



## LA POLITICA COMUN DE INMIGRACION EN LA UNION EUROPEA: ALGUNAS REFLEXIONES

CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO

El 18 de marzo de 2016, la Unión Europea y Turquía emitían una declaración que daba contenido a los acuerdos alcanzados entre las dos partes en relación con la cuestión de los refugiados. Es verdad que esta Declaración era un componente más de las relaciones que se venían manteniendo al respecto y que habían llevado a algunos acuerdos. No obstante, la Declaración de 18 marzo establecía obligaciones muy concretas y, en realidad, fijaba un marco de cooperación más profundo que el que cabía esperar de un instrumento de esta naturaleza.

En esencia, se acordó que: -todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serían retornados a Turquía y que -por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE. Estas decisiones son de verdadero alcance y suponen, a todas luces, la aplicación de un determinado modelo en materia de migraciones.

El carácter político de la Declaración de 18 de marzo no merma, en modo alguno, que tenga un relevante alcance jurídico y que, por supuesto, deba entender como un acuerdo internacional que produce efectos de naturaleza jurídica. Lo político y lo

jurídico se combinan en este acuerdo y, por eso, no debe extrañar que, junto a los acuerdos indicados, se asuman, también, los compromisos de: - la liberalización de visados con vistas a suprimir los requisitos de visado para los ciudadanos turcos; -el desembolso de los 3000 millones de euros inicialmente asignados en virtud del Mecanismo para los refugiados en Turquía y la movilización de un importe de 3000 millones de euros adicionales; y, asimismo, - revigorizar el proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea.

Las críticas que ha recibido este acuerdo son merecidas y da la impresión de que, de manera desordenada e improvisada, la Unión Europea ha dado respuesta al fenómeno de las migraciones puesto que se ha visto desbordada por la masiva llegada de refugiados y migrantes a sus fronteras. La efectividad de un acuerdo de este tipo se verá con el tiempo pero, en todo caso, poco tiene que ver la adopción de medidas, como la que representa el acuerdo de 18 de marzo, con la elaboración de una política común, por parte de la Unión Europea, en materia de asilo, refugio e inmigración.

Con el acuerdo de 18 de marzo no se respetaron los procedimientos establecidos en los tratados constitutivos y, asimismo, se dejó en el aire el eventual cumplimiento

de los valores y principios que inspiran la acción de la Unión Europea en materia de refugio e inmigración. Desde aquí, merece la pena que realicemos algunas reflexiones sobre la política de la Unión Europea en estas materias, que pueden servir de base para la configuración de la acción en el futuro de este esquema de integración.

La determinación de *una política común en materia de inmigración* por parte de la Unión Europea se ha constituido, sin lugar a dudas, en uno de *los aspectos más relevantes en la evolución de este proceso de integración*. Además, se concibe, en la actualidad, como algo absolutamente necesario ante el flujo de las migraciones que buscan como destino y refugio el territorio de Estados miembros de la Unión. La aprobación por los Ministros de Justicia, en septiembre de 2008, del denominado “Pacto Europeo de Inmigración y Asilo” puso de relieve que los Estados comunitarios estaban decididos a abordar esta cuestión en toda su intensidad y, sobre todo, que había llegado el momento de ofrecer soluciones a *las múltiples cuestiones y problemas* que se generan como consecuencia de los constantes flujos migratorios hacia Europa.

Como se señaló tras la aprobación del Pacto, en las sucesivas ruedas de prensa que tuvieron lugar, lo que se pretendía, en palabras del entonces Ministro Español de Trabajo e Inmigración, era el “control de los flujos migratorios, la cooperación y colaboración con los países de origen y, finalmente, la integración en el desarrollo de nuestras sociedades” siendo así que, como recordaba el entonces Ministro francés de Inmigración, Brice Hortefeux, “el Pacto es un recordatorio de un cierto número de principios: organiza la inmigración legal, desorganiza la inmigración ilegal y vuelve a Europa más protectora de cara a aquellos que no son protegidos en sus países”<sup>1</sup>.

