit. pág. 157.

para posteriormente afirmar que «*la integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea*».

Todo ello no impide separar el debate sobre integración de los temas relacionados con la admisión, puesto que la integración no es sustituta de la gestión de la migración, y ambos parámetros deben conformar una auténtica política común europea en materia de inmigración.

La mayoría de los Estados miembros de la UE se enfrentan actualmente a fenómenos migratorios y a los correspondientes problemas de integración. Algunos países, incluidos los nuevos Estados miembros, no han tenido que hacer frente a la inmigración hasta tiempos muy recientes. Otros llevan décadas gestionando la inmigración y asumiendo el reto de la integración, pero no siempre con resultados satisfactorios, por lo que están revisando sus políticas. Como reflejo de las distintas historias, tradiciones y medidas institucionales, son muchos y diversos los enfoques adoptados para dar solución a los problemas que se han ido planteando. La inmigración y la integración son indisociables y deben reforzarse mutuamente. El Marco relativo a la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, constituye un compromiso fundamental y pone de manifiesto que la UE sitúa la integración entre las prioridades de su agenda política. Muchas de las políticas e instrumentos financieros europeos existentes pueden contribuir a apoyar los esfuerzos de las autoridades nacionales y de la sociedad civil. En el futuro, el reto consistirá en promocionar un esfuerzo concertado de todos los agentes relevantes con vistas a optimizar el impacto y la eficacia de tales instrumentos.

La Comisión ha adoptado con fecha 20 de julio de 2011 una «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países» destinada a acrecentar las ventajas económicas, sociales y culturales que la inmigración aporta a Europa. La Agenda subraya la necesidad de que los inmigrantes participen plenamente en todos los aspectos de la vida colectiva, y destaca el papel fundamental que desempeñan las autoridades locales.

La Agenda responde a la petición presentada por el Programa de Estocolmo a la Comisión para que mejorase la coordinación y las herramientas y estructuras para el intercambio de conocimientos en materia de integración, y se apoya en la nueva base jurídica introducida por el Tratado de Lisboa para incentivar y apoyar las actividades de los Estados miembros destinadas a promover la integración de los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en la UE.

El proceso de integración requiere una estrecha cooperación entre la UE y los gobiernos nacionales, que siguen siendo los responsables a la hora de definir sus políticas de integración, y las autoridades regionales o locales, así como los actores no estatales, que son los que se están encargando de llevar a la práctica las medidas de integración sobre el terreno<sup>22</sup>. A fin de reforzar la coordinación y el intercambio de conocimien-

---

<sup>22</sup> No podemos olvidar los intereses comunitarios. Como ha indicado la propia Comisión, la diversidad suscitada por la inmigración, si se gestiona bien, puede suponer una ventaja competitiva y ser una fuente de dinamismo para las economías europeas. Para que la UE cumpla su objetivo de conseguir una tasa de empleo del 75% de aquí a 2020, es fundamental eliminar los obstáculos que impiden a los

tos, la Comisión está desarrollando una «caja de herramientas» europea flexible que consiste en módulos de integración para apoyar las políticas y prácticas de los Estados miembros. Dichos módulos parten de la experiencia de qué es lo que funciona para apoyar la integración y conseguir que la sociedad de acogida se comprometa seriamente, o aumentar la participación de los inmigrantes. También se han definido indicadores europeos comunes para supervisar los resultados de las políticas de integración.

La esencia del proceso de integración es garantizar que los inmigrantes gocen de los mismos derechos y tengan las mismas obligaciones que los ciudadanos de la Unión Europea. Para que la integración sea un éxito, hay que ofrecer a los inmigrantes la oportunidad de participar plenamente en sus nuevas comunidades; tener acceso al empleo y la educación y formación; contar con la capacidad socioeconómica necesaria para mantenerse a sí mismos y facilitar la posibilidad de que los inmigrantes voten en las elecciones locales, crear órganos consultores locales, regionales y nacionales o promover el espíritu emprendedor, la creatividad y la innovación, son elementos cruciales para una buena integración.

La integración de los inmigrantes en Europa no ha tenido demasiado éxito hasta la fecha. Es necesario un mayor esfuerzo por las personas que vienen, pero también porque unos inmigrantes integrados suponen un activo para la UE, ya que enriquecen nuestras sociedades tanto desde el punto de vista cultural como desde el económico. La integración debe empezar en los lugares en los que las personas se reúnen en su vida cotidiana (centros de trabajo, escuelas, zonas públicas, etc.).

El mandato de la UE para promover la integración emana de los Tratados Constitutivos, los Programas plurianuales del Consejo Europeo, y la Estrategia de los Tratados de 2020.

El Tratado de Lisboa proporciona, por primera vez, una base jurídica para la promoción de la integración en la Unión Europea: el artículo 79.4 estipula que el Parlamento Europeo y del Consejo, de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, podrán establecer medidas para alentar y apoyar la acción de los Estados miembros para promover la integración de nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las leyes y reglamentos de los Estados miembros.

En lo que respecta a los Programas plurianuales del Consejo Europeo, en el Consejo Europeo de Tampere, los líderes de la Unión Europea reclamaron el desarrollo de una política común en materia de inmigración, que incluyera medidas más dinámicas para la integración de nacionales de terceros países residentes en

---

emigrantes acceder a un puesto de trabajo –más aun teniendo en cuenta que la población activa europea está disminuyendo como consecuencia del problema demográfico existente en la Unión Europea–. La población activa de la Unión se reducirá en unos 50 millones para 2060 en relación con 2008: en 2010 había 3,5 personas en edad laboral (20-64) por cada persona de 65 o más años; en 2060 se espera que esta proporción sea de 1,7 a 1. Por ejemplo, considerando la demanda futura de cuidadores de personas mayores, la *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos 2010* de la Comisión estima que para el año 2020 puede haber una carencia de alrededor de un millón de profesionales en el sector sanitario –o de hasta dos millones, si se tienen en cuenta las profesiones auxiliares del ámbito de la salud–.

la Unión Europea, y acordaron que el objetivo de esta política de integración era conceder a los nacionales de terceros países de los derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la UE.

