

Integración y política migratoria europea

European Integration and Migration Policy

Juan José Rodríguez Guerra
UNED-Las Palmas
<http://orcid.org/0000-0003-3919-0203>
juanjoserodriguezguerra@gmail.com

Recibido: 30-03-2016; Revisado: 14-09-2016; Aceptado: 14-10-2016

Resumen

El marco normativo europeo sobre inmigración externa se adecúa una vez que se ha consolidado el Mercado Único, se han eliminado las barreras interiores a la libre circulación de personas, se ha conformado el espacio de libertad, seguridad y justicia, en un período en el que se ha producido la mayor ampliación en la historia comunitaria, con el consiguiente desplazamiento de las fronteras exteriores de la UE hacia el este. En este contexto, resulta vital para la UE el control de los flujos migratorios de nacionales de terceros países, tanto los que se realizan de forma regular como aquellos que se producen de forma irregular. La inmigración regular no es sostenible sin políticas enfocadas a su integración. Por su parte, la inmigración irregular se afronta por las instituciones europeas con medidas preventivas. Por tanto, la política migratoria europea se enfoca a cumplir con los objetivos clásicos de toda política de inmigración: controlar las fronteras exteriores e integrar a los inmigrantes llegados de forma regular.

Palabras claves: Integración, política migratoria, inmigración regular e irregular, control de fronteras, prevención, Unión Europea.

Summary

The European regulatory framework on foreign immigration has become suitable now that the Single Market has been consolidated, internal barriers to the free movement of people have been removed, and the space of freedom, security and justice has been defined; all this in a period which has witnessed the greatest expansion in EU history, with the consequent displacement of the external borders of the EU to the east. In this context, it is vital for the EU to control migration flows of third country nationals, as much those that occur on a regular basis as those that occur irregularly. Regular immigration is not sustainable without policies aimed at integration. Meanwhile, irregular immigration is tackled by European institutions with preventative measures. Therefore, European migration policy focuses on meeting the classic objectives of any immigration policy: control of external borders and integrating immigrants regularly.

Keywords: Integration, Immigration Policy, Regular and Irregular Immigration, Border Control, Prevention, European Union.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo *Integración y Política Migratoria Europea* es resultado de una serie de investigaciones sobre el sistema político de la Unión Europea, en un contexto caracterizado en el ámbito interno por importantes cambios sociopolíticos y económicos acaecidos desde que se fundara la propia Unión en 1992. Así como, en el ámbito externo, por el fenómeno de la globalización, representado a nivel humano por las corrientes migratorias:

«International migration has been steadily increasing in every region of the globe since the end of the Second World War. At the beginning of the twenty-first century approximately 200 million people reside outside of their country of birth and over the past half century individual mobility has increased exponentially. Today tens of millions of people cross borders on a daily basis. International mobility is part of a broader trend of globalization, which includes trade in goods and services, investments and capital flows, greater ease of travel, and a veritable explosion of information. While trade and capital flows are seen as the twin pillars of globalization migration often is overlooked, especially among scholars of international relations» (Hollifield, 2016: 3).

El análisis no exhaustivo de la situación del marco regulatorio comunitario en materia migratoria, donde comparte competencia con los Estados miembros, para afrontar los desafíos de la inmigración hacia la UE, representa la justificación última de este estudio.

La Unión Europea como espacio de seguridad, libertad y bienestar, convertido en un polo de atracción para que nacionales de terceros países, donde esos factores son más deficitarios, traten de emigrar de forma regular o irregular hacia ella:

«Las migraciones son una constante en la historia de la humanidad. Hoy, las personas que intentan alcanzar las costas europeas lo hacen por distintos motivos y por distintos medios. Procuran utilizar vías legales, pero también están dispuestas a arriesgar su vida para escapar de la opresión política, de la guerra y de la pobreza, o para acceder a la reagrupación familiar, a la creación de empresas, a los conocimientos y a la educación. Cada migración cuenta una historia personal».¹

Partimos de la hipótesis que las políticas migratorias de la UE, y los instrumentos que la desarrollan, se enfocan a integrar a la inmigración regular y prevenir la irregular.

Nos cuestionamos básicamente, para cumplir la UE con el doble objetivo de toda política migratoria: control de fronteras e integración de inmigrantes procedentes de terceros países, ¿qué estrategia tiene para hacer frente al fenómeno de la inmigración?, ¿qué políticas e instrumentos ha implementado para desarrollar las competencias propias y las compartidas con los Estados miembros?, ¿cómo afronta la coordinación con los Estados miembros en las competencias propias de estos?

¹ Comunicación COM (2015) 240 final.

De forma general se pretende describir las políticas implementadas por la UE en materia migratoria y de asilo. De manera específica se abordan algunos instrumentos puestos en marcha para cumplir dichas políticas, especialmente aquellos enfocados a la integración de los migrantes regulares y las medidas preventivas que eviten la inmigración irregular.

Metodológicamente el estudio es de naturaleza deductiva, teniendo un carácter descriptivo. Se acude con preferencia a fuentes directas de las propias instituciones comunitarias, así como a fuentes indirectas procedentes de distintos organismos y posiciones doctrinales sobre la cuestión.

Siguiendo criterios internacionales en materia migratoria, se utilizan los términos «regular/irregular», evitando los controvertidos «legal/ilegal» (pese a recogerse en documentos de la UE),

«dado que, en el ámbito ético y jurídico, un acto puede ser lícito o ilícito, mas no así una persona. El ingreso a un país de forma ilegal, o la permanencia en él en condición irregular, no constituye una actividad delictiva sino una infracción de las regulaciones administrativas».²

Grosso modo el movimiento migratorio desde los países de origen puede ser de tipo económico o de tipo político, de carácter regular o irregular. A tenor de la teoría neoclásica, la migración por razones económicas se fundamenta en las condiciones de menor desarrollo, cuando no de pobreza, teniendo como finalidad mejorar la calidad de vida. La migración por razones políticas suele tener su fundamento en la falta de libertades, en el déficit de aplicación de derechos humanos o en situaciones de guerra. En la actualidad,

«la mayor dificultad del estudio de la migración sea su extremada diversidad en cuanto a formas, tipos, procesos, actores, motivaciones, contextos socioeconómicos y culturales, etc. No es de extrañar que las teorías tengan dificultades para explicar tal complejidad» (Arango, 2000: 45).