Pero el tiempo trascurrido, desde entonces, no ha hecho sino agravar la situación a la que se enfrentan los Estados de la Unión Europea ante el fenómeno de la inmigración. Como advertía la Comisión Europea, en su comunicación, de 4 de mayo de 2011, “las revueltas árabes de la primavera de 2011 han provocado una importante afluencia de inmigrantes procedentes del sur del Mediterráneo que han entrado de manera irregular en la Unión Europea (UE), alcanzando las costas de Italia y Malta. La UE ha adoptado medidas de emergencia para responder a esta situación. Sin embargo, estos acontecimientos han puesto de relieve los límites de los medios de la UE en materia de migración y la necesidad de una mayor solidaridad entre los Estados miembros en este ámbito”<sup>2</sup>. De nuevo, el flujo masivo de inmigrantes y refugiados procedentes del Próximo Oriente y del Norte de África ha convulsionado la política común en esta materia en 2015. Se ha llegado a decir que “La mayor crisis migratoria desde la II Guerra Mundial ha desbordado a los Estados miembros de la UE y amenaza con hacer tambalearse uno de los pilares de la Unión, el *Tratado de Schengen*, que consagra la libre circulación de personas”<sup>3</sup>.

Europa trata de afrontar el fenómeno de la inmigración que, cada vez es más complejo y que, sin duda, plantea retos y desafíos de envergadura a la Unión Europea. Como lo señaló M. L. Espada: “desde luego, el problema es política y materialmente complejo porque se implican ámbitos legales tradicionalmente reservados a la competencia interna, como es el trato de los extranjeros y las exigencias de integración que impone el mercado interior. Todo ello se ha complicado aún más por las soluciones coyunturales que se han ido arbi-trando, nada acertadas para la naturaleza del problema. Exponente de ello son la crisis del modelo de protección europeo de la persona, el aumento de retenidos en pue-

tos fronterizos, las expulsiones forzosas y paralelamente las reacciones de rechazo, xenofobia y racismo que han crecido como frutos de mensajes temerosos y de alerta a la opinión pública”<sup>4</sup>.

Lo importante para nosotros es que la inmigración, tal y como está aconteciendo en la actualidad, produce consecuencias no sólo de contenido económico y social, que son realmente importantes, sino, también, tiene un relevante impacto en los aspectos concernientes a la propia construcción europea y, por ende, en los contenidos normativos del derecho europeo. El fenómeno de la inmigración se nos presenta así como un *fenómeno multidimensional* que va a afectar, con toda seguridad, al resto de los ámbitos de actuación de la Unión Europea y de los Estados miembros y que, cada vez más, ha de ser tenido muy en cuenta a la hora de diseñar muchas de las políticas europeas que se llevan a cabo de manera común o comunitaria.

Este fenómeno y, en particular, su tratamiento normativo en el seno de la Unión, nos proporcionan elementos para el análisis y, en tal sentido, hemos de recordar como aspectos básicos que “la Unión Europea debe situar, necesariamente, estas cuestiones en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia y, antes de todo, ha de ir sentando las bases para la elaboración de una normativa en materia de inmigración que combata los comportamientos de la delincuencia organizada pero que, en todo caso, reconozca y proteja los derechos fundamentales”<sup>5</sup>.

Las cuestiones que plantea la inmigración hacen que esta materia sea considerada *como una de las prioridades del quehacer comunitario*. Se ha dicho, con razón que “nunca los flujos migratorios habían alcanzado tal relevancia en los ámbitos económicos, político y social a nivel internacional ni habían ocupado tantas y tantas páginas en

los diarios de todo el mundo. Y lo cierto es que la intensidad y el carácter global de las migraciones están demostrando que el número de ciudadanos extranjeros irá *in crescendo* en los países comunitarios con el paso de los años independientemente de decisiones políticas o jurídicas de los países receptores de los emigrantes. Una política proactiva en materia de inmigración debería basarse en el reconocimiento de esta realidad. Y, por tanto, el tratamiento global de la inmigración debería hacerse sobre la base de una evaluación común del desarrollo económico, laboral, político, social y demográfico en Europa y en cada Estado miembro, así como de las relaciones históricas y culturales entre países de origen y destino de las migraciones”<sup>6</sup>.