La integración de los nacionales de terceros países que viven y trabajan en la UE ha ido cobrando cada vez mayor importancia en los programas europeos durante estos últimos años. A petición del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 2002, favorable a la creación de unos «Puntos de Contacto Nacionales para la integración», el Consejo Europeo de junio de 2003 confirmó este mandato. El Programa de La Haya, aprobado por el Consejo Europeo en La Haya (2004), hizo hincapié en la necesidad de una mayor coordinación de las políticas de integración nacional y las iniciativas de la UE en este ámbito.

La integración efectiva y responsable de los inmigrantes constituye un importante factor para lograr los objetivos de Lisboa. La Comisión fomenta y respalda los esfuerzos de los Estados miembros en materia de empleo, asuntos sociales e igualdad de oportunidades, haciendo hincapié en las cuestiones de género para aprovechar plenamente el potencial de las mujeres inmigrantes en el mercado laboral. La promoción de los derechos fundamentales, la ausencia de discriminación y la igualdad de oportunidades para todos, son elementos clave de la integración

El Consejo Europeo de Estocolmo (diciembre de 2009) ha adoptado un ambicioso programa para la integración. «Las políticas de integración de «Estados miembros» deberían ser apoyadas por el desarrollo de estructuras y herramientas para el intercambio de conocimiento y coordinación con otras áreas de política pertinentes, incluyendo el empleo, la educación y la inclusión social». En particular, invita a la Comisión que apoye los esfuerzos de los Estados miembros «a través del desarrollo de un mecanismo de coordinación con un marco de referencia común, que debería mejorar las estructuras y herramientas de intercambio de conocimientos Europeo». También invita a la Comisión a identificar los módulos europeos para apoyar el proceso de integración y elaborar indicadores de base para el seguimiento de los resultados de las políticas de integración.

*Los principios básicos comunes (PBC) sobre la integración de los migrantes* en la política de la UE fueron aprobados por el Consejo de Justicia y Asuntos de interior en noviembre de 2004 y forman la base de las iniciativas de integración de la comunidad:

- La integración es un proceso dinámico, bidireccional compromiso recíproco entre todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.
- La integración va de la mano con el respeto de los valores fundamentales de la Unión Europea.
- El empleo es un elemento clave del proceso de integración.
- Los esfuerzos en la educación son indispensables para la preparación de los inmigrantes y particularmente de sus descendientes.
- El acceso de inmigrantes a las instituciones y los bienes y servicios públicos y privados, en igualdad de condiciones con los nacionales y en la ausencia de cualquier discriminación, es fundamental para la mejor integración.

- Un mecanismo de interacción frecuente entre inmigrantes y nacionales de los Estados miembros es esencial para la integración, en especial el diálogo intercultural y la educación para obtener más información acerca de los inmigrantes y sus culturas.
- La práctica de diferentes culturas y religiones está garantizada por la Carta de derechos fundamentales y debe ser protegida, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional.
- La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y la formulación de políticas y medidas de integración, en particular a nivel local, apoya su integración.

Para el desarrollo de estos puntos, en concreto los que se refieren a la gestión de la diversidad, se han propuesto una serie de políticas que tienen como objetivo su efectividad. Estas políticas se han diferenciado a nivel nacional<sup>23</sup> y a nivel europeo<sup>24</sup>.

En la COM (2005) (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las regiones), se establecía el «Programa Común para la Integración», marco para la integración de los nacionales de terceros países en la UE, en el que la Comisión defendía la necesidad de reforzar los Principios Básicos Comunes de la Integración.

---

<sup>23</sup> *A nivel nacional*, se ha defendido la necesidad de: desarrollar un diálogo intercultural constructivo y promover una reflexión pública en profundidad; promover plataformas de diálogo «intra» e «interconfesionales» entre las comunidades religiosas y/o entre las comunidades y los responsables políticos; reforzar la participación cívica, cultural y política de los nacionales de terceros países en la sociedad de acogida y mejorar el diálogo entre los distintos grupos de nacionales de terceros países, el Gobierno y la sociedad civil para promover la ciudadanía activa; fomentar el diálogo y el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los distintos grupos y generaciones de inmigrantes; reforzar la participación de los nacionales de terceros países en el proceso democrático, promover una representación equilibrada de los sexos mediante acciones de sensibilización, campañas de información y el refuerzo de las capacidades; reducir los obstáculos al ejercicio de los derechos de voto; facilitar la participación de los inmigrantes en las organizaciones de carácter general; reforzar la participación de los nacionales de terceros países en la respuesta social al fenómeno de la inmigración; crear asociaciones de inmigrantes capaces de asesorar a los recién llegados y de implicar a sus representantes en los programas de introducción como formadores y «modelos, y elaborar programas nacionales de preparación a la ciudadanía y naturalización».

<sup>24</sup> *En el ámbito de la UE*, se defiende: facilitar un diálogo intercultural e interconfesional a nivel europeo que incluya a las distintas partes interesadas; desarrollar ulteriormente el diálogo de la Comisión con organizaciones humanistas y religiosas profundizar en la identificación de los derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países en los Estados miembros; fomentar el acceso a las organizaciones de carácter general de los inmigrantes y la creación de organizaciones que representen sus intereses a escala de la UE, y favorecer la creación de una plataforma que agrupe a las organizaciones de inmigrantes y a las organizaciones que representan sus intereses en la UE; analizar la conveniencia de desarrollar un concepto de ciudadanía cívica como medio para promover la integración de los nacionales de terceros países, incluidos los derechos y obligaciones necesarios para dar a los inmigrantes un sentido de participación en la sociedad, y promover la investigación y el diálogo sobre las cuestiones de identidad y ciudadanía.

La Agenda común para la integración (2005-2010) establece un marco para la aplicación de los principios básicos comunes. Este programa también prevé una serie de proyectos de mecanismos de apoyo y los instrumentos comunitarios, tales como portal de integración europea y el Foro Europeo de integración, para promover la integración y facilitar el intercambio entre los actores de la integración.

