

LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS EN UN AÑO DE REFLEXIÓN

Beatriz CÓZAR MURILLO*

2017 se presenta como año de reflexión en el marco del 60 aniversario de la fundación de las Comunidades Europeas. Los análisis y observaciones pueden y deben hacerse en relación con todas las políticas y asuntos que rodean en la actualidad a la Unión. Conscientes de que atravesamos quizás el momento más delicado desde su creación, la Unión se encuentra en un punto de inflexión o, al menos, esa es la percepción de la ciudadanía. Cuestiones tan acuciantes como la crisis migratoria, el Brexit o el auge del terrorismo influyen directamente en la toma de decisiones, tanto a nivel supranacional como nacional, y la política de inmigración se ha visto fuertemente sacudida como consecuencia de la asociación de todos estos factores. Tomando en consideración estos acontecimientos y teniendo en mente que la emigración hacia Europa es una realidad presente y futura, su reconfiguración se plantea como necesaria si verdaderamente la Unión quiere cumplir con uno de sus propósitos fundamentales, contar con una verdadera política común de inmigración sólida cuyo objetivo consista en establecer un enfoque equilibrado para abordar tanto la inmigración legal como la irregular basándose en el principio de solidaridad.

La gestión eficaz de los flujos migratorios implica, además, garantizar un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como prevenir y luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos. La Unión aspira a desarrollar un catálogo uniforme de derechos y obligaciones de los inmigrantes legales que sea equiparable al de los ciudadanos de la Unión, razón de más para aplicar correctamente el Derecho Internacional en su política migratoria, sin hacer peligrar los derechos y libertades fundamentales de los inmigrantes y solicitantes de protección internacional.

A lo largo de esta reflexión expondremos el desarrollo que ha tenido esta política, sus logros y deficiencias, y seremos capaces de observar las reticencias que los Estados miembros proyectan en este ámbito. De la misma forma, haremos una serie de apreciaciones sobre la crisis migratoria y las visiones de futuro de la Unión que están planteándose como viables para lograr salir de esta vorágine.

*Estudiante del Máster en Estudios de la Unión Europea de la Universidad de Salamanca, curso académico 2016/2017 (beatrizcozarmurillo@gmail.com)

En los momentos iniciales de la integración europea los padres fundadores no podían hacerse una idea de que a largo plazo se alcanzaría sumo grado de profundización en la integración. Hoy la UE cuenta con amplio abanico de competencias en los asuntos más variopintos, si bien es cierto que lo que la caracteriza y le otorga la mayor parte de su razón de ser es, sin duda, el mercado único. De las cuatro libertades que éste lleva aparejadas, en materia de inmigración nos interesa especialmente la denominada cuarta libertad y que no es otra que la libre circulación de personas. Grandes avances se han producido en este terreno y digno es de admirar el paso desde la conceptualización de las personas como componente económico a su entendimiento como ciudadanos, aunque esta libertad se ha quedado estancada en comparación con el desarrollo experimentado por las demás. Fue precisamente el Tratado de Maastricht el que a través de la introducción del concepto de ciudadanía de la UE, del que se deriva un catálogo de derechos, dio un vuelco definitivo a la situación que comenzó en 1985 con el Acuerdo de Schengen. Maastricht consigue, en parte, dejar atrás la situación precedente, aunque el impulso definitivo para la consecución de un espacio de justicia común vendría de la mano de la reforma de Ámsterdam.

A raíz de esta modificación de los Tratados, la Unión fue adquiriendo competencias que hasta entonces residían en los Estados, de forma tal que se comenzó a hablar de una política de inmigración común basada en una competencia compartida entre los Estados y la UE. Ya en aquel momento la UE entendía que la supresión de las fronteras interiores implicaba la construcción en conjunto de una frontera exterior común y la necesidad de establecer una cooperación internacional en materia civil y penal, pero es también en esos años cuando se empieza a hablar de una política de seguridad común. Pese a que la comunitarización del acervo Schengen se produjo en este momento, tuvimos que esperar hasta el Tratado de Lisboa para que se generase el desarrollo definitivo en materia de inmigración. En términos generales podemos decir que la última reforma ordena y aclara las competencias que ostenta la UE¹, y en relación con este sector puede adoptar medidas respecto de la inmigración ilegal, la integración,