Pero, también, las propias Instituciones comunitarias se han hecho eco de esta realidad, poniendo el énfasis en la necesidad de adoptar medidas para tratar este fenómeno que precisa, como decimos, una atención prioritaria por parte de la Unión y de los Estados miembros. En la célebre Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada “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”, se hablaba, con toda claridad, de “definir un enfoque equilibrado de la inmigración”, de tal manera que se indicaba, con rotundidad, que la Comisión debería “definir un nuevo enfoque equilibrado de la gestión de la inmigración legal y de la inmigración clandestina. Por una parte, se trata de luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, especialmente de mujeres y niños. Se ha previsto para ello una comunicación en 2005. Por otra parte, para finales de 2005, habrá que definir un plan sobre inmigración legal y desarrollar un marco europeo sobre integración de los emigrantes”.

En esta línea, quedó claro que “la gestión eficaz de los flujos migratorios requiere también más cooperación con los Estados terceros, incluido el ámbito de la readmisión y el retorno de emigrantes”, siendo así que “las medidas iniciadas por la Comisión para alcanzar estos objetivos comprenden, entre otras cosas, el Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios que incluye la creación de un Fondo para las fronteras exteriores, un Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países, un Fondo europeo para el retorno y un Fondo europeo para los refugiados”.

No obstante, se ha seguido avanzando en esta dirección. Así, como momentos más significativos podríamos señalar: Primero, la adopción del «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» por parte de la Comisión en 2011, en el que se “establece un marco general para las relaciones de la

UE con terceros países en materia de migración” y que se basa, esencialmente, “en cuatro pilares: migración legal y movilidad; migración ilegal 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”<sup>7</sup>. Segundo, debemos recordar que, en marzo de 2014, la Comisión adoptó la Comunicación, titulada «Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad» que venía a sustituir al Programa de Estocolmo de 2009 sobre “una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. Por último, en el año 2015, la Comisión Europea presentó la *Agenda Europea de Migración* en la que “a medio y largo plazo, las orientaciones que propone la Comisión tienen cuatro vertientes: reducir los incentivos a la migración irregular; gestionar las fronteras salvando vidas y garantizando la seguridad; elaborar una política común de asilo sólida sobre la base de





la puesta en práctica del Sistema Europeo Común de Asilo, así como evaluar y, eventualmente, revisar el Reglamento de Dublín en 2016; y, por último, establecer una nueva política de migración legal modernizando y refundiendo el sistema de tarjeta azul, fijando nuevas prioridades en cuanto a las políticas de integración y potenciando las ventajas que la política migratoria tiene para las personas y los países de origen, por ejemplo haciendo que las transferencias de remesas sean más baratas, rápidas y seguras”<sup>8</sup>.

Con base en todos estos aspectos podríamos señalar, como elementos de reflexión más relevantes los siguientes:

PRIMERO: La política de inmigración debe diseñarse en consonancia con los elementos que definen **LA INSTAURACIÓN DE UN ESPACIO DE LIBERTAD SEGURIDAD Y JUSTICIA**. La instauración de este espacio se define ya en el Preámbulo del Tratado de Lisboa en el que los Estados miembros afirman que están resueltos “a facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus pueblos, mediante el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

Más aún, se dispone, con toda claridad, en el artículo 3, *dentro de los objetivos de la Unión*, que “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”, siendo relevante considerar no sólo el lugar que ocupa esta específica mención al espacio de libertad, seguridad y justicia, sino,

sobre todo, la claridad con la que se expresa que la creación de un espacio de estas características, vinculado estrechamente a los ciudadanos de la Unión, será uno de los objetivos centrales y primordiales de la Europa comunitaria. En verdad, las materias a los que se refiere la creación y desarrollo del ELSJ se irán constituyendo, de manera paulatina, en ámbitos centrales de la integración europea.

Con ello, la regulación en el Tratado de Lisboa del ELSJ es, en el fondo, el resultado, una vez más, de la evolución, muchas veces rápida, que se viene produciendo en este importante sector para la cooperación/integración europea y, asimismo, como se ha dicho “puede constatarse desde un primer momento que, salvo (...) excepciones (...), se han mantenido las principales aportaciones materiales que recogía el Tratado Constitucional”, en este ámbito, de tal modo que en lo que se refiere al ELSJ no se han producido cambios, de contenido material, respecto a lo que se recogía en el Tratado constitucional<sup>9</sup>.