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 –Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos [COM (2008) 359 final– no publicada en el *Diario Oficial*], indicaba la necesidad de promover la integración como un «proceso recíproco», que debe mejorar la participación de los inmigrantes, aumentar la cohesión social y desarrollar enfoques de la diversidad en las sociedades de acogida. Para que ello sea posible, la UE y sus países deben:

- consolidar el marco de la UE en materia de integración;
- apoyar la gestión de la diversidad y la evaluación de los resultados de las políticas de integración en los países de la UE;
- promover programas de integración para la llegada de nuevos inmigrantes;
- asegurar igualdad de oportunidades de promoción en el mercado laboral a los trabajadores legales de países no pertenecientes a la UE;
- aplicar los sistemas de seguridad social del mismo modo a inmigrantes que a ciudadanos de la UE;
- desarrollar medios para aumentar la participación de inmigrantes en la sociedad;
- revisar la Directiva 2003/86/CE del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar;
- seguir aplicando la política de asilo de la UE, y al mismo tiempo desarrollar medidas adicionales, en especial a través del plan de política de asilo.

Europa 2020, es la estrategia de crecimiento que fue adoptada por la Unión Europea para los próximos 10 años. Aprobada por el Consejo Europeo en marzo de 2010, la estrategia de Europa 2020 está estructurada en una serie de grandes objetivos comunes que guían las acciones de los Estados miembros y la Unión. Entre estos principales objetivos europeos, algunos se centrarán en la integración, a través de directrices integradas:

- La Directriz 7 estipula que «los Estados miembros deben aumentar la participación en el mercado laboral mediante medidas de fomento de envejecimiento activo, la igualdad de género e igualdad de remuneración, así como la inserción de los jóvenes, las personas con discapacidad, los migrantes en situación regular y otros grupos vulnerables en el mercado laboral». También afirma que «los Estados miembros deben quitar barreras a la entrada de inmigrantes en el mercado laboral».

- La Directriz 8 menciona «las políticas de inmigración e integración dirigidas» y la necesidad de «eliminar los obstáculos a la movilidad de los trabajadores y profesionales».
- La Directriz 9 insiste en la necesidad de «una apertura de la educación superior en los estudiantes no tradicionales».
- La Directriz 10 alega la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades y acceso a servicios públicos y servicios asequibles, sostenibles y de calidad, en particular en el campo de la salud. Esta pauta se refiere específicamente a los inmigrantes legales.

La COM (2011), de 20 de julio, regula la Agenda Europea para la Integración de nacionales de terceros países. Los migrantes procedentes de países terceros representan alrededor del cuatro por ciento de la población total de la UE. La composición de la población de la Unión está cambiando y las sociedades europeas se enfrentan cada vez a una mayor diversidad. Esta evolución exige un nuevo contexto de la cohesión social y la respuesta a las preocupaciones de la población. Europa debe encontrar una manera de dar mejor cabida a la diversidad y la multiculturalidad y hacer la integración más efectiva para el migrante.

Los desafíos relacionados con la integración deben encontrarse en cada contexto nacional y local, pero sin olvidar que la integración también exige un marco legislativo y político definido y coordinado a nivel de la UE. Realizar esfuerzos para garantizar la existencia de un marco legislativo para la igualdad de trato y otorgar a todos los migrantes un correcto nivel de derechos, forma parte de la acción de las iniciativas de integración de la UE.

La integración exige un compromiso por parte de la sociedad de acogida para tener en cuenta las necesidades de los migrantes, respetar su cultura y sus derechos y para informarles de sus obligaciones. Al mismo tiempo, los migrantes deben estar dispuestos a integrarse y aceptar y cumplir las reglas y valores de la sociedad en que viven.

Las medidas de inclusión social destinadas a los inmigrantes deberían tratar de eliminar los obstáculos que impiden el acceso real a los servicios públicos y luchar contra la pobreza y la exclusión de los más vulnerables. La integración de los beneficiarios de la protección internacional requiere una atención especial. Deben diseñarse políticas para minimizar su aislamiento y la limitación de sus derechos y proporcionar acceso y atención a los servicios que promuevan la integración.

Los Estados miembros deben continuar desarrollando el concepto central de la integración como motor de desarrollo y la cohesión en el orden social, al objeto de aumentar la contribución de los inmigrantes para el crecimiento y la riqueza cultural.

Las acciones que se adopten a nivel nacional deberán incluir entre sus objetivos garantías para que la integración sea un componente importante de las políticas que abordan las cuestiones relacionadas con la inmigración económica, y prestar la atención necesaria a la inclusión de las cuestiones relacionadas con la igualdad de géneros y a las necesidades específicas de los jóvenes y niños inmigrantes.

Pero todo ello tiene que hacerse desde el respeto de los valores universales y los derechos humanos fundamentales consagrados en el derecho comunitario. Los Estados miembros deben intensificar los esfuerzos para combatir la discriminación y dar a los inmigrantes las herramientas que les permitan familiarizarse con los valores fundamentales de la Unión Europea y los Estados miembros, y los inmigrantes tienen que respetar escrupulosamente estos valores y el Derecho.

## 6. LOS RETOS ACTUALES DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN

La migración se ve influida por una combinación de factores económicos, políticos y sociales, tanto en el país de origen del emigrante (factores de incitación) como en el país de destino (factores de atracción), y la relativa prosperidad económica y estabilidad política de la UE han ejercido un efecto de atracción considerable sobre los inmigrantes

Desde 1950 Europa no ha dejado de ser receptor de inmigración. El comportamiento migratorio de los países miembros es, sin embargo, heterogéneo: la zona norte (Irlanda, Reino Unido, Finlandia y Suecia) ha sido muy dinámica en cuanto a movimientos migratorios; la zona central (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Luxemburgo, Holanda y Austria) es el principal foco de atracción de la inmigración que se dirige a Europa; la zona mediterránea (Italia, España, Portugal y Grecia) ha experimentado un cambio radical, dado que ha pasado de ser proveedora de emigrantes de la zona central a ser receptora de inmigrantes procedentes en su mayoría del norte de África.