¹ Resulta interesante, aunque no sea objeto directo de nuestro comentario, que la reforma de Lisboa introdujera el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada para cuestiones relacionadas con la inmigración legal. Además, el procedimiento legislativo ordinario resulta de aplicación en las políticas sobre inmigración legal e ilegal. Debe llamar nuestra atención lo dispuesto en el artículo 78, apartado 3, del TFUE en tanto que las medidas que deban adoptarse en caso de afluencia repentina de nacionales de terceros países en un Estado miembro, las adoptará el Consejo, previa consulta al Parlamento.

la inmigración legal y los acuerdos de readmisión, tal y como se desprende del artículo 79² del TFUE que, junto con el 80, conforma la base jurídica de esta política.

La política de inmigración de la Unión Europea a pesar de las fuertes críticas a las que se ve sometida en la actualidad, debido fundamentalmente a la crisis migratoria, abarca mucho más que esta cuestión y numerosos logros han sido registrados a partir del año 2008. Sin ánimo de ser exhaustivos, intentaremos ofrecer la gama de instrumentos que envuelve y da forma a esta política, aproximándonos desde dos enfoques, uno global y otro específico.

Desde un acercamiento global, el primer instrumento lo encontramos precisamente en el año 2008 con la adopción de la Comunicación “Una Política Común para la Emigración en Europa: Principios, medidas e instrumentos”³ que establecía los principales ejes sobre los que se iba a articular esta política, aunque la traducción en la práctica no ha arrojado los resultados esperados. En el texto se establecen diez principios comunes que giran en torno a tres: prosperidad, solidaridad y seguridad. Sucintamente, la prosperidad gira en torno a la inmigración legal en el sentido de que se pretendía atraer una fuerza laboral formada y cualificada y, para ello, debían definirse normas claras y transparentes para la entrada y residencia en la UE, y proporcionar a los inmigrantes y solicitantes potenciales información sobre los derechos y obligaciones que ostentarían al ser residentes en la UE. Asimismo, es importante la ayuda en origen y destino para facilitar la entrada y acceso, los esfuerzos debían ir encaminados a lograr una política europea de visados. Un componente clave en esta materia y que se incluye dentro de este principio es la integración, cuestión a la que nos referiremos en posteriores líneas. Por su parte, la solidaridad se centra en la cooperación con los Estados de origen de procedencia de aquellas personas que desean emigrar a Europa. Algunas medidas se han llevado a cabo en este ámbito como, por ejemplo, acuerdos de readmisión. Por último, el principio de seguridad está unido a la inmigración irregular y se ha abordado desde diferentes frentes. A modo de ejemplo, se ha adoptado un sistema

² Nótese la redacción “cuidada” del apartado 5 del referido artículo.

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una Política Común de Emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos”, de 17 de junio de 2008 (COM (2008) 359 final).

de visados de corta duración y un sistema integral de las fronteras (Eurosur, Guardia Europea de Fronteras y Costas), y ya en 2008 se elaboró la “Directiva de retorno”⁴.

En 2011, con la adopción del “Enfoque Global de la Migración y la Movilidad” (GAMM) por la Comisión queda establecido el marco general para las relaciones entre la Unión con terceros países en materia de inmigración. Se articula en torno a cuatro pilares: 1) inmigración legal y movilidad; 2) inmigración irregular y trata de seres humanos; 3) protección internacional y política de asilo; y 4) maximización de la repercusión de la migración y la movilidad en el desarrollo; y contempla como tema transversal los derechos humanos.