No cabe la menor duda de que las cuestiones relativas al establecimiento de una política común en materia de inmigración se configuran como *un componente más del ELSJ* y que, por lo tanto, esta materia debe ser abordada desde la perspectiva de los principios que inspiran y dan contenido a la instauración del mismo. Como señaló la propia Unión Europea se “está desarrollando una política de asilo e inmigración más coordinadas con el fin de que los solicitantes de asilo sean tratados con equidad y los inmigrantes legales que necesita la UE se integren en las sociedades europeas. También se están tomando medidas para prevenir abusos y abordar la inmigración ilegal”<sup>10</sup>.

Desde luego, se ha avanzado, sobremanera, en la conformación de las políticas migratorias en el seno del ELSJ y así se

puede decir que “se ha logrado acordar un sistema europeo común de asilo, que ha mejorado las normas para quienes necesitan protección. (...) Se han reforzado los canales de la migración legal; ahora existen condiciones de entrada y estancia más claras y hay un conjunto común de derechos de los inmigrantes. La política común de visados ha sido objeto de importantes modificaciones, que han simplificado la entrada de los viajeros legítimos a la Unión Europea, con la consiguiente contribución a su crecimiento económico. El requisito de visado se ha suprimido en relación con varios países<sup>11</sup>.

La mera comprobación de los ámbitos en los que se ha avanzado en la construcción de la política común en materia de inmigración nos revela que la instauración de una política en esta materia, como componente esencial del ELSJ, irá tocando muchos de los ámbitos de actuación de la Unión Europea, por lo que necesariamente habrá que situar, por un lado, este componente en el marco de todas las políticas comunitarias y, por otro lado, ubicarlo plenamente en el seno de las líneas básicas que definen el ELSJ.

SEGUNDO: El diseño de una política común en materia de inmigración en el seno de la Unión Europea **NO PUEDE DESCONOCER EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS**. Está claro que este elemento está muy presente en cada uno de los aspectos que se van desarrollando para la instauración de la política común en esta materia y, además de ser un aspecto de carácter general que afecta al conjunto de la construcción europea, repercute de manera específica y directa en las cuestiones relativas a la inmigración. La Unión Europea debe, en todo caso, respetar los derechos fundamentales de los inmigrantes cualquiera que sea su situación y circunstancias.

Por ello, toda política en materia de inmigración deberá respetar no sólo el sistema de reconocimiento y protección de los derechos humanos establecido *ad intra* de la Unión Europea sino, también, la dimensión exterior de estos derechos que se proyecta por parte de este proceso de integración. *El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* contemplaba el reconocimiento y la protección de los derechos humanos como un valor que estaría presente en la creación y desarrollo de la Unión Europea, como *un principio* en el que se inspiraría y fundamentaría el quehacer en el seno de este proceso de integración y, también, *como uno de los objetivos* que debería cumplir la Unión Europea. De ahí, que la promoción y protección de estos derechos apareciera en diversas disposiciones de este Tratado y que, en esencia, se dejasen entrever, de un modo u otro, en el conjunto de las acciones y políticas que debe llevar a cabo la Unión.

Aunque el Tratado no haya entrado en vigor estas afirmaciones continúan siendo válidas ya que, en esencia, se podría sostener que la defensa de los derechos humanos no sólo inspira sino que, también, impregna el conjunto de las disposiciones comunitarias y, por ello, *esta defensa también está presente a la hora de establecer una política común en materia de inmigración*. En esencia, las normas europeas en el ámbito del respeto de los derechos humanos se aplican cuando se procede a elaborar una política común migratoria porque, muchas veces, la puesta en marcha de medidas relativas a la inmigración afecta, de manera directa, a cuestiones concernientes a los derechos fundamentales.

En verdad, la defensa de los derechos humanos se ha ido constituyendo, progresivamente, *como uno de los elementos que definen el quehacer* de este proceso de integración en muchas de sus dimensiones. En términos generales, se debe sostener que

“el respeto de los derechos humanos y el principio de democracia con valores compartidos por todos los Estados miembros (...) pueden considerarse *la piedra angular* de la Unión Europea”<sup>12</sup>. Pero lo importante para nosotros ahora es que el reconocimiento y la proyección de los derechos humanos se proyectan sobre la política europea en materia de inmigración.