A través de un largo proceso, y con bastantes dificultades, la UE ha intentado abordar la política migratoria como una política europea, estableciendo elementos comunes en una regulación muy profusa, que ha abarcado muchos aspectos: la migración legal; la inmigración irregular, o las políticas de integración.

Dos cuestiones, íntimamente relacionadas, es preciso tratar cuando nos cuestionamos la política migratoria de la UE. Una primera referida al tratamiento de los derechos y libertades de los nacionales de terceros países, caracterizada por la concepción de la ciudadanía comunitaria. La otra, está marcada por el momento actual que vive Europa.

En lo que a la primera cuestión se refiere, con independencia del avance que Tampere implica en el desarrollo de una Política Comunitaria de inmigración, se ha perdido una gran oportunidad de que esta política común se dirigiera de una manera más eficaz a dar cumplimiento a los tres pilares básicos –*Democracia, Derechos humanos y Desarrollo*– necesarios para dar efectividad a cualquier política de inmigración que se situó en el contexto de la globalización<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> DE LUCAS, J. «Las propuestas sobre políticas de inmigración en Europa y la nueva Ley 4/2000 en España», en COLOMER VIADEL, A (Coord.), *Emigrantes y estabilidad en el Mediterráneo. La polémica Ley de extranjería*, Madrid, Poder, Ed. Nomos, 2001 pág. 150 (nota 13).

La equiparación de derechos, libertades y deberes de los nacionales de terceros países respecto a los ciudadanos de la Unión Europea para incrementar la integración se refiere a los inmigrantes que residen legalmente en la Comunidad. Se favorece la lucha contra la inmigración irregular, beneficiando el establecimiento de instrumentos que agilicen la resolución y ejecución de la expulsión de inmigrantes irregulares, y haciendo de la lucha contra la irregularidad migratoria un asunto casi interno de los Estados miembros que ha llevado a la adopción de medidas dispares destinadas a reforzar los controles de identificación; hacer más rigurosas las condiciones para la expedición de visados y de permisos de estancia y trabajo; penalizando la ayuda a la inmigración irregular, y lo que es más grave, privándoles del ejercicio de derechos humanos<sup>26</sup>.

Entre las consideraciones que caracterizan la política comunitaria en materia de derechos y libertades de los inmigrantes, existe una que es la clave de dicha política y es que no podemos olvidar que la concepción de ciudadanía de la Unión Europea<sup>27</sup> se vincula a las viejas concepciones del Estado/nación y de la nacionalidad y se concibe en un sentido complementario, que no sustitutivo, de la ciudadanía nacional.

Sin embargo, la noción de ciudadanía está siendo objeto de una importante revisión producida por factores ligados a la transformación de la sociedad contemporánea y por la aparición de diferentes revisiones de su significado y de su papel en las democracias liberales. La quiebra del concepto tradicional de ciudadanía obedece a una serie de factores entre los que se destacan la crisis del Estado social, la emergencia de sociedades multiculturales y la mundialización, y en este contexto no es el de menor importancia el aumento y los cambios en los flujos migratorios, de manera tal que se debería llegar a la elaboración de un modelo de ciudadanía universal cuyo anclaje debieran ser los Tratados Internacionales universales en materia de derechos y libertades y que se basase en el carácter universal de los derechos en ellos proclamados<sup>28</sup>.

En el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, se puso de manifiesto la necesidad de un equilibrio entre tres políticas: a) la integración de los inmigrantes en situación *regular*; b) una política europea de asilo, y c) una posición común en materia de inmigración irregular, como pieza clave de la actuación de la UE en materia de inmigración.

Pero la construcción de una ciudadanía europea que fije un estatuto para los inmigrantes caracterizado por el reconocimiento de derechos fundamentales no es

---

<sup>26</sup> MERCADER URQUINA, J. R. y MUÑOZ RUIZ, A.B. «El tratamiento de la política migratoria de la Unión Europea» en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 32, 2001 pág. 62.

<sup>27</sup> Esta noción de ciudadanía irrumpe en el Derecho de la Unión Europea en los arts. 8 y 8A a 8E del TCE en su versión de Maastricht de 1992. El TCE, en la redacción dada en Amsterdam, lo regula, con alguna modificación respecto a la originaria, en sus artículos 17 a 22. La Cumbre de Niza introduce en el actual art. 18 TCE algunas limitaciones en aspectos relativos a la libre circulación.

<sup>28</sup> MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, J. «Ciudadanía e inmigración en las sociedades multiculturales» en *Ciudadanía e inmigración. Op. Cit.* págs. 29 y ss.

la que se ha impuesto en la UE desde el Tratado de Maastricht, sino que se opta por una consideración de la ciudadanía que tiende a separar perfectamente el estatus entre los nacionales de Estados miembros y los nacionales de Estados terceros, de manera especial en materia de derechos y libertades.

Como ha indicado MIRALLES SANGRO<sup>29</sup>, la noción de ciudadanía de la UE debe impulsarse hacia una dinámica jurídica, política, social y económica que permita hacer realidad el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad y otras condiciones, y hacia la perspectiva universalizadora de los derechos humanos sobre los que se construye el edificio de la UE. Si las menciones que el Derecho Comunitario hace de los derechos humanos y de las libertades públicas debe de orientarse en relación a una perspectiva que sea conciliable con la visión solidaria y universalista de los mismos, el espacio de libertad, seguridad y justicia, como uno de los pilares comunitarios, no puede seguir centrándose solamente sobre la base del reforzamiento de las fronteras externas ni sobre la discriminación y limitación en sus derechos a los inmigrantes<sup>30</sup>, pues se corre el riesgo de chocar frontalmente con las exigencias del Estado de Derecho y con el modelo de democracia plural e integradora. La amenaza que al Estado de Derecho implica la política comunitaria se observa en que no apuesta con claridad por el principio de igualdad de derechos entre ciudadano e inmigrantes residentes estables, y lo que es peor, porque regatean, e incluso niegan, el reconocimiento y garantía efectiva de derechos humanos fundamentales en función de una condición administrativa como es la irregularidad, que se usa como justificación de dicha exclusión.