En el presente trabajo el objeto de estudio se centra en la inmigración internacional hacia la UE, por tanto de nacionales de países terceros que pretende trasladarse de forma más o menos permanente a cualquiera de sus países miembros. Fundamentalmente en las categorías «migración económica», encuadrada en la migración regular, así como en la migración irregular, según la terminología de la OIM.³ Por tanto, la figura del asilo se trata de manera superficial, constituyendo parte de la «migración política», considerada como regular en el período transitorio transcurrido entre la solicitud y la concesión de dicho estatus mientras no se rechace dicha solicitud. La no concesión supone de facto la consideración de inmigrante irregular.

Por su parte, la «integración» representa el principal vector para abordar la inmigración regular, y la «prevención» para la irregular. Las importantes asimetrías existentes entre zonas del mundo próximas, en cuanto a recursos, nivel de desarrollo y situación demográfica, hacen de la inmigración un fenómeno en constante crecimiento, que una vez asentado es de difícil retorno, de ahí la importancia de la integración de los migrantes en las sociedades receptoras.

² Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (2010: 1).

³ Organización Internacional para las Migraciones (2006: 42).

En materia migratoria la UE y sus Estados miembros se enfrentan a nuevos retos:

«La UE tendrá que hacer frente a los cambios demográficos, a procesos de urbanización, a sociedades cada vez más diversificadas y a la escasez del mercado laboral. Resultará esencial aprovechar al máximo las ventajas que puedan aportar las políticas de interior para fomentar el crecimiento económico y atraer a Europa a personas con las capacidades adecuadas y a viajeros legítimos».⁴

El desafío del proceso de inversión de la pirámide demográfica europea, con consecuencias sobre el mercado laboral, no resoluble por crecimiento vegetativo a corto plazo, requiere

«concebir una política global de migración legal encaminada a la acogida de los recién llegados que sea transparente, previsible y justa. Al mismo tiempo, es preciso reconocer que la inmigración no constituye la única respuesta a la escasez de mano de obra en el mercado de trabajo y a los desafíos demográficos, y que los Estados miembros pueden plantearse otras soluciones más adecuadas».⁵

Si bien estos flujos duraderos de inmigrantes pueden ayudar a cubrir las necesidades actuales y futuras de los mercados laborales europeos, sin embargo, recurrir a la inmigración para compensar totalmente los efectos del envejecimiento demográfico no es una solución realista porque la población inmigrante también envejece, produciendo un círculo vicioso.

Desde el punto de vista de la cohesión social, todo aumento masivo de inmigrantes aumentaría considerablemente el desafío que constituye la integración. Por lo tanto, es esencial lograr gestionar la presión migratoria a través de políticas adecuadas relativas a la entrada y el establecimiento de los inmigrantes. Es lo que se ha denominado políticas orientadas a la integración.

Sea por motivos laborales, por reagrupación familiar, refugiados y personas acogidas a otras formas de protección humanitaria, todos conforman la población inmigrada.

Pese a las apariencias, la situación general de la UE en materia migratoria **regular** presenta las siguientes cifras:

«A principios de 2013, la población de la UE era de 503 millones, 20,4 de los cuales eran nacionales de terceros países, lo que correspondía al 4% de la población total. En 2012 se expidieron a nacionales de terceros países 2,100.000 permisos de primera residencia. De estos, un 32% se concedió por razones familiares, un 23% por actividades remuneradas, un 22% por estudios y un 23% por otras razones (incluida la protección internacional). Los países cuyos nacionales recibieron el mayor número de permisos fueron Estados Unidos con 200.000 nacionales, que representaban un 9,5 % del total, seguidos por Ucrania, China e India, con un 7,5% del total (163.000, 161.000 y 157.000). Un número importante de permisos (entre el 5% y el 2,5% del total) se expidieron a nacionales de Marruecos (102.000), Rusia (66.000), Filipinas (62.000), Turquía (59.000) y Brasil (51.000)».⁶

4 Comunicación COM (2014) 154 final de la Comisión.

5 Dictamen CESE (2016/C 071/08).

6 Comunicación COM (2014) 288 final.

En dicho año 2013, «un total de 3,4 millones de personas inmigraron a uno de los Estados miembros de la EU-28... se calcula que 1,4 millones eran ciudadanos de países tercero... y alrededor de 6 100 personas eran apátridas» (Eurostat, 2015).

Como se ha apuntado, el binomio emigración vs nivel de desarrollo es muy estrecho. A mayor diferencia en nivel de desarrollo entre origen y destino mayor presión migratoria. Ocurre entre miembros de la UE y sus vecinos meridionales y orientales. Entre España y Marruecos existe una de las mayores diferencias de renta del mundo:

«En 1970 el PIB per cápita de España multiplicaba por cuatro al de Marruecos. Hoy casi lo multiplica por trece. Salvo que se pongan en práctica políticas activas tendentes a reducirlo, lo más probable es que en los próximos años el escalón entre ambos países se amplíe».⁷

Dicho pronóstico se confirma por un

«incremento del diferencial de renta per cápita (27.865 euros frente a 2.885 euros en 2013, según el Banco Mundial) [...] Con datos de 2013, el PIB de Marruecos supone alrededor del 7% del español».⁸

En épocas más recientes las migraciones hacia Europa han tenido el añadido y consideración de «refugiados», coincidiendo con los procesos políticos en el norte de África, o las intervenciones militares vinculadas a la lucha contra el terrorismo yihadista en los conflictos de Oriente Próximo –Siria, Irak o Afganistán–. El control de los flujos migratorios de nacionales de terceros países, especialmente aquellos que se producen de forma irregular se convierte en un eje axial para la UE, con afección directa a la política interior y exterior.

«la inmigración no se encontraba entre las competencias originales de las instituciones europeas. Las bases para el tratamiento de estas cuestiones a nivel europeo se establecieron entre 1986 y 1992. La firma del Acta Única Europea en 1986, incluía un programa de armonización de la política de inmigración, favoreció el desarrollo de una cooperación estrecha entre los Estados miembros» (Delgado, 2002: 4).

En los siguientes apartados se analiza el marco regulatorio comunitario sobre inmigración, la integración como objetivo para la inmigración regular en la UE, las políticas para prevenir la inmigración irregular en la UE, así como unas conclusiones y consideraciones finales.

2. MARCO REGULATORIO COMUNITARIO SOBRE INMIGRACIÓN

Implementar las políticas europeas que faciliten la libre circulación de personas prevista en el Mercado Único, y más concretamente las enfocadas a la inmigración, no ha sido tarea fácil, sobre todo en un marco donde lo intergubernamental y lo supranacional se mezcla en función de intereses nacionales, precisamente por atribuirse de manera total o compartida algunas competencias hasta entonces exclusivas.