Desde esta óptica, *cualquier norma o medida que se adopten a la hora de elaborar la política común en materia de inmigración debe hacerse en el marco del respeto de los derechos humanos* pero, asimismo, es conveniente no olvidar que *la interpretación y aplicación de las normas comunitarias en esta materia se hará, también, a la luz del respeto de estos derechos*. Entre otras razones, porque, con independencia del contenido de la norma en materia de inmigración que se elabore y adopte, su aplicación siempre estará condicionada al respeto de los derechos fundamentales ya que, en el caso de que se produzca alguna violación, se activaría el sistema europeo de protección de estos derechos.

Existe *una clara vinculación normativa entre el contenido del ELSJ y los derechos fundamentales* en la medida en que el respeto de aquellos es necesario que se produzca en el proceso conducente a la instauración de éste. Así, se dejaba entrever en la *Nota informativa del Parlamento Europeo*, de 8 y 9 de mayo de 2006, concerniente a las *Perspectivas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia*, al señalarse que la “UE se enfrenta con la necesidad de dotarse de medios de acción que estén a la altura de los desafíos y de las expectativas de los ciudadanos en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, garantizando al mismo tiempo la promoción de las libertades fundamentales. La necesidad de mantener un equilibrio estricto entre las exigencias de seguridad y el respeto de los derechos fundamentales constituye, por otra parte, un elemento

esencial que hay que tener en cuenta para el desarrollo futuro del ELSJ”. Ello es aplicable, sin lugar a dudas, al ámbito de la inmigración.

Pero más allá, existen, al menos, dos ámbitos en los que la vinculación entre derechos humanos y política común en materia de inmigración se hace plenamente patente y nos revela la necesidad de que tanto la Unión Europea como los Estados miembros tengan muy en cuenta las normas en materia de derechos humanos aceptadas en el seno de la Unión a la hora de concebir y aplicar los diversos componentes de la política de inmigración. Por un lado, ha quedado claro el objetivo de *luchar contra la trata de seres humanos* que, como se sabe, puede tener lugar en el marco de los flujos migratorios<sup>13</sup>. Por otro lado, es importante anotar que, en la política de inmigración, aparecerán cuestiones referentes a los derechos de contenido social que pueden alcanzar una gran relevancia en el marco del reconocimiento y protección de derechos<sup>14</sup>.

La vinculación entre derechos humanos e inmigración ha sido señalada hasta la saciedad. En el *Programa de Estocolmo* se nos decía, con toda rotundidad, en el marco del **Fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales** que “la ciudadanía europea debe llegar a ser una realidad tangible. El espacio de libertad, seguridad y justicia debe ser ante todo un espacio único de protección de los derechos fundamentales. (...). El respeto de la persona y de la dignidad humanas, así como de los demás derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, constituye un valor esencial. (...) Deben tenerse en cuenta las necesidades particulares de las personas vulnerables, y los ciudadanos europeos y otros deberán poder ejercer plenamente sus derechos específicos dentro de la Unión Europea, e incluso, cuando corresponda, fuera de la Unión”<sup>15</sup>.

TERCERO: La política de la Unión Europea en materia de inmigración está íntimamente **RELACIONADA CON OTRAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA**, en particular, nos interesa resaltar ahora las relaciones que se establecen **CON LA POLÍTICA EXTERIOR**. Como se dijo, hace tiempo, “al reconocer que se requiere de un enfoque global para la migración, la UE afirma la necesidad de una dimensión exterior coherente para su política de inmigración, y reconoce que tanto el Mediterráneo como África se han convertido en regiones prioritarias de la misma”<sup>16</sup>. Está claro que no se puede abordar el desarrollo y consolidación de una verdadera política común en materia de inmigración si no se tienen en cuenta todos los aspectos de la dimensión exterior de la Unión Europea y, en consecuencia, si no se lleva a cabo una labor de coordinación con la política exterior<sup>17</sup>.