En materia de derechos y libertades en la UE no se parte de la nada<sup>31</sup>, sino que, por el contrario ya están sistematizados y desarrollados, existe una abundante jurisprudencia sobre derechos fundamentales, y las referencias en los Tratados son numerosas, y se ha partido de la CEDH, pero también de los principios constitucionales de sus miembros.

Estos planteamientos, referentes a derechos humanos, también tienen su plasmación en el art. 6.1 del Tratado de la Unión Europea, tras la reforma de Ámsterdam, al establecer que *"la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros"*.

Tampoco podemos olvidar que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea manifiesta en su Preámbulo que *«... la Unión está fundada sobre*

---

<sup>29</sup> MIRALLES SANGRO, PP. «Presente y futuro de la ciudadanía de la Unión Europea» en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº1, 2º semestre, 2001, págs. 156 y 157.

<sup>30</sup> Una visión de la ciudadanía europea conciliable con la globalización democrática y solidaria puede consultarse en TRUYOL SERRA, A. *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. 1 Génesis y desarrollo de la CE*, Madrid, Técno, 1999.

<sup>31</sup> Las sentencias del Tribunal Constitucional alemán *Solange I* de 1974, y *Solange II* de 1986, ya indicaron en su momento los derechos fundamentales de los ciudadanos de la UE, cuestionando, incluso, la primacía del derecho comunitario en Alemania en tanto no se ofreciera una garantía de derechos equiparable a la que ofrecía el ordenamiento alemán.

*los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho», reconociendo en su artículo 1 que «La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida»<sup>32</sup>.*

Respecto a la segunda cuestión que planteábamos en líneas anteriores, en los últimos tiempos, terrorismo e inmigración ilegal amenazan uno de los principios más importantes de la UE, la libre circulación, por lo que es preciso que nos planteemos la manera de gestionar la seguridad en las fronteras sin vulnerar los derechos y libertades de los inmigrantes, y sin traicionar los principios comunitarios.

Los recientes acontecimientos pueden propiciar situar en la misma posición la lucha contra el terrorismo, la política europea exterior común, en especial hacia Oriente Próximo, el control de fronteras la libertad de circulación, la lucha contra la inmigración irregular, y la integración de minorías de distinta cultura o religión en nuestras sociedades.

En 2015 se ha producido un aumento de inmigración irregular<sup>33</sup>, incrementada por diversos factores: la oleada de conflictos en Oriente Próximo (en especial los problemas en Libia y Siria); la presión demográfica en África; el aumento de tráfico ilegal de personas como consecuencia del desarrollo de mafias organizadas; la emigración económica procedente de los Balcanes, y las propias dificultades de la UE para gestionar de manera homogénea sus fronteras.

A ello hay que añadir el desafío del terrorismo yihadista, que puede exigir mayores controles internos y externos de nuestras fronteras, incluso la mejora de los instrumentos que ya existen como el Sistema de Información Schengen (SI-I y SIS-II)<sup>34</sup>, que desde 1995 permite compartir determinados datos, o el Sistema de Información Avanzada de Pasajeros (APIS), que es un registro de pasajeros al que se tiene acceso antes de que se realice el transporte aéreo, el sistema de Información de Visados (VIS), incluso se defiende la puesta en marcha del Archivo de Nombres de Pasajeros (PNR), registro con información relacionada con una reserva aérea en el que

---

<sup>32</sup> RODRÍGUEZ BEREIJO, A. «La Carta de Derechos Fundamentales de la UE» en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 1, 2º semestre, 2001, págs. 45 y ss.

<sup>33</sup> Los últimos datos que ofrece FRONTEx, indican que más de 57.000 inmigrantes irregulares llegaron a Europa en el primer trimestre de 2015, cifra que triplica los datos del mismo período del año 2014.

<sup>34</sup> Reglamento (CE) nº 1104/2008 del Consejo de 24 de octubre de 2008 sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), y Decisión nº 2008/839/JAI del Consejo de 24 de octubre de 2008 sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II). (ACTOS CONEXOS: Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 6 de mayo de 2010, sobre el desarrollo del sistema de información de Schengen de segunda generación (SIS II) –Informe de ejecución julio 2009-diciembre 2009 [COM(2010) 221 final –no publicado en el Diario Oficial–], Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 22 de octubre de 2009, sobre el desarrollo del sistema de información de Schengen de segunda generación (SIS II) –Informe de ejecución enero de 2009-junio de 2009 [COM(2009) 555 final– no publicado en el Diario Oficial].

se detallan ciertos datos, siempre y cuando se respeten los derechos fundamentales implicados (especialmente el derecho a la intimidad personal, y la prohibición de discriminación)<sup>35</sup>, pero lo que no tendría cabida, de acuerdo con las políticas comunitarias, sería la drástica alteración del espacio Shengen, puesto que constituye uno de los principios comunitarios básicos.

Es necesario potenciar la política exterior europea, que, además de los principios de defensa y diplomacia, y de una adecuada política de asilo y refugio, desarrolle una acertada política de cooperación y desarrollo con nuestros vecinos, aspecto que constituye un elemento indispensable para el desarrollo de una adecuada política migratoria.

Incluso son posibles restricciones temporales al espacio Shengen, en situaciones coyunturales, en la idea de que la cooperación se hace precisa, sin restringir la libertad de movimientos, y colaboración de la UE con determinados Estados miembros que sufren una mayor presión migratoria, con la consiguiente comprensión de otros Estados.

La situación actual, sin embargo, no es muy alentadora: Bélgica ya limita beneficios sociales a ciudadanos comunitarios, y Reino Unido pretende establecer limitaciones a dichos beneficios –incluso se ha propuesto la posible celebración de un referéndum sobre su permanencia en la UE–; Francia ha amenazado con endurecer los controles en el territorio Shengen; Alemania propone impedimentos a la libre circulación de nacionales de ciertos Estados de la UE<sup>36</sup>; Suiza ha convocado un re-

---

<sup>35</sup> La creación de bases de datos personales, con la finalidad de determinar perfiles étnicos y culturales- religiosos, plantea importantes objeciones a la hora de velar por el derecho a la no discriminación (art. 21 Carta de los Derechos Fundamentales de la UE). Cfr. DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2009), de 4 de noviembre, sobre «El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración» (SOC/335-CESE 1710/2009).