Resulta interesante la Comunicación “Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad”⁵ publicada por la Comisión en 2014⁶ tras la conclusión del programa de Estocolmo (2010 – 2014)⁷ en la que ofrecía su visión de la futura agenda de asuntos de interior. De su contenido destaca que se haga referencia al factor demográfico, hecho que está relacionado directamente con la inmigración. En 2015, a raíz de la tragedia humanitaria que se apoderaba del Mediterráneo, los Estados miembros se comprometieron a tomar medidas de forma rápida para salvar vidas e intensificar la actuación de la UE en el ámbito de la migración⁸. Concretamente, a reforzar su presencia en el mar, a luchar contra los traficantes con arreglo al Derecho Internacional, a prevenir los flujos de migración ilegal y a reforzar la solidaridad y responsabilidad internas. El resultado fue la adopción por parte de la Comisión de la Agenda Europea de Migración que establecía cuatro pilares a modo de guía de las orientaciones en ella plasmadas: 1) reducir los incentivos a la inmigración irregular; 2) gestionar las fronteras salvando vidas y garantizando la seguridad; 3) Elaborar una política común de asilo más sólida) y 4) establecer una nueva política de inmigración legal mediante la modernización y revisión del sistema de tarjeta azul – con el objetivo de ver cuáles por qué ha fallado en la práctica –, la determinación de nuevas prioridades en materia de

⁴ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, *DO L* núm. 348, de 24 de diciembre de 2008.

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad”, de 11 de marzo de 2014 (COM (2014) 154 final).

⁶ Destacar que a finales de junio de ese mismo año se adoptaron en el seno del Consejo Europeo «las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia» para el período 2014-2020.

⁷ Precedido por el programa de La Haya (2005 – 2009).

⁸ Declaración del Consejo Europeo sobre la Reunión Extraordinaria de 23 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

políticas de integración, y la optimización de las ventajas que la política migratoria brinda a las personas y los países de origen⁹. Con su implementación se perseguía, en definitiva, fortalecer tanto la política de inmigración como la de asilo.

Sobre la base de la Agenda se publica la Comunicación “Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales hacia Europa”¹⁰, que contiene esencialmente orientaciones en materia de migración legal y los ejes principales a seguir en relación con las políticas a adoptar en este campo. Junto con la revisión de la Directiva sobre la tarjeta azul¹¹, pretende atraer a los empresarios innovadores a la Unión y dotarse de un modelo de gestión de la inmigración legal más coherente y eficaz. La “relevancia” de esta Comunicación radica, desde nuestro punto de vista, en que por primera vez comienzan a plasmarse en documentos de este tipo los conceptos de economía social, economía verde y economía digital. Además, en ella también aborda la cuestión de la coherencia y la puesta en marcha de una evaluación REFIT de los instrumentos adoptados en materia de migración legal a fin de detectar posibles incoherencias y lagunas, y racionalizar y simplificar las normas existentes. El objetivo es que todas las consideraciones expuestas en las comunicaciones se vean posteriormente recogidas en directivas.

El enfoque específico o concreto se refiere a las directivas que se han adoptado desde el año 2008 en el marco de la política de inmigración como consecuencia de las estipulaciones contenidas en los instrumentos de carácter global. Estas directivas pueden agruparse en tres bloques en función de su contenido principal: inmigración legal, integración e inmigración irregular. Dentro del primer bloque el instrumento más importante es la mencionada “Directiva Tarjeta Azul”¹² relacionada con los trabajadores

⁹ Véase LA SPINA, E. Recensión: De Lucas, J. Mediterráneo: El naufragio de Europa, prólogo de Sami Naïr, Tirant lo Blanch, 2015, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 32, diciembre 2015, pp. 167-168.

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa”, de 6 de abril de 2016 (COM (2016) 197 final).

¹¹ *Ibid.*, p. 19.

¹² 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, *DO L* núm. 155, de 18 de junio de 2009. Junto con esta Directiva se han adoptado las siguientes en materia de inmigración legal: Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, *DO L* núm. 16, de 23 de enero de 2004; Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, *DO L* núm. 343, de 23 de diciembre de 2011; Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y

de terceros países que entren en los Estados miembros con el objetivo de desempeñar un empleo altamente cualificado. Sin embargo, su eficacia se ha puesto en duda debido a que sólo funciona adecuadamente en un número reducido de Estados, principalmente en Alemania debido a su marcado carácter industrial. Por ello, en 2016 la Comisión planteó la revisión del sistema y ésta se está llevando a cabo en la actualidad por el Parlamento y el Consejo.