⁷ Real Instituto Elcano. 2003. Informe 10.

⁸ Real Instituto Elcano. 2015. Informe 19.

En 1985 se da un gran avance en la integración europea con la firma del Acuerdo Schengen,

«relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, seguido por la firma en 1990 del Convenio de aplicación de dicho Acuerdo. La implementación de los Acuerdos de Schengen comenzó en 1995, en un principio con la participación de siete Estados de la UE. Nace como una iniciativa intergubernamental, incorporándose en el cuerpo de normas que regulan la UE los desarrollos producidos por los acuerdos de Schengen. Hoy en día, el espacio Schengen abarca la mayoría de los Estados de la UE, a excepción de Bulgaria, Croacia, Chipre, Irlanda, Rumanía y el Reino Unido. Sin embargo, Bulgaria y Rumanía se encuentran actualmente en el proceso de adhesión. De fuera de la UE, Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein se han sumado al espacio Schengen».⁹

Efectivamente, Reino Unido e Irlanda no han sido signatarios del Acuerdo de Schengen, por lo que

«Ambos países conservan el derecho a ejercer control sobre la entrada tanto de los ciudadanos europeos, como de los nacionales de terceros Estados...En el caso de Dinamarca la cláusula de opt-out, introducida en el Tratado de Ámsterdam, le permite la no adopción de cualquier medida relativa al Título III del Tratado de la UE» (Rodríguez *et al.*, 2015: 123).

El Tratado de la Unión Europea –TUE–, por el que la Unión sucede y sustituye a la Comunidad Europea, establece en su artículo 3.2:

«La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia».

La materia migratoria pasa de mera coordinación intergubernamental a competencia comunitaria específica con el Tratado de Ámsterdam y las reformas que introdujo en el Tratado Constitutivo de la CE, en 1999. Incorpora a la UE el acervo Schengen: Acuerdo de 1985, Convenio de Aplicación de 1990, decisiones y declaraciones adoptadas por el Comité Ejecutivo creado por el Convenio, y actos adoptados para la aplicación del Convenio.

Con carácter general, a tenor del artículo 2.1 TUE, «toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros».

El Consejo Europeo de Tampere de 1999 sienta las bases de la política migratoria común de la Unión, con los siguientes objetivos: colaborar con los países

⁹ Comisión Europea [2016, 30 de julio] Original: when cooperation between individual governments led to the signing, in Schengen (a small village in Luxembourg), of the Agreement on the gradual abolition of checks at common borders, followed by the signing in 1990 of the Convention implementing that Agreement. The implementation of the Schengen Agreements started in 1995, initially involving seven EU States. Born as an intergovernmental initiative, the developments brought about by the Schengen Agreements have now been incorporated into the body of rules governing the EU. Today, the Schengen Area encompasses most EU States, except for Bulgaria, Croatia, Cyprus, Ireland, Romania and the United Kingdom. However, Bulgaria and Romania are currently in the process of joining the Schengen Area. Of non-EU States, Iceland, Norway, Switzerland and Liechtenstein have joined the Schengen Area.

emisores de inmigrantes; desarrollar un sistema común de asilo; implementar políticas de integración para los nacionales de terceros Estados, equiparando en derechos y obligaciones con los ciudadanos europeos y adoptando medidas contra el racismo y la xenofobia; y luchar contra la inmigración irregular.

Así, desde 1999 la inmigración conforma una de las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros. La competencia sobre regulación de la inmigración recae en los Estados miembros. Sin embargo, a tenor del artículo 5.3 TUE, la UE asume la facultad de coordinar a los Estados miembros en esta materia, por el principio de subsidiaridad.

La política común migratoria queda recogida en el Título V del TFUE «Espacio de libertad, seguridad y justicia». El artículo 67.2 establece garantizar:

«la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollar una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores basada en la solidaridad entre Estados miembros, que sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. Asimila a los apátridas, a efectos de este título, a los nacionales de terceros países».

Mediante el artículo 79.1 TFUE se determina desarrollar:

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

Aunque el artículo 77 TFUE establece los objetivos de la política migratoria de la Unión y las medidas a adoptar por el PE y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario: política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración; controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores; las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por la Unión durante un corto período; cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores; ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores. Sin embargo, se puntualiza en el apartado 4 que todo esto «no afectará a la competencia de los Estados miembros respecto de la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho internacional», dado el carácter supranacional de la UE.

La política común de asilo se recoge en el artículo 78.1 del TFUE que dice que:

«La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución...».

El artículo 80 establece el principio de solidaridad entre los Estados miembros en el control de las fronteras exteriores, incluida la financiación compartida. La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea es una base sólida y positiva que debe guiar los pasos a seguir para una nueva legislación europea

sobre inmigración, así como el de las legislaciones nacionales. Con el Tratado de Lisboa la Carta ha adquirido un carácter jurídico vinculante ya que se equipara a los tratados.

Las directrices en materia de política de inmigración se acuerdan por medio de programas de trabajo quinquenales: Tampere (1999-2003), La Haya (2004-09) y Estocolmo (2010-14). La idea general de estos programas es que dada la libre circulación de personas dentro del espacio Schengen, incluidos los nacionales de terceros países regulares, ya no tiene sentido mantener políticas nacionales divergentes con respecto a esta cuestión. La entrada de inmigrantes en un Estado miembro implica también su entrada en el conjunto de Europa, por lo que la solidaridad en la gestión de las corrientes migratorias es una demanda recurrente a nivel comunitario, especialmente por parte de los países que controlan fronteras exteriores.

El Consejo Europeo celebrado los días 4 y 5 de noviembre de 2004 refrendó el Programa plurianual de La Haya de consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia. Marca el fin de un ciclo y el principio de uno nuevo

El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo de 2008, vigente desde 2011, apuesta por la solidaridad y responsabilidad mutua entre los Estados miembros y de asociación con países terceros. Pretende armonizar la legislación migratoria intracomunitaria tras la consolidación del Mercado Único y la creación del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, con las fronteras exteriores desplazadas hacia el este y sureste con las ampliaciones de 2004, 2007 y 2013, pasando de UE-15 a UE-28, del que no forman parte Reino Unido ni Irlanda¹⁰. Sus objetivos se concretan en

- organizar la inmigración regular de forma que tenga en cuenta las prioridades, necesidades y capacidades de recepción determinadas por los Estados miembros y fomentar la integración de los inmigrantes;
- controlar la inmigración irregular y fomentar los retornos voluntarios a los países de origen o de tránsito de los inmigrantes;
- mejorar los controles en las fronteras a fin de aumentar su eficacia;
- establecer un marco europeo para el asilo;
- crear una colaboración global con países de fuera de la UE para favorecer las sinergias entre la migración y el desarrollo.