<sup>36</sup> El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en Sentencia de 11 de noviembre de 2014 (C-333/13, *Dano/Leipzig*), resalta que, según la directiva que regula el derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la UE, el Estado miembro de acogida no está obligado a conceder prestaciones de asistencia social durante los tres primeros meses de residencia. Cuando el período de residencia es superior a tres meses pero inferior a cinco años, la norma condiciona el derecho de residencia a que las personas que no ejercen una actividad económica dispongan de recursos propios suficientes. «Un Estado miembro debe contar con la posibilidad de denegar las prestaciones sociales a ciudadanos de la Unión que no desarrollen una actividad económica y que ejerzan su libertad de circulación con el único objetivo de percibir la ayuda social de otro Estado miembro cuando no disponen de recursos suficientes para optar al derecho de residencia». La directiva pretende, señala el fallo, «impedir de ese modo que los ciudadanos de la Unión que no ejerzan una actividad económica utilicen el sistema asistencial del Estado miembro de acogida para garantizar su subsistencia». En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia concluye que las reglas de la UE «no se oponen a una normativa nacional conforme a la cual los nacionales de otros Estados miembros están excluidos de la percepción de determinadas «prestaciones especiales en metálico no contributivas», a pesar de que éstas se garanticen a los propios nacionales que se encuentren en la misma situación, siempre y cuando esos nacionales de otros Estados miembros no disfruten del derecho de residencia en el Estado miembro de acogida en virtud de la directiva». «El Reglamento n° 883/2004, en su versión modificada por el Reglamento n° 988/2009, y la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004,

feréndum para limitar la inmigración europea, violando la relación de movimientos que rige desde 2002; Grecia amenaza con abrir sus fronteras para dejar paso a la inmigración que procede del sur, como medida de presión en la negociación de su rescate, y España –ha limitado derechos a inmigrantes en situación irregular, como el derecho a la sanidad, y ha legalizado el «rechazo en frontera» sin garantías–, e Italia, que sufren una presión migratoria muy fuerte, por ser fronteras exteriores, no pueden gestionar adecuadamente los flujos migratorios irregulares en sus territorios.

En materia de derechos sociales, el TJUE, ha determinado que «Los ciudadanos de la UE económicamente inactivos que van a otro Estado miembro exclusivamente para obtener ayuda social podrían ser excluidos de ciertos beneficios sociales», de manera que el Tribunal europeo no solo acota el acceso a las ayudas sociales en cualquier país de la UE, sino que también da respaldo a iniciativas restrictivas de lo que se denomina *turismo de bienestar* o *turismo social*. La sentencia TJUE de 11 de noviembre de 2014 (C-333/13), clarifica que la libre circulación no implica que se tenga automáticamente acceso a los sistemas sociales de los Estados miembros». No existe «un derecho a acceder libremente a los sistemas de asistencia social de los Estados miembros», por lo que la sentencia aporta más claridad sobre los derechos de los ciudadanos de la UE y sus familias respecto al acceso a los beneficios sociales cuando residen en otro Estado miembro. En este mismo orden, Estados como Bélgica, Francia, Reino Unido, Dinamarca o España, solicitan la revisión y ajuste de los sistemas sociales para ciudadanos de Estados miembros, que incluyen conceptos como la introducción de planteamientos de temporalidad (limitar el tiempo de estancia en la prestación), la vinculación de las ayudas con la activación laboral y la participación en procesos de reinserción individual, el reforzamiento de los sistemas de control y sanción, la exigencia de contraprestación laboral (participación en trabajos de interés colectivo) y la limitación de la cuantía de las prestaciones. La mayor parte de los Estados limitan la protección a la población extranjera con residencia legal (Francia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia, Portugal, República Checa, Eslovaquia, Estonia) o, de forma aún más restrictiva, a la que dispone del derecho a la residencia legal permanente (Finlandia, Malta, Chipre, Eslovenia, Hungría, Polonia, Lituania, Letonia, Bulgaria). También orientadas en exclusiva a las personas con residencia legal, otras normativas se centran en la presencia en el territorio o la residencia habitual en él (Reino Unido o Irlanda).

Sin embargo, el último ámbito donde la UE debe de mantener su firmeza es el relativo a la libertad de circulación para mantener el proyecto político y ciudadano que ha desarrollado a lo largo de un proceso muy largo, porque la libre circulación

---

relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, no se oponen a la elección del legislador nacional de excluir de la percepción de una prestación especial en metálico no contributiva a los nacionales de los demás Estados miembros sobre la base de un criterio general, como el motivo de la llegada al territorio del Estado miembro de acogida, que pueda demostrar la inexistencia de vínculo real con dicho Estado, y ello a fin de evitar una carga excesiva para su sistema de asistencia social».

de personas es un derecho fundamental que asiste a los ciudadanos de la UE en virtud de los Tratados<sup>37</sup>. La cooperación Schengen, como parte del marco jurídico e institucional de la UE, se ha expandido paulatinamente hasta incluir a la mayoría de los Estados miembros y a algunos países extracomunitarios, y se expresa a través del espacio de libertad, seguridad y justicia exento de fronteras internas. La supresión de las fronteras internas implica una gestión reforzada de las fronteras externas de la Unión así como la regularización de la entrada y la residencia de personas de países extracomunitarios a través de medidas como la política común de asilo e inmigración.

La cuarta dimensión substantiva del proyecto europeo se refiere a su papel como actor global en un sistema internacional caracterizado por rápidos e intensos procesos de cambio en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder. Solo a través de una acción exterior común, y en particular mediante la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), incluyendo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), se lograría que los Estados miembros y la UE como tal sigan siendo relevantes y puedan promover en el exterior tanto sus intereses como sus valores.