En relación con la integración encontramos la “Directiva de reagrupación familiar”¹³, ampliamente conocida y criticada debido a su carácter restrictivo. En lugar de ser un instrumento que potencie la integración parece que se inclina más por la asimilación. En 2014 se publicó una comunicación para orientar a los Estados miembros sobre la forma en que esta Directiva debe ser aplicada debido precisamente a que el informe de aplicación de 2008 puso de manifiesto que ésta no estaba siendo aplicada ni correcta ni plenamente en los Estados miembros. Cabe plantearse a qué se debió tal dilación entre la publicación del informe y las orientaciones puesto que si la Directiva data de 2003 y cinco años más tarde ya se comprueba que en la práctica no se está desarrollando correctamente, ¿para qué postergar su incorrecta aplicación seis años más? Ello puede deberse una vez más a la falta de voluntad política por parte de los Estados miembros, aunque esto mismo podría colisionar con la condición de independencia que deben ostentar sus representantes respecto de sus Estados miembros. Además de esta Directiva, contamos a nivel europeo con el Foro Europeo de la Migración, la Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países adoptada en 2011 y un Plan de Acción que contiene un marco de actuación e iniciativas concretas dirigidas a ayudar a los Estados miembros a integrar a los ciudadanos de terceros países que residen legalmente en la Unión.

En tercer lugar, con el fin de luchar contra la inmigración ilegal se han adoptado un alto número de disposiciones, aunque la más importante desde nuestro punto de vista es la “Directiva de retorno”¹⁴. De la misma forma, destacamos la

del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales, *DO L* núm. 157, de 27 de mayo de 2014; y Directiva 2016/801/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair, , *DO L* núm. 132, de 21 de mayo de 2016.

¹³ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, *DO L* núm. 251, de 3 de octubre de 2003.

¹⁴ Véase nota 4. En 2015 se publicó por la Comisión un Plan de Acción en materia de retorno y posteriormente el Consejo adoptó sus Conclusiones sobre el futuro de la política de retorno

Directiva 2004/81¹⁵ que contempla la expedición de un permiso de residencia a víctimas de la trata o del tráfico ilícito de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes. Este es un claro ejemplo de medidas que se han llevado a cabo para combatir ya no solo la inmigración ilegal, sino concretamente la trata y el tráfico de personas. Estas dos formas de criminalidad no son cosa del pasado, siguen teniendo impacto en el mundo actual y lo que es peor, siguen teniendo una clientela que favorece el enriquecimiento de los traficantes. Sin embargo, viendo la otra cara de la moneda, muchos de los inmigrantes que llegan a nuestras costas no encuentran a su disposición otra forma de abandonar su país de origen que no sea a través del pago a criminales y mafias para que les puedan “facilitar” la llegada a otros Estados que posean unas mejores condiciones de vida a nivel político, económico y social.

Antes de pasar a otra cuestión sí debemos hacer una crítica general a los actos adoptados por las instituciones. En primer lugar, se aprecia una tendencia general de “buena y correcta” apreciación de los problemas que rodean a la Unión Europea en general, pero después en la práctica no se consigue darles forma. En otras palabras, la UE es plenamente consciente de la realidad que le rodea y así lo hace constar en sus repetidas publicaciones, pero todo eso no puede quedar simplemente en el papel, hay que pasar a la acción. En unas ocasiones simplemente las medidas no llegan, es decir, las directivas u otros instrumentos legislativos no llegan a adoptarse, y en otras contamos con el instrumento apropiado para abordar la cuestión planteada en él y los Estados miembros no consiguen ponerlo en práctica. Esto, a su vez, puede deberse a varios factores, especialmente a la falta de voluntad política que se acompaña de un segundo elemento, la defensa de su propia soberanía y preservación de sus intereses. Esto último puede deberse a la concepción que cada Estado tenga de la inmigración y a cómo se aborden las políticas en este sector.

En tercer lugar, podríamos pensar que en ocasiones los instrumentos no cuentan con una redacción clara y precisa, lo que puede estar íntimamente relacionado con la tendencia generalizada a plasmar todas las cuestiones en directivas. Esta sería la base de la segunda crítica, no obviemos que las directivas establecen reglas de *minimis* y se caracterizan por establecer el objetivo final pero no los medios por los que cada

¹⁵ 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, *DO L* núm. 261, de 6 de agosto de 2004. Contra el tráfico ilícito de migrantes se adoptó por la Comisión en 2015 un Plan de Acción.