La reagrupación familiar es uno de los derechos más controvertidos respecto a las políticas de integración de inmigrantes. Así, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 27 de junio de 2006, por la que se rechaza el recurso a la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre «derecho a la reagrupación familiar» de los hijos menores de nacionales de países terceros indica:

«El derecho al respeto de la vida familiar en el sentido del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) forma parte de los derechos fundamentales que están protegidos en el ordenamiento jurídico comunitario. Este derecho a vivir con sus parientes próximos implica obligaciones de los Estados miembros, que pueden ser negativas, cuando se les obliga a no expulsar a una persona, o positivas, cuando

10 Parlamento Europeo. [2016, 30 de julio]. Reino Unido e Irlanda participan solo en la adopción y aplicación de medidas específicas a raíz de una decisión de participación («opt-in») (Protocolos nº 21 y 22).

se les obliga a autorizar a una persona a entrar y residir en su territorio. Así, aunque el CEDH no garantiza como tal ningún derecho en favor de un extranjero a entrar o residir en el territorio de un país determinado, excluir a una persona de un país en el que viven sus parientes próximos puede constituir una injerencia en el derecho al respeto de la vida familiar protegido por el artículo 8, apartado 1, de este Convenio».¹¹

De forma progresiva se va definiendo la política común de inmigración, a través de Reglamentos, Directivas, Comunicaciones y Recomendaciones emanadas de las instituciones de la Unión, dando cuerpo al acervo sobre inmigración comunitaria.

El Tribunal de Justicia de la UE ha reconocido que el Convenio Europeo de Derechos Humanos, suscrito por todos los Estados miembros, así como la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, forman parte del ordenamiento jurídico comunitario, constituyendo principios generales dentro del mismo.

El Plan de acción para aplicar el programa de La Haya (2005-2009) por el que se consolida el espacio de libertad, seguridad y justicia, recoge las diez prioridades de la Unión destinadas a reforzar dicho espacio: Reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía; Lucha contra el terrorismo; Definir un enfoque equilibrado de la inmigración; Establecer un procedimiento común en materia de asilo; Maximizar las repercusiones positivas de la inmigración; Elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión Justicia e Interior; Encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de la vida privada y la seguridad al compartir información; Elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada; Garantizar un auténtico espacio europeo de justicia; Compartir las responsabilidades y velar por la solidaridad.¹²

El Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo, para el quinquenio 2010-2014 indica:

«La firme defensa de los derechos fundamentales de los migrantes, basada en nuestros valores de respeto de la dignidad humana y la solidaridad, permitirá que dichos migrantes contribuyan plenamente a la economía y sociedad europeas. La inmigración cumple la valiosa función de respuesta al reto demográfico de la Unión y de garantizar unos resultados económicos notables a largo plazo. Puede contribuir en gran medida a la estrategia Europa 2020 proporcionando una fuente adicional de crecimiento dinámico».¹³

Asimismo recoge que:

«La UE debe esforzarse por alcanzar un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los inmigrantes legales comparable al de los ciudadanos europeos. Estos derechos, consolidados en un código de inmigración, y las normas comunes para gestionar eficazmente la reagrupación familiar, son esenciales para aprovechar al máximo los efectos positivos de la inmigración legal en beneficio de todos los interesados, y reforzarán la competitividad de la Unión. La integración de los inmigrantes seguirá avanzando y se protegerán los derechos de éstos al mismo tiempo que se hará hincapié en su responsabilidad de integración en las sociedades en las que viven».¹⁴

¹¹ Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. [2016, 18 de julio]. Comunicado de prensa n° 52/06, de 27 de junio de 2006, Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-540/03.

¹² Comunicación COM (2005) 184 final.

¹³ Decisión del Consejo Europeo, de 1 de diciembre de 2009.

¹⁴ Decisión del Consejo Europeo, de 1 de diciembre de 2009.

Pese a que la competencia sobre nacionalidad sigue siendo de los Estados miembros y debido al crecimiento en la llegada de inmigrantes, la Unión se ha visto necesitada de articular normas jurídicas, planes de acción e implementar instrumentos para el control preventivo de los flujos migratorios, tendentes a establecer una política de inmigración ordenada, donde sólo cabe la llegada de inmigrantes de forma regular. Como consecuencia de este objetivo se persigue la entrada de inmigrantes irregulares, la trata de seres humanos, el tráfico de sustancias perjudiciales para la salud o para la seguridad interior.

«La Comisión está resuelta a abordar todas las dimensiones del fenómeno de la inmigración...La UE ya ha reconocido en diversas ocasiones la importancia de un enfoque equilibrado y global, destinado a ofrecer las sinergias entre la migración y el desarrollo y basado en una estrategia a largo plazo de lucha contra las causas profundas de la migración forzosa».¹⁵

Todos estos principios y las normas por las que se aplican los mismos, se enmarcan en el objetivo fundacional de la Unión recogido en el artículo 2 TUE, que 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 de las personas pertenecientes a 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».

Un proyecto donde no caben las discriminaciones, tampoco con los inmigrantes. En un contexto demográfico donde las necesidades del mercado laboral europeo precisa de mano de obra que supla los déficits en todos los ámbitos. Con el límite en cubrir dichas necesidades, de lo contrario se convertiría en un problema adicional para la población de acogida. De ahí la necesidad expresada de que sea un proceso ordenado, que facilite la integración, evitando guetos y consiguientes conflictos a medio o largo plazo.

3. LA INTEGRACIÓN COMO OBJETIVO PARA LA INMIGRACIÓN REGULAR EN LA UE

Los retos demográficos a los que se enfrenta una UE envejecida son de gran magnitud, afectando a la propia sostenibilidad del modelo social europeo, a la vanguardia en el respeto a los derechos humanos, así como la equidad social y territorial. En ese contexto

«La UE reconoce que los migrantes son una mano de obra indispensable para la Unión que permite dar respuesta a la carencia de trabajadores en determinados sectores y a la mano de obra altamente cualificada. Es importante reconocer su cualificación y facilitar procedimientos administrativos».¹⁶

¹⁵ Comunicación COM (2005) 621 final.

¹⁶ Comunicación COM (2011) 248 final.