La perspectiva global e integrada para la política migratoria comunitaria planteada por la UE, y formalmente apoyada por los gobiernos de los Estados miembros, se está revelando, simplemente, como una declaración de principios. En realidad, en los últimos años, la UE ha demostrado una absoluta incapacidad para elaborar una política migratoria común, coherente y multidimensional: la gestión de la inmigración se sigue caracterizando más bien por la externalización de las fronteras comunitarias, la lucha contra la inmigración «no controlable», y la definición de estatus jurídicos distintos y discriminantes entre el colectivo migrante. Esta visión se manifiesta cada vez más incompleta y unilateral, además de insuficiente y equivocada. El control de las fronteras a cualquier precio está suponiendo la falta de criterios de transparencia, legalidad y humanidad, así como de las violaciones de la legalidad y de los Derechos Humanos de las personas migrantes<sup>38</sup>.

La realidad nos muestra que el control y vigilancia de fronteras sigue en manos de cada Estado; que FRONTEX apoya las labores de vigilancia pero no tiene medios propios, y que los países no fronterizos podrían limitar el Espacio Schengen.

La migración es un fenómeno complejo y cambiante, y la UE debe asegurar que sus políticas migratorias protejan los beneficios que la inmigración puede conllevar para la UE y sus ciudadanos, así como para los inmigrantes mismos y sus países de origen. La inmigración no es algo que se haya de impedir, sino gestionar.

---

<sup>37</sup> La Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y deroga las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE.

<sup>38</sup> Vid. BAZZACO, E. «La Unión Europea frente a los procesos migratorios: lejos de una política integral», en *Papeles*, n° 104, 2008/2009.

El Programa de La Haya afirma que «la migración internacional continuará», y será cada vez más difícil para cualquier país gestionar en solitario con éxito este desafío cambiante, por lo que es necesario contemplar los asuntos migratorios de forma completa y coherente, a través de una adecuada Política Común en materia de Migración de la UE<sup>39</sup>.

Para adoptar un planteamiento global, debemos admitir que la inmigración legal es sólo una parte del fenómeno migratorio, de manera que para ser exhaustivos, la UE debe abordar también la inmigración ilegal. El control de las fronteras exteriores de la Unión Europea ha sido objeto de especial atención como resultado de la ampliación, la cuestión de la seguridad y el incremento de la presión migratoria, y en el interior de la Unión Europea hay que culminar la libertad de circulación para las personas en el Espacio Schengen. Pero el interés en la integración exige un tratamiento similar entre los crecientes desafíos sobre inmigración y seguridad. No puede haber inmigración sin integración, por lo que las políticas migratorias comunitarias deben respetar las diferentes tradiciones, culturas y religiones, mientras cumplan rigurosamente con las leyes nacionales y de la UE, y con absoluto respeto al valor de la vida y dignidad humana.

Pero el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) consolida la inmigración y el asilo como asuntos de seguridad interior del territorio de la UE, bajo la rúbrica «Espacio de libertad, seguridad y justicia» (Título V). Al amparo de esta cartera, se continúan gestionando los flujos migratorios a través de una política común de inmigración, asilo y control de las fronteras exteriores (art. 67.2 TFUE) basada, primordialmente, en la prevención y lucha «reforzada» contra la inmigración «ilegal» (art. 79.1 TFUE), como presupuesto del espacio de seguridad al que se aspira. La política inmigratoria de la UE concibe la lucha contra el inmigrante ilegal como baluarte estratégico de la primacía de la potestad de los Estados sobre el control del acceso y condiciones de permanencia de extranjeros en el territorio, eje principal de la política común y presupuesto para alcanzar un espacio de libertad, seguridad y justicia en el territorio de la UE (art. 67.2 TFUE)<sup>40</sup>

El Dictamen del Comité de las Regiones –«*Esfuerzos por fomentar una verdadera solidaridad mediante una auténtica política migratoria europea*» (2015/C 019/12), de 21 de enero de 2015–, recuerda que quince años después de los primeros intentos de elaborar una política migratoria común, persiste un gran desfase entre la práctica y los principios y valores comunitarios. No se ha recurrido suficientemente al artículo 80 del TFUE para adoptar medidas que materialicen la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades en cuanto a la libre circulación, incluidas sus repercusiones financieras, entre Estados miembros. Los compromisos adoptados en materia de circulación, instalación y retorno se han hecho sobre una

<sup>39</sup> FRATTINI, F. «La política de migración de la UE: del Programa de La Haya a los importantes logros actuales», en *Europa en la encrucijada*, Colección Mediterráneo Económico nº 12, de la Fundación Cajamar, 2009

<sup>40</sup> Vid. POMARES CINTAS, E. «La Unión Europea ante la inmigración ilegal: la institucionalización del odio» *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº 7, septiembre 2014-febrero 2015

base voluntaria y considera que, en una cuestión tan delicada y estratégica, la UE y sus principales instituciones deberían configurar una verdadera política migratoria y asumir las responsabilidades políticas consiguientes en cuanto a su aplicación, sin dejar este papel a cada Estado, sobre todo en el caso de los Estados fronterizos.

La política de inmigración de la Unión Europea relativa al control y la gestión de los flujos migratorios, puede abordarse desde múltiples perspectivas. Además de la dimensión económica, es necesaria la orientación defensiva que pone en evidencia la exigencia de blindar las fronteras ante la interpretación de la inmigración desde una visión de seguridad y orden público. Pero junto a ello, es preciso un enfoque social, que supere la pretendida homogeneidad europea que se toma como referencia en la articulación de esta política –esta política desde la perspectiva social viene marcada por el intento de proteger a los europeos frente a la invasión o a la posible desnaturalización consecuencia de la inmigración–, reconociendo derechos y libertades a los inmigrantes, en la medida en que sea constitucionalmente admisible, y en la necesidad de integración de los inmigrantes, concibiendo la integración en forma de derechos y obligaciones<sup>41</sup>.

La crisis económica y sus efectos sociales, y el terrorismo, están provocando que en la UE se apliquen políticas más restrictivas en materia migratoria y de asilo, llegando a poner en cuestión los valores fundacionales de la Unión y la letra del propio Tratado de Lisboa en materia de derechos humanos.