Estado ha de llegar a este. La opción por las directivas, además, ha obstaculizado que logremos establecer un código común de extranjería, cuestión que debería reflejada ya en las agendas europeas. No debemos caer en la ingenuidad porque quizás el factor más importante no sea la forma en la que se adopten los actos, sino de nuevo la falta de compromiso político. Los representantes tanto a nivel nacional como supranacional han sido y son conscientes de la orientación de sus actuaciones y de las consecuencias que ellas acarrearán, de forma tal que ante la ausencia del ingrediente esencial que caracteriza el proceso de integración europea – la voluntad política – la maquinaria en materia de inmigración, al igual que ocurre en el resto de sectores, no podrá funcionar correctamente y alcanzar los objetivos fijados.

La última crítica versa sobre la integración, uno de los puntos clave del principio de prosperidad contemplado en la Comunicación del año 2008. La Unión Europea partía de la premisa de que “la integración es la clave del éxito de la inmigración” y que para que esto fuese posible debía mejorarse la participación de los inmigrantes, aumentar la cohesión social y desarrollar enfoques de la diversidad en las sociedades de acogida. Sin embargo, no parece que todo esto se haya conseguido por lo que mayores esfuerzos deben realizarse por parte de los Estados miembros para adoptar medidas orientadas en este sentido como, por ejemplo, aplicar los sistemas de seguridad social del mismo modo a inmigrantes que a ciudadanos de la UE, y promover programas de integración para la llegada de nuevos inmigrantes. En definitiva, se trata de construir una ciudadanía inclusiva y cívica, que contemple a los inmigrantes legales como ciudadanos en el mismo nivel que el suyo propio y les reconozcan los mismos derechos y libertades que al resto de ciudadanos de la UE. Es ya una realidad que la idea del “extranjero” o del “otro” ha pasado a formar parte de la historia del pensamiento occidental¹⁶. Ante el insuficiente e insatisfactorio compromiso ciudadano y la ausencia de este tipo de sociedad, en numerosas ciudades y municipios han surgido guetos, un hecho que sin duda repercutirá a la postre en la seguridad.

Estamos asistiendo en los últimos años a un discurso en contra de la inmigración, en nuestra opinión tanto legal como irregular, que no llevan sino que a la construcción de barreras ideológicas, afianzamiento de los estereotipos e, incluso, a la experimentación por parte de algunos sectores de la población de sentimientos racistas y

¹⁶ MARTÍN, N. B. ¿La globalización de la indiferencia? Algunas reflexiones sobre los desplazados, los migrantes y los refugiados en la Unión Europea, *Revista do Direito*, v. 3, n. 50, set. 2016, pp. 166 – 167. ISSN 1982 – 9957. Disponible en: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8406>

xenófobos. Todo ello conlleva a que en algunos Estados se esté fomentando, tanto directa como indirectamente, un clima de odio y rechazo a los inmigrantes que se ve traducido posteriormente en el auge de las tendencias de ultraderecha, defensoras de la idea de “Europa fortaleza”¹⁷. Si algo reluce de todo esto es que por muchas “fronteras exteriores” que establezcamos para que no lleguen más inmigrantes a nuestros países o por mucho que las oleadas de inmigrantes se reduzcan, ya contamos con un alto número de inmigrantes en nuestras sociedades que deben ser tratados, desde nuestro punto de vista, como personas y como iguales. Trayendo a colación la opinión de Juan Manuel Goig Martínez: “No puede haber inmigración sin integración, por lo que las políticas migratorias comunitarias deben respetar las diferentes tradiciones, culturas y religiones, mientras cumplan rigurosamente con las leyes nacionales y de la UE, y con absoluto respeto al valor de la vida y dignidad humana”¹⁸.