En el *Programa de Estocolmo* se nos indicaba, con toda claridad, que “La importancia de la dimensión exterior de la política de la UE en materia de libertad, seguridad y justicia pone de relieve la necesidad de una mayor integración de estas políticas en las políticas generales de la Unión Europea. La dimensión exterior es fundamental para hacer frente a los desafíos más importantes que tenemos ante nosotros y para dar a los ciudadanos de la UE más posibilidades de trabajar y hacer negocios con los países de todo el mundo. La dimensión exterior de la libertad, la seguridad y la justicia es crucial para la aplicación acertada de los objetivos del presente Programa y debería, en particular, tenerse en cuenta en todos los demás aspectos de la política exterior de la UE, y ser totalmente coherente con los mismos”.

Es natural, entonces, que el fenómeno de la inmigración reciba el trato que le corresponde como un componente de la acción exterior de los Estados Miembros y de la Unión Europea, en muchas de sus di-

mensiones. “En el espacio de justicia e interior, las relaciones con terceros países están básicamente ligadas a los programas técnicos para impermeabilizar sus fronteras, los acuerdos o cláusulas de readmisión que se han convertido en requisito imprescindible en las relaciones con países terceros y un último elemento, que ha ido transformándose y adquiriendo mayor preeminencia en los últimos años, como es la conexión entre migración y desarrollo”<sup>18</sup>.

CUARTO: La política europea en materia de inmigración implica como se sabe, la **ADOPCIÓN DE MÚLTIPLES MEDIDAS**, aunque en particular conviene sobremanera señalar aquéllas que se vienen adoptando y que suponen la **LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR**.

Desde los orígenes de la formulación de una política migratoria común, la lucha contra los movimientos migratorios que escapan al control de los Estados se ha señalado como uno de los componentes más sobresalientes que deben ser objeto de tratamiento. Desde esta perspectiva, merece la pena señalar dos ámbitos en los que se viene centrando la acción de la Unión Europea:

Por un lado, la adopción de *medidas de represión y sanción contra la inmigración irregular*, siendo así que se trata de la adopción de medidas de carácter específico que van más allá de la lucha contra la trata de seres humanos. En esta dirección, por ejemplo, resultan de interés algunas medidas de contenido penal para la represión de la ayuda a la entrada, tránsito y estancia irregulares. Por otro lado, nos encontramos con el establecimiento de un marco, lo más completo posible, de *cooperación internacional con terceros Estados*, sobre todo con aquellos que se constituyen en países de origen o tránsito de los flujos migratorios, lo cual es absolutamente necesaria



para combatir la inmigración irregular. En esta línea, se puede seguir sosteniendo que verdaderamente, uno de los presupuestos esenciales para combatir la inmigración ilegal y mejorar, en la medida de lo posible, la gestión de flujos migratorios se encuentra en la cooperación internacional. Y no se ha descuidado esta faceta en las relaciones exteriores de la Unión, donde la confluencia de intereses no siempre convergentes son objeto de una aproximación global que puede ser claramente beneficiosa tanto para los Estados de origen de las migraciones como para la propia Unión Europea. Para ello se hace imprescindible una comprensión de la inmigración al margen de la tradicional concepción que subyace a las normas de la Unión Europea que prima el establecimiento de controles sobre los problemas de desarrollo que animan a estos movimientos<sup>20</sup>.

Todo ello queda reflejado en la Comunicación de la Comisión de 2014 cuando se sostiene que “prevenir y reducir la inmigración irregular es un elemento esencial de un sistema de migración bien gestionado. La reducción de la inmigración irregular requiere una combinación de medidas. La inmigración irregular suele ir acompañada del tráfico de inmigrantes clandestinos y del tráfico de seres humanos y responde a la oferta por parte de empresarios de oportunidades de empleo ilegal. La cooperación con los países de origen y de tránsito es esencial y debe ser una parte integrante de las acciones exteriores de la UE, incluida la cooperación al desarrollo”<sup>21</sup>.

En definitiva, falta mucho por construir a la hora de contar con una política verdaderamente comunitaria en materia de inmigración en el seno de la Unión Europea pero, con seguridad, los diversos aspectos que hemos señalado deben ser parte inherente del sistema de la Unión Europea que nos lleve a una gestión eficaz de los flujos

migratorios en el espacio bajo su control y jurisdicción.

La denominada “crisis de los refugiados”, a la que se vienen enfrentando la Unión Europea y los Estados miembros, está suponiendo que se produzcan cambios y transformaciones no sólo en la configuración de una política común en estas materias sino, también, en la concepción de un fenómeno tan complejo como el de las migraciones.