Una Europa basada en un enfoque pragmático y jurídico de la solidaridad y de la responsabilidad compartida debe esforzarse en adoptar y aplicar medidas orientadas a prevenir la inmigración irregular y crear rutas alternativas seguras y legales hacia Europa, con el fin de evitar más pérdidas de vidas humanas durante viajes peligrosos. Pero considerar la inmigración únicamente como un problema «de fronteras físicas» es optar por una perspectiva parcial. Es necesario tener en cuenta las *otras* fronteras y recordar que la solidaridad procede de la sensibilización: puesta en común de las mejores prácticas, informaciones y directrices comunes.

En realidad, la integración se basa en un difícil equilibrio entre dos actitudes o conductas: por un lado, quienes se instalan en nuestro país deben respetar las leyes vigentes y los principios y valores en los que se inspiran; por otro, hemos de aceptar sus *diferencias* culturales y religiosas salvo que vulneren la legislación, principios y valores a los que acabamos de referirnos. Parece una propuesta obvia, pero no es fácil ponerla en práctica.

El V Informe Anual de Migración y Asilo (2013) de la Comisión<sup>42</sup> ha manifestado la necesidad de que la UE interviniera para ayudar a los Estados miembros a responder al reto de la presión migratoria, respetando plenamente los derechos fundamentales de los inmigrantes. La UE debe garantizar la seguridad de las fronteras

---

<sup>41</sup> Vid. SOLANES CORELLA, A. «La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves», en *ARBOR*, CLXXXI, 713, mayo-junio, 2005.

<sup>42</sup> COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO, COM (2014), de 22 de mayo de 2014.

de Europa con adecuados canales legales de entrada, pero también redoblarse el trabajo para combatir la violencia y la discriminación contra inmigrantes y fomentar activamente su integración en nuestras sociedades.

La creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia contemplado en el Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) exige el pleno respeto de los derechos fundamentales por parte de la UE y de todos los Estados miembros, y según el artículo 6 del TUE, la UE tiene la responsabilidad de respetar y hacer respetar los derechos fundamentales en todas sus acciones, independientemente de las competencias<sup>43</sup>.

El PROYECTO DE INFORME sobre la situación de los derechos fundamentales en la UE (2013-2014) (2014/2254(INI), de 6 de abril de 2015) de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, en materia de «Migrantes y refugiados»:

- Condena la detención de migrantes irregulares, incluidos los menores no acompañados, con fines de expulsión, y pide a los Estados miembros el cumplimiento de las disposiciones de la Directiva sobre el retorno, y
- Lamenta la trágica y reiterada pérdida de vidas humanas en el Mediterráneo, y reitera la necesidad de hacer todo lo posible para salvar la vida de las personas en peligro; mejorar los canales legales para los refugiados e introducir nuevas formas de acceso legal<sup>44</sup>.

Los últimos acontecimientos en el Mediterráneo, tanto en los naufragios procedentes del África Subsahariana frente a la costa española, y, sobre todo, en los naufragios de embarcaciones procedentes de Libia y Siria en las costas italianas, han puesto de manifiesto la necesidad de modificar los sistemas de control exterior, reconociendo a FRONTEX competencias en salvamento marítimo –con dotación de medios adecuados a las Operaciones de salvamento (las Operaciones «Mare Nostrum», «Tritón» y «Poseidón», han dado resultados, pero las dotaciones son insuficientes)–, pero, de manera especial, exigen la solidaridad de la UE con los Estados fronterizos, políticas de codesarrollo con los Estados de origen y de tránsito,

---

<sup>43</sup> Durante los últimos años, la actividad normativa de la UE en materia de derechos y libertades ha sido frecuente. *Vid.* entre otras: Comunicación de la Comisión sobre un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho (COM(2014)0158) y las conclusiones del Consejo de 16 de diciembre de 2014 tituladas «Garantizar el respeto del Estado de Derecho»; Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en 2013 (COM(2014)0224); Informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la UE 2013 - Ciudadanos de la Unión: vuestros derechos, vuestro futuro (COM(2013)0269); Dictamen 2/2013 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el proyecto de acuerdo relativo a la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos; Directrices estratégicas para el espacio de libertad, seguridad y justicia adoptadas por el Consejo Europeo el 27 de junio de 2014; Conferencia anual de la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales (FRA) de 10 de noviembre de 2014 sobre el tema «Los derechos fundamentales y la inmigración en la UE».

<sup>44</sup> En el mes de abril, se han producido varios naufragios en las costas italianas que arrojan datos de 1500 muertos, y más de 30.000 personas rescatadas. El 19 de abril han fallecido más de 900 personas en un solo naufragio.

la lucha contra las redes de tráfico de seres humanos, y la apuesta decidida por una política común e integral de la inmigración.

**RESUMEN:** A través de un largo proceso, la UE ha buscado crear una «Política común en materia migratoria». Esta política, que se encuadra en el propósito de hacer de Europa un espacio común de libertad, seguridad y justicia, debe de sustentarse en el pleno reconocimiento y garantía de los derechos humanos. No obstante, en materia de política migratoria, en la UE se ha avanzado más en materia de gestión y control de flujos que en materia de justicia en el trato a los inmigrantes, y el resultado ha sido una política restrictiva en cuanto a entrada y permanencia de extranjeros de terceros países que también se ha visto reflejada, y en algunos casos impulsada, en el ámbito de derechos y libertades para el inmigrante.

**PALABRAS CLAVE:** Política migratoria común; espacio de justicia, libertad y seguridad; derechos de los inmigrantes; políticas de integración; control de fronteras.

**SUMMARY:** Through a long process, the EU has sought to create a "common policy on migration". This policy, which is part of the purpose of making Europe a common space of freedom, security and justice, must be based on the full recognition and guarantee of human rights. However, in terms of immigration policy in the EU has gone further in the management and control flows on justice in the treatment of migrants, and the result has been a restrictive policy regarding entry and stay of foreigners from third countries has also been reflected, and in some cases driven, in the field of rights and freedoms for the immigrant.

**KEYWORDS:** Common migration policy; area of justice, freedom and security; immigrant rights; integration policies; border control.