Puede deducirse de todo lo anterior que ha sido precisamente la crisis migratoria o también llamada crisis de los refugiados, junto con los últimos coletazos y consecuencias de la crisis económica y financiera y el auge del terrorismo, lo que ha provocado que la política europea de inmigración y de asilo tiemble hasta sus propios cimientos. Siguiendo al mismo autor “la crisis económica y sus efectos sociales, y el terrorismo, están provocando que en la UE se apliquen políticas más restrictivas en materia de inmigración y asilo, llegando a poner en cuestión los valores fundamentales de la Unión y la letra del propio Tratado de Lisboa en materia de derechos humanos”. Por tanto, como bien apunta Juan Manuel Goig Martínez¹⁹, la inestabilidad en África y Oriente Próximo han incidido en Europa, de un lado a través de una crisis de asilo y refugio de una magnitud desconocida hasta la fecha y, de otro, con una amenaza terrorista sin precedentes. Además, señala que debemos construir una respuesta efectiva que identifique los errores cometidos en la política europea y que conduzca al otorgamiento de asilo y refugio a las personas objeto de persecución por *Daesh*, opinión que compartimos. La Unión se ha visto desbordada en el control de sus fronteras desde que en 2015 se produjese un aumento de la inmigración irregular debido a los conflictos principalmente en Siria y Libia, aún activos, pero también procede de otros focos además de estos que son a los que más tendemos a asociar la inmigración irregular. Hay

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ GOIG MARTÍNEZ, J. M. Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la Política Exterior Europea, *Revista de Derecho UNED*, núm. 18, 2016, pp. 70 - 71. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/16881>

¹⁹ *Ibid.*, pp. 80 – 81.

que incluir la emigración económica procedente de los Balcanes y el aumento del tráfico ilegal de personas articulado a través de mafias.

Como consecuencia de la unión de estos factores, la libertad primordial a la que hacíamos referencia al inicio de esta reflexión se ha visto puesta en jaque. El cuestionamiento del sistema Schengen – ya antes de la crisis se anunciaba que tendría que ser revisado – y la reanudación de los controles en fronteras, sin duda, han hecho que los ciudadanos de la Unión veamos peligrar uno de nuestros derechos fundamentales. Ante esta realidad la UE debe reaccionar e intentar solucionar esta situación con todos los recursos y medios que tenga a su alcance. Una Unión caracterizada por la impasividad y el desinterés, al menos al inicio de la crisis, la falta de consenso político y una actitud no proactiva ha sido precisamente lo que ha llevado a una gestión cuestionable de la crisis migratoria. Esto ha trascendido a la opinión pública y la UE ha ido perdiendo credibilidad e importancia en su papel como actor global. José Ignacio Torreblanca viene a resumir lo que en gran parte ha venido contemplando la ciudadanía hasta la fecha:

“El problema ya no es cómo ayudar a los refugiados sino cómo evitar que lleguen más. Ya no se trata de su seguridad, sino de la nuestra. Ya no se trata de su derecho a la vida o al asilo, sino de nuestro derecho a tener unas fronteras seguras. Ya no se trata de cómo integrarlos sino de cómo devolverlos a sus países de origen. Ya no se trata de parar la guerra en Siria sino de pagar a Turquía para que los retenga y a los países africanos para que acepten que se los devolvamos. En lugar de poner la política exterior y la política de desarrollo al servicio de los fines que les son propios (construir un mundo más justo, seguro y próspero para todos), pedimos a los ministros de Interior que tapen los agujeros por donde pretenden colarse los refugiados. Europa quiere resolver el problema construyendo una valla, más bien decenas, y arrojando dinero por encima de ella. Y parapetados tras ella y con la boca llena de conceptos como soberanía y seguridad decimos sin sonrojarnos que estamos defendiendo nuestros valores”²⁰.

De todo esto se deduce que la UE debe sumergirse en un proceso de introspección, ya que el papel forjado a lo largo de décadas como promotora y defensora de los derechos humanos ha quedado en entredicho por faltar, precisamente, a los propios valores que la sustentan y le dan forma. Hecho que ha provocado la aparición de sentimientos de desconfianza en el proyecto europeo y que haya perdido credibilidad como modelo a seguir en cuanto a lo que la aplicación de estos derechos y del principio de solidaridad se refiere²¹. No obstante, y aunque el panorama pueda parecer poco o nada esperanzador, la Unión y sus Estados miembros son capaces de hacer reflotar y fortalecer sus valores esenciales contemplados en los

²⁰ TORREBLANCA, J. I. (14 de noviembre de 2015). Cierre. *El País*. Recuperado de: http://elpais.com/elpais/2015/11/13/opinion/1447432847_417991.html

²¹ Martín, N. B., *op. cit.*, p. 166.