Se ha ido implementando un entramado institucional y administrativo que posibilite una migración ordenada y permita alcanzar el objetivo de facilitar la integración de los inmigrantes legales en beneficio de estos y de las sociedades de acogida, facilitando proyectos como el permiso único que autorice a los extranjeros a residir y trabajar en un Estado miembro, o la aprobación de la Directiva sobre la tarjeta azul europea que facilite la contratación de personas altamente cualificadas.¹⁷

La creación del espacio de libertad, seguridad y justicia precisaba de políticas comunes en materia de inmigración y asilo, basadas en la colaboración con países de origen, un sistema europeo común de asilo, una adecuada gestión de los flujos migratorios, y el trato justo a los nacionales de terceros países.

«La UE debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia (...) necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen».¹⁸

Se han de adoptar decisiones con rapidez, que deberán tener en cuenta no sólo la capacidad de acogida de cada Estado miembro, sino también sus vínculos históricos y culturales.

«El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros (...) El Consejo Europeo hace suyo el objetivo de ofrecer a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente durante un período prolongado la posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en que residen».¹⁹

En 2000 SE aprueban dos Directivas del Consejo en materia de no discriminación: la 2000/43/CE relativa a «la igualdad de trato independientemente de su origen racial o étnico», y la 2000/78/CE relativa al «establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo». Ambas amplían el concepto de discriminación prohibida hasta abarcar las discriminaciones indirectas, la inversión de la carga de la prueba cuando una persona aporta en un juicio indicios de haber sido discriminada y la creación de un órgano específico que ha de prestar asistencia jurídica independiente a las víctimas de discriminación, realizar estudios sobre discriminación y formular recomendaciones sobre las políticas de igualdad de trato a adoptar.

La Comisión plantea la categoría de ciudadanía cívica²⁰ en noviembre de 2000 para concepuar la figura del inmigrante residente permanente, que ha de convertirse en el eje principal de las políticas de integración de la UE.

¹⁷ Directiva 2009/50/CE del Consejo.

¹⁸ Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999, conclusión decimoctava y vigésima.

¹⁹ Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999, conclusión vigesimoprimer.

²⁰ Fundado en el mandato del artículo 20 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea «Todas las personas son iguales ante la Ley».

Se pusieron en marcha programas y medidas de apoyo a la lucha contra la discriminación, como el «Programa de Acción comunitario de lucha contra la discriminación 2001-2006», dotado con 100 millones de euros.²¹

La Comunicación COM(2000) 757 de 22 de noviembre de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre «Una política comunitaria de migración» perfila los elementos de «una nueva política de inmigración», centrado especialmente en la colaboración con los países de origen, un sistema europeo común de asilo, el trato justo a los nacionales de terceros países, y la gestión de los flujos migratorios.

Tratado en el apartado anterior, el reagrupamiento familiar representa un elemento esencial para la integración de los inmigrantes. La Directiva 2003/86/CE del Consejo establece este derecho a reagrupar al cónyuge o persona asimilada y a los hijos menores, sin más requisitos que una vivienda adecuada, un seguro de enfermedad y recursos suficientes para su sustento. A los miembros reagrupados les asiste iguales derechos.

Se tiene en cuenta los derechos consolidados por la residencia permanente durante un largo período. Se recoge este derecho en la Directiva 2003/109/CE del Consejo, blindando con el estatuto de residente de larga duración la no expulsión salvo que el residente represente una amenaza real y grave para la seguridad o el orden público

Tal y como se recoge en el mencionado Plan de acción para aplicar el programa de La Haya (2005-2009), estratégicamente para la Comisión Europea

«la inmigración desempeña un papel fundamental en las economías y sociedades de los Estados miembros y en las de los países de origen y de tránsito, lo cual justifica también la necesidad de que exista un planteamiento común basado en un uso racional de la mano de obra inmigrante... Para aprovechar al máximo el impacto positivo de la migración en nuestra sociedad y nuestra economía y, con carácter sumamente importante, para impedir el aislamiento y la exclusión social de las comunidades de inmigrantes, es necesario apoyar e incitar a los Estados miembros a implantar una política mejor en materia de integración. Una correcta política de integración debe contribuir a la comprensión y al diálogo entre religiones y culturas... Es necesario establecer un Marco europeo para la integración basado en los principios comunes aprobados por el Consejo Europeo, que garantice el respeto de los valores de la UE y que respalde la no discriminación».²²

Respecto al asilo, la UE en consonancia con el espíritu y el articulado de los Tratados, ha aprobado una serie de directivas que regulan los derechos de estas personas, así como el «Fondo Europeo de Ayuda a los Refugiados», que es un instrumento financiero de apoyo a las políticas de asilo. Entre las directivas más recientes sobre la materia destacar la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre, de «procedimiento de asilo»; la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril, en materia de «estatuto de refugiado y protección subsidiaria»; la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero, sobre «condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de asilo»; y la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio, sobre «la protección temporal dispensada a las personas desplazadas».

Sobre la base del mandato de Lisboa, la Unión ha desarrollado métodos abiertos de coordinación en los ámbitos del empleo y la integración social. Se

21 Decisión del Consejo 2000/750/CE.

22 Comunicación COM (2005) 184 final.

inscriben en este planteamiento la estrategia europea de empleo, los planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social, así como el refuerzo del intercambio de información y de las mejores prácticas. Un determinado número de instrumentos financieros y otras iniciativas de la Unión aportan un apoyo directo o indirecto a la integración de los inmigrantes: los Fondos Estructurales, en particular el Fondo Social Europeo, y algunas acciones innovadoras como los programas Equal y Urban.

Más concretamente, en el marco de la elaboración de una política europea común de asilo, el Consejo ha creado un fondo Europeo para los Refugiados, cuyo objetivo es promover la integración social y económica de los mismos.

Esas políticas orientadas a la integración pretenden la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato. Tiene un carácter cívico y no culturalista, si bien tiene una valoración positiva de la diversidad cultural.