Por un lado, debe comenzarse a pensar que las categorías jurídicas tradicionales que establecían distinciones entre las personas en función de si debían ser considerados refugiados o inmigrantes comienzan a debilitarse y que, en buena parte, la realidad desborda, con creces, las categorías de este tipo. Por otro lado, nada debe conducir a que la visión de los derechos humanos deje de ser prioritaria en materia de refugio e inmigración, por mucho que sean los retos y desafíos a los que deba enfrentarse la Unión Europea. Por último, ha quedado claro que los Estados de la Unión, por sí solos, no son capaces de articular políticas eficaces en materia de inmigración y que, por la tanto, hay que alcanzar, cuanto antes, una verdadera política común en estas materias, por lo que se los Estados deben ceder las competencias a la Unión.

Las mejores respuestas y las soluciones más acertadas siempre las encontraremos en el seno de la Unión Europea, con base en un modelo que derive de una verdadera política común. Es imprescindible que alejemos a los “nacionalismos” de estas cuestiones, porque éstos no respetan los derechos humanos.

## NOTAS

(1) Agencia EFE 25 de septiembre de 2008.

(2) Comunicación de la Comisión al Parlamento Eu-

ropeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 4 de mayo de 2011 denominada «Comunicación sobre migración» [COM(2011) 248.

(3) [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/23/actualidad/1440346876\\_019445.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/23/actualidad/1440346876_019445.html).

(4) M. L. Espada Ramos, Asilo e Inmigración en la Unión Europea *Revista de estudios políticos*, nº. 86, 1994.

(5) C. M. Díaz Barrado y J. M. Rodríguez Barrigón, Instrumentos para la definición de una política común de la Unión Europea en materia de inmigración, en *Migraciones internacionales y co-desarrollo: el caso de Ecuador* (conclusiones y respuestas del Seminario de Expertos sobre el desarrollo y derechos de las personas: el caso de Ecuador, en Madrid y en Quito en 2011), Madrid, 2011.

(6) P. Argerey Vilar, La política de inmigración en la Unión Europea, *Instituto de Estudios Europeos*, nº 4-2001, Universidad San Pablo-CEU, octubre de 2001. Así lo expresa, con rotundidad, la propia Unión Europea al decir que “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 legal como la ilegal” La política de inmigración, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea* 2015.

(7) La política de inmigración, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea* 2015.

(8) La política de inmigración, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea* 2015.

(9) J. Martín y Pérez de Nanclares, *Estudio Preliminar. Especial futuro de Europa. Tratado de Lisboa* 2007, Real Instituto Elcano, 2007.

(10) *Europa en movimiento*, Comisión Europea, Dirección General de Prensa y Comunicación, Texto original terminado en enero de 2004, *Libertad, seguridad y justicia para todos Justicia y asuntos de interior en la Unión Europea*. En esta dirección, no se deben descuidar aquellos aspectos del ELSJ que tienen una gran trascendencia en la configuración de una política común en materia de inmigración. Por ello, se han tratado cuestiones de muy diversa índole como, entre otras, la elaboración de un Modelo uniforme de permiso de residencia o el establecimiento de un *procedimiento único de expedición de un permiso de residencia y de trabajo* y se ha procedido a la puesta en marcha de la *tarjeta azul para trabajadores cualificados*. Pero,

también, hay se abordan muchas medidas en la lucha contra la inmigración ilegal y proceder a la puesta en marcha de mecanismos de regreso y alejamiento como el *reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión o los denominados vuelos conjuntos para la expulsión de inmigrantes ilegales*.

(11) Pero, también, “en el ámbito de la seguridad, la legislación y la cooperación práctica ofrece ahora herramientas comunes para ayudar a proteger las sociedades y las economías europeas de las formas graves de delincuencia organizada. El aumento de la cooperación para hacer cumplir la ley ha resultado fundamental para responder a amenazas comunes como el tráfico de personas, el terrorismo, la delincuencia organizada y la corrupción”. Por si fuera poco, “se ha creado un marco para las políticas de la UE en materia de inmigración y asilo, lo que permite a la UE dialogar de manera extensa con los países de su ámbito geográfico y de más allá del mismo, así como contribuir a las iniciativas ya en curso lideradas por la ONU y los Estados miembros en el ámbito de la migración y el desarrollo”. Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad, Estrasburgo, 11.3.2014, COM(2014) 154 final.