«La integración de los inmigrantes y de los refugiados es un desafío muy importante que tienen que afrontar la UE y sus Estados miembros mediante la instauración de sistemas de integración sólidos. El CESE considera que el coste de la no integración supera ampliamente al de la integración (...) La integración debe ser un proceso bidireccional en el que los interlocutores sociales, los entes locales y la sociedad civil desempeñen un papel fundamental».²³

La mayor parte de los Estados miembros han realizado un esfuerzo importante para desarrollar políticas nacionales de integración. No obstante, muchos de ellos consideran que las políticas que han aplicado hasta ahora no son lo suficientemente eficaces y han constatado que siguen existiendo obstáculos a la integración, como el desempleo y el bajo nivel de cualificación o de estudios. Sólo se puede revertir mediante una acción conjunta a escala comunitaria favoreciendo

«la coordinación entre las políticas nacionales de integración y las iniciativas de la UE, que se desarrolla a través de los principios básicos comunes (PBC), que son un marco común para la integración de inmigrantes adoptados por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 19 de noviembre de 2004 (...) la necesidad de establecer un Marco europeo para la integración basado en los PBC, que garantice el respeto de los valores y derechos fundamentales de la UE y que respalde la no discriminación (...) medidas concretas destinadas a poner en práctica y reforzar la aplicación de los PBC a nivel nacional y de la UE (...) se propuso, entre otras iniciativas, en colaboración con la red de Puntos de Contacto Nacionales, un sitio en Internet, la elaboración de manuales, los informes anuales sobre migración e integración, y la creación de un Foro Europeo de la Integración».²⁴

Si bien estos PBC dan un enfoque coherente y bidireccional al concepto europeo de integración de nacionales de terceros países, sin embargo,

«Coincidiendo con la crisis económica, en el debate político y social de algunos Estados miembros, se producen ataques verbales cada vez más intensos contra los derechos de los inmigrantes, endureciendo la legislación y fomentando la xenofobia

²³ CESE. Dictamen (2016/C 071/08).

²⁴ CESE. Dictamen (2009/C 27/21).

(...) Algunos Gobiernos están también recortando los recursos públicos destinados a las políticas de integración, cuando en tiempos de crisis no se debe reducir, sino aumentar la inversión en políticas sociales (...) El CESE considera que una adecuada política de integración es un factor de eficiencia económica y de cohesión social, en el marco de una adecuada política común de inmigración».²⁵

Por tanto, la política comunitaria para la integración de los inmigrantes debe ser desarrollada por las instituciones públicas y privadas de la Unión, con amplia participación e implicación de la sociedad civil. Tales políticas han de dirigirse a la eliminación de los obstáculos que sufren los inmigrantes en el acceso a bienes, servicios y cauces de participación en nuestra sociedad; a la inserción laboral, al acceso a la vivienda, a la formación básica, profesional y universitaria, etc.

Estas políticas de integración también se han de dirigir a la sociedad receptora para reducir las actitudes sociales discriminatorias y favorecer la comunicación y la avenencia entre inmigrantes y sociedad receptora, fomentar el intercambio cultural, el conocimiento mutuo y la mutua participación en los más diversos espacios sociales. Dichas políticas de integración deben incluir actuaciones dirigidas tanto a la población inmigrante como a la población autóctona, no de forma segregada, favoreciendo los cauces y servicios ordinarios en condiciones de igualdad. Esto sólo es posible con impulso político, reflejado en un incremento de los presupuestos de las administraciones públicas, a nivel comunitario, estatal, regional y local.

Otras opciones generan guetos y los consiguientes conflictos, como ha ocurrido de facto en muchas ciudades europeas en los últimos años. Definitivamente el proceso de integración de nacionales de terceros países

«en la sociedad europea debe efectuarse respetando el equilibrio entre los derechos de los migrantes y las leyes y la cultura de los países de acogida. Requiere, por tanto, esfuerzos tanto de los migrantes como de los países de acogida. El éxito de la integración es fundamental para explotar al máximo las ventajas económicas, sociales y culturales de la inmigración, en beneficio de las personas y las empresas».²⁶

Si se asume que la inmigración tiene un impacto positivo sobre el empleo y el crecimiento, al aumentar la oferta de mano de obra y ejercer un efecto positivo en la demanda de productos «...si las migraciones están limitadas, una repentina liberalización de los movimientos internacionales de capitales a escala global o regional, ofrecerá efectos negativos sobre el empleo local en los países emisores de capitales» (Andreu, 2013: 43).

La Comisión Europea concluye:

«En un mundo cada vez más interdependiente, los asuntos de Interior deben integrarse en la política exterior general de la UE, a fin de reforzar el diálogo y la cooperación con terceros países. La consistencia y la coherencia con la política exterior ayudarán a anticipar los retos, alcanzar mejor los objetivos de la UE, fomentar sus valores y cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos».²⁷

²⁵ CESE. Dictamen (2010/C 347/03).

²⁶ Comunicación COM (2011) 248.

²⁷ Comunicación COM (2014) 154 final.

4. POLÍTICAS PARA PREVENIR LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN LA UE

«El crecimiento de los flujos migratorios enfrenta a Europa al reto de luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, así como la prevención de las tragedias humanas que estos fenómenos a menudo conllevan».²⁸

Además, la libre circulación de personas imperante dentro de la UE, así como las sucesivas ampliaciones hacia el este en 2004, 2007 y 2013, incorporando a 13 países (muchos de los cuales formaban parte del bloque comunista hasta los 90) con importantes asimetrías y que desplazan las fronteras exteriores de la Unión hacia el este y sureste, conllevan actuar respecto al control de fronteras exteriores y la colaboración con los países emisores y de tránsito de emigrantes.

El control preventivo de los flujos migratorios se materializa en las políticas de colaboración con los países emisores y de tránsito de emigrantes, por un lado, y de control en las fronteras exteriores, por otro. Esta colaboración conlleva la firma de acuerdos bilaterales para la repatriación y expulsión de inmigrantes irregulares. Así como la inclusión y la normalización de la materia migratoria en las relaciones entre los países emisores y la UE, a partir de la intensificación de la cooperación necesaria entre los Estados miembros e incentivando las políticas de desarrollo de los países emisores.

Los acontecimientos producidos en los países vecinos del norte de África desde 2011 y de forma más virulenta en Oriente Próximo no han hecho más que ahondar los desafíos de la migración.

Las políticas, instrumentos y medidas concretas implementadas para el control de fronteras exteriores de la UE plantean

«mantener un alto nivel de seguridad, facilitando al mismo tiempo el paso de las personas autorizadas a entrar en la UE. La Comisión quiere reforzar las normas comunes existentes. En concreto, contempla crear un sistema europeo de guardias de fronteras. Asimismo, insiste en la mejora de la cooperación entre las autoridades nacionales así como del intercambio de información operativa en caso de incidente en las fronteras exteriores, sobre todo mediante el Sistema EUROSUR. También debe reforzarse la capacidad operativa de la Agencia Frontex (...).

La evaluación de la aplicación de las normas de Schengen por parte de los Estados miembros debe efectuarse a nivel de la UE, con la participación de expertos de los Estados miembros y de Frontex, bajo la dirección de la Comisión. Esta prevé, asimismo, establecer un mecanismo que permita decidir, a escala europea, la reintroducción excepcional del control en las fronteras interiores (...).

Para prevenir la inmigración irregular, la Comisión insiste en la necesidad de una política europea de retorno (repatriar a los inmigrantes ilegales que no requieren protección internacional) equilibrada y eficaz. Reitera que todos los Estados miembros deben incorporar en el Derecho nacional la Directiva «Retorno» sobre las normas y procedimientos comunes para el retorno de inmigrantes ilegales así como una directiva que sancione la contratación de residentes ilegales. Reconoce la eficacia de los acuerdos de readmisión con los terceros países pero considera que deben considerarse en el marco del conjunto de las relaciones de la UE con los países implicados y que deben ofrecer incentivos que ayuden a los países a aplicarlos (...)

Moverse y vivir en el espacio Schengen basada en la cooperación (entre las agencias europeas Frontex y Europol, y entre las autoridades policiales y aduaneras

²⁸ Comunicación COM (2005) 621 final.

nacionales) y en las nuevas tecnologías. Un sistema de entradas y salidas europeo garantizaría que estuviesen a disposición de las autoridades los datos sobre el cruce de fronteras de los ciudadanos de países terceros. Un programa de viajeros registrados permitiría automatizar el control de fronteras de los viajeros frecuentes. La política de visados es un instrumento importante en términos de movilidad. Para evitar cualquier abuso del régimen de liberalización de visados, la Comisión propone introducir una cláusula de salvaguardia que permita introducir temporalmente la obligación de visado para los ciudadanos de un país tercero que se benefician de este régimen».²⁹

En cuanto al Sistema Europeo Común de Asilo:

«Su objetivo es reducir las diferencias entre los países de la UE en materia de resultados de las solicitudes de asilo y facilitar un conjunto común de derechos procedimentales, garantizando a la vez el pleno cumplimiento de la Convención de Ginebra sobre los refugiados (...) El reasentamiento de los refugiados (reasentamiento permanente en un Estado miembro de un refugiado que ha obtenido protección en un tercer país) sea una parte integrante de la política europea de asilo».³⁰

Las políticas preventivas de la inmigración irregular de la UE tiene en las relaciones con terceros países uno de sus pilares angulares:

«Las cuestiones relativas a la migración deben integrarse en el conjunto de las relaciones exteriores de la UE. Se debe alcanzar un mayor equilibrio entre la organización de la migración legal, la lucha contra la migración irregular y la maximización de los beneficios mutuos de la inmigración para el desarrollo. Es necesario reforzar la dimensión humana mediante un planteamiento centrado en los migrantes».³¹

Así, la inmigración irregular tiene en la Directiva 2008//CE del Consejo, de 17 de junio, «de retorno de inmigrantes ilegales», la norma que regula el procedimiento para expulsar a los nacionales de terceros países en situación ilegal en la UE. Esta norma promueve el principio de retorno voluntario. Los inmigrantes en situación irregular que reciban una orden de «retorno» tendrán entre 7 y 30 días para abandonar de forma «voluntaria» el país (artículo 7).

La Política Europea de Vecindad (PEV) puesta en marcha en 2003 por la UE ante los procesos de ampliación hacia el este

«ofrece a sus vecinos una relación privilegiada, basada en el compromiso mutuo con unos valores comunes (la democracia y los derechos humanos, el Estado de Derecho, el buen gobierno, los principios de la economía de mercado y el desarrollo sostenible). La PEV incluye coordinación política y una integración económica más profunda, mayor movilidad y contactos interpersonales (...) En 2015 la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) pusieron en marcha un proceso de consulta para la revisión de la PEV. Uno de los objetivos principales es adaptar los instrumentos de la PEV a fin de tener mejor en cuenta las aspiraciones concretas de los países socios».³²

29 Comunicación COM (2011) 248.

30 *Id.*

31 *Ibid.*

32 Parlamento Europeo. Ficha técnica sobre de la UE. La política europea de vecindad.

5. CONCLUSIONES

La movilidad en un mundo globalizado, donde la UE es un actor principal, se presenta como un hecho imparable. Afrontar este reto con realismo y previsión, evitando que una deficitaria integración genere conflictos a medio y largo plazo, debe formar parte de la Agenda permanente de la UE en materia migratoria.

La colaboración, cooperación y ayuda a la mejora del nivel de vida y el respeto de los derechos fundamentales con los nuevos países vecinos de la UE, tras la ampliación al este, y con otros más lejanos tradicionalmente emisores de emigrantes a la Unión, se presenta como una solución estratégica que evite la emigración de estos ciudadanos terceros, tanto de forma legal como irregular.

Para la UE la integración de los inmigrantes legales es un objetivo estratégico. Con esa finalidad se han elaborado directivas y reglamentos (normas del mayor rango) e implementado mecanismos financieros. Si bien una parte de la responsabilidad recae sobre los Estados miembros, que siguen teniendo competencias como *nacionalidad*, y asumen la canalización de los fondos europeos para la integración de migrantes.

El fenómeno de la inmigración de ciudadanos de terceros países hacia la UE es abordado estratégicamente por ésta, articulando políticas para el control de fronteras con medidas que prevengan la inmigración irregular y favoreciendo la integración de los que lleguen regularmente para asentarse de forma estable.

Esta política migratoria de la UE refleja el clásico sistema multinivel con competencias compartidas entre la entidad supranacional y los Estados miembros, donde la UE se ha dotado de mecanismos jurídicos recogidos expresamente en los tratados como la aplicación de los principios de coordinación y subrogación.

Es impensable que puedan avanzar los procesos de integración social sin una fuerte implicación de la sociedad civil organizada. Pero también se requiere que haya mayor sintonía entre lo que se hace desde las organizaciones sociales y lo que se hace desde las instituciones públicas.

Se aborda la integración de los migrantes en la sociedad europea respetando el equilibrio entre los derechos de los migrantes y las leyes y la cultura de los países de acogida, en aras de que el proceso sea armónico.

La UE debe asumir como propia y priorizar el desarrollo de la noción de ciudadanía cívica para los nacionales de terceros países, cuyas bases generales recoge la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, dado el carácter vinculante de ésta. Supondría la progresiva efectividad del compromiso de respeto de la Unión al contenido esencial del derecho fundamental a la igualdad de las personas ante la Ley, en la Ley y en la aplicación de la Ley, en relación con los nacionales de terceros países. En correspondencia no se puede permitir vulneración de las leyes o valores de la sociedad de acogida amparado en aspectos culturales de los inmigrantes. De lo contrario sería una fuente de rechazo y consiguientes conflictos.