(12) *Unión Europea. Documentos Oficiales. Derechos humanos fuera de la Unión: Introducción*.

(13) En este sentido, conviene tener en cuenta la *Decisión marco 2002/629/JAI* del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos; y, asimismo, resulta de interés comprobar el contenido de la *Directiva 2004/81/CE* del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes. Pero más allá, debemos recordar que “la trata de seres humanos es una amenaza creciente. La UE adoptó una estrategia 2012-2016 destinada a erradicar este delito y una Directiva que debe transponerse y aplicarse sin demora. La aplicación de la estrategia debe completarse incluyendo aspectos relacionados con el tráfico de seres humanos en terceros países. Debe establecerse una estrategia para después de 2016 que abarque, entre otras cosas, la prevención, la asistencia a las víctimas, el retorno y la reintegración seguros, y el papel de Internet. Debe estudiarse la necesidad de tipificar como delito el recurso intencional a los servicios de víctimas de la trata de seres humanos. Para alcanzar dichos objetivos, debe prolongarse la posición de la UE como coordinador de la lucha contra la tra-

ta de seres humanos”, Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad, Estrasburgo, 11.3.2014, COM (2014) 154 final.

(14) En tal sentido, podemos observar cómo en la *Directiva 2003/109/CE* del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración se nos dice que “una vez adquirido el estatuto de residente de larga duración, el interesado tendrá derecho a toda una serie de prestaciones en las mismas condiciones que los nacionales, en particular en materia de: condiciones de acceso a un empleo asalariado y a una actividad por cuenta propia así como condiciones de empleo y trabajo (descanso semanal, normas de higiene, vacaciones anuales, salario, condiciones de despido); educación y formación profesional, reconocimiento de títulos; protección social (subsídios familiares, pensiones de jubilación) y asistencia sanitaria; asistencia social (renta mínima, pensiones mínimas, ayuda médica gratuita); ventajas sociales y fiscales, acceso a bienes y servicios; libertad de asociación y afiliación y participación en organizaciones de trabajadores o patronos; libre acceso al conjunto del territorio del Estado miembro concernido”.

(15) Programa de Estocolmo - *Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al Ciudadano*, Bruselas, 11 de diciembre de 2009.

(16) G. Pinyol, *La dimensión exterior de la política de inmigración de la UE. Relaciones con los países de origen y de tránsito*, *Sociedad y cultural/Migraciones*, 2006.

(17) De esta manera quedaba claro en la *Comunicación de la Comisión*, de 3 de diciembre de 2002, al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la “Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión

Europea con países terceros” al indicarse, con claridad, que “a la luz del problema de la inmigración clandestina, el Consejo Europeo de Sevilla destacó la contribución que las políticas e instrumentos externos de la Unión, y en particular la política de desarrollo, pudieran aportar en respuesta a los factores que originan los flujos migratorios. Así pues, el Consejo pidió que la política en materia de inmigración se integre en las relaciones de la Unión con los países terceros”. Con lo que, como se señala en esta Comunicación. “La integración de las cuestiones vinculadas a la migración en la *política exterior* de la Comunidad debe concentrarse” en algunos principios fundamentales tales como “La integración de estas cuestiones en la acción exterior de la Comunidad debe respetar la coherencia global de las políticas y medidas exteriores y animar a los terceros países a cooperar en lugar de penalizar a aquellos que no desean cooperar”; y, asimismo, “A largo plazo, la actividad en el ámbito de las migraciones debería concentrarse en las causas profundas de los flujos migratorios mediante la erradicación de la pobreza y el refuerzo de las instituciones y capacidades así como mediante la *prevención de conflictos*”.

(18) G. Pinyol, *La dimensión exterior de la política de inmigración de la UE* cit.

(19) C. M. Díaz Barrado y J. M. Rodríguez Barrigón, *Instrumentos para la definición de una política común* cit.

(20) C. M. Díaz Barrado y J. M. Rodríguez Barrigón, *Instrumentos para la definición de una política común* cit.

(21) Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad, Estrasburgo, 11.3.2014, COM(2014) 154 final.