En el caso concreto de la inmigración irregular el papel de los nuevos socios del este y sureste de la UE es fundamental ya que actúan como vía de entrada de extracomunitarios que utilizan esas fronteras como paso hacia los Estados

miembros más desarrollados, al ser países de tránsito y no de destino, dadas las aún notables diferencias de nivel de vida entre ambas zonas de la UE.

De ahí la importancia del control de fronteras en todos estos miembros con fronteras exteriores de la UE hacia el este y sureste del continente, así como el control preventivo de la inmigración hacia la Unión con las políticas de vecindad, atajando las diferencias en origen y haciendo así menos necesario el tener que emigrar. La colaboración con países terceros emisores de inmigrantes se debe hacer desde la negociación y no con imposiciones que terminan siendo estériles.

En este marco avanzar hacia la UE de la Seguridad supone una mejor coordinación entre los distintos cuerpos policiales nacionales por parte de las instituciones comunitarias.

Complementariamente indicar que los sucesos acaecidos en 2014 en las fronteras hispano-marroquíes de Ceuta y Melilla, en las fronteras marítimas de Italia con Libia, o entre Grecia y Turquía principalmente desde 2015, permiten concluir que de no actuarse en la línea señalada las consecuencias futuras de la inacción pueden ser trágicas, principalmente desde el punto de vista humanitario, generando directa o indirectamente problemas políticos en los países de destino, donde se traduce en la irrupción de propuestas populistas de corte nacionalista. De paso se puede poner en riesgo el propio acuerdo Schengen y lo que supone de espacio interior sin fronteras en la UE.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ANDREU, J. M. (2013): «España, Europa y el drama económico actual: ante el ignorado cambio estructural mundial y la incoherencia de la UE», en *Crisis económica, reequilibrios y cambio estructural*, Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces, UNED, Madrid: 19-60.
- ARANGO, J. (2000): «Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración», *Revista internacional de ciencias sociales* 165: 33-47
- Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (2010): *Migración Irregular, Tráfico Ilícito de Migrantes y Derechos Humanos: Hacia la Coherencia*, Ginebra <http://www.ichrp.org/files/summaries/40/122_pb_es.pdf> [consulta: 21-07-2016].
- DELGADO GODOY, L. (2002): «La inmigración en Europa: realidades y política» CSIC, *Documentos de trabajo* 18: 1-18 <<http://www.shaepot.com/immigracio/articles/15.pdf>> [consulta: 21-07-2016].
- EUROSTAT (2015): *Estadísticas de migración y población migrante. Enero 2010*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/es [consulta: 24-07-2016].
- HOLLIFIELD, J. F. (2012): Why do states risk migration?, en IPISA's 22nd World Congress of Political Science, Reshaping Power, Shifting Boundaries, Madrid: 1-39 <http://paperroom.ipisa.org/papers/paper_25254.pdf> [consuta: 30-07-2016].
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2006): *Glosario sobre Migración, Derecho Internacional sobre Migración n° 7*, Ginebra <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf> [consulta: 29-07-2016].
- PARLAMENTO EUROPEO (2016): Reino Unido e Irlanda participan solo en la adopción y aplicación de medidas específicas a raíz de una decisión de participación

(«opt-in»), Protocolos nº 21 y 22, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.12.1.html [consulta: 30-07-2016].

REAL INSTITUTO ELCANO (2003): «El escalón económico entre vecinos. El caso España-Marruecos», Iñigo Moré, DT Nº 10/2003, de 14 de febrero <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt10-2003> [consulta: 21-07-2016].

REAL INSTITUTO ELCANO (2015): «Relaciones España-Marruecos». Coordinador: Haizam Amirah Fernández. Informe 19, octubre 2015 <<http://www.iberglobal.com/files/2015/Informe-Elcano-Espana-Marruecos.pdf>> [consulta: 21-07-2016].

RODRIGUES, T., FERRREIRA, S. y GARCÍA, R. (2015): *La inmigración en la Península Ibérica y los dilemas de la Seguridad (1990-2030)*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (2006): Comunicado de prensa nº 52/06, de 27 de junio de 2006, Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-540/03 <<http://curia.europa.eu/es/actu/communiqués/cp06/aff/cp060052es.pdf>> [consulta: 18-07-2016].

7. DIRECTIVAS Y COMUNICACIONES

Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, «relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado».

Directiva 2008//CE del Consejo, de 17 de junio, «de retorno de inmigrantes ilegales»

Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre, de «procedimiento de asilo».

Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril, en materia de «estatuto de refugiado y protección subsidiaria».

Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre «el derecho a la reagrupación familiar».

Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero, sobre «condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de asilo».

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio, sobre «la protección temporal dispensada a las personas desplazadas».

Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre, relativa al «establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo».

Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio, relativa a «la igualdad de trato independientemente de su origen racial o étnico».

Decisión 2009/882/UE del Consejo, de 1 de diciembre, relativa a la adopción de su Reglamento interno.

Decisión 2000/750/CE del Consejo, de 27 de noviembre, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)

Consejo Europeo de Bruselas, de 15 y 16 de diciembre de 2005.

Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999.

Comunicación COM(2015) 240 final de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una Agenda Europea de Migración», 13.5.2015

- Comunicación COM (2014) 288 final de la Comisión al Consejo «V Informe Anual de Migración y Asilo (2013) », 22.5.2014
- Comunicación COM (2014) 154 final de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre «Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad», 11.3.2014
- Comunicación COM (2011) 248 final de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre «migración», de 4.5.2011
- Comunicación COM (2005) 621 final, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 30 de noviembre, sobre «las Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court», de 30.11.2005
- Comunicación COM (2005) 184 final, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52005DC0184>> [consulta: 30-07-2016].
- Comunicación COM (2000) 757 de 22 de noviembre de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre «Una política comunitaria de migración».
- Tratado de la Unión Europea. 2008. Versión consolidada.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 2008. Versión consolidada.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.
- Acuerdo de Schengen, de 15 de junio de 1985.
- Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 19 de junio de 1990.
- Comité Económico y Social Europeo. Dictamen 2016/C 071/08 sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una Agenda Europea de Migración». Ponente: Stefano MALLIA.
- Comité Económico y Social Europeo. Dictamen 2010/C 347/03 sobre el tema «La integración y la Agenda Social».
- Comité Económico y Social Europeo. Dictamen 2009/C 27/21 sobre el tema «Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países».
- Parlamento Europeo. Ficha técnica sobre de la UE. La política europea de vecindad.