Tratados y fundamentar sus decisiones en ellos, y aplicar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Convención de Ginebra de 1951 o el Protocolo de Nueva York de 1996 de la forma más garantista posible. Igualmente, la Unión debe tener capacidad suficiente para recordar esta experiencia y no volver a cometer los mismos errores, ya sea en este ámbito o en otro en el que tenga competencia²².

Así, con una visión de futuro, aunque quizás de nuevo siendo un tanto cortoplacistas, se publica por la Comisión el Libro Blanco sobre el futuro de Europa “Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025”²³. De entrada llama la atención el título, puesto que en la fecha de publicación Reino Unido aún no había notificado oficialmente al Consejo Europeo su voluntad de abandonar la Unión, es decir, el Brexit aparece en la propia portada del documento. El momento delicado que vivimos se debe precisamente a esta cuestión y a la crisis de los refugiados, asuntos que están en el fondo del texto aunque no se digan de forma expresa. La crisis migratoria ha sido y sigue siendo objeto de innumerables críticas, como ya hemos apuntado, debido a la gestión llevada a cabo por la UE sobre todo en relación con las continuas oleadas de solicitantes de asilo procedentes de Siria y Libia.

Lo más llamativo de este documento son los cinco escenarios que se plantean como plausibles a ocho años vista. En nuestra opinión, la propia redacción y fines del texto denotan la debilidad y fragilidad sobrevenida de la UE en los últimos años. Si bien es cierto que en épocas de bonanza hay una mayor tendencia a profundizar en la integración y en las de crisis se produce una especie de freno de la misma, se plantea una situación sin precedentes. Por primera vez en su historia, la Unión sugiere la involución, traducida en volver a contar únicamente con un mercado interior (Escenario 2). Si ánimo de entrar a analizar los pormenores de cada uno de los escenarios (implicaciones, ventajas e inconvenientes, efectos en las políticas, etc.), una vez analizados todos ellos, concluimos en que la mejor opción residiría en optar por el Escenario 1 “Seguir igual” de cara a lograr en este plazo la estabilidad que, a su vez, redundaría en el fortalecimiento y *empoderamiento* de la Unión. Consideramos que apostar por cualquiera de los otros escenarios lleva aparejados riesgos que ahora mismo quizás la Unión no esté en condiciones de asumir. Este escenario influiría en las

²² Véase BAZZACO, E. La Unión Europea frente a los procesos migratorios: lejos de una política integral, en *Papeles*, n. 104, 2008/2009 (citado en GOIG MARTÍNEZ, J. M., *op. cit.*, p. 68).

²³ Comisión. Libro Blanco sobre el futuro de Europa “Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025”, de 1 de marzo de 2017 (COM (2017) 2025).

políticas relacionadas con el Espacio Schengen, migración y seguridad de forma tal que produciría tres efectos: la cooperación en la gestión de las fronteras exteriores se intensificaría gradualmente, se producirían avances hacia un sistema común de asilo y se produciría una mejora de la coordinación en materia de seguridad. Nos decantemos por un escenario u otro, la gestión del Brexit seguirá siendo crucial en la medida en que las actuaciones que ahora efectúe la Unión marcarán sus condiciones de vida en un futuro, tanto a corto, como a largo plazo.

Siendo positivos, la Unión será más fuerte cuando consiga poner coto a todos los frentes que tiene abiertos, debemos tener en mente que no sólo nos encontramos ante una crisis. La política de inmigración, al igual que la de asilo, no está exenta de luces y sombras, de fortalezas y debilidades. En este momento que atravesamos parece que la balanza – al menos la que tiene en mente la opinión pública debido a la crisis de los refugiados – se inclina más hacia los defectos e imperfecciones en lugar de tender a los aspectos positivos y beneficios. Sin duda alguna es una de las políticas que sufrirá reformas en los próximos años, el propio devenir de los acontecimientos irá marcando tales modificaciones. De la elaboración de la política de inmigración se deriva que la UE ha tenido una visión en algunos momentos cortoplacista y economicista. Esto no solo es propio de este sector, las elecciones, por ejemplo, siempre están en la mente de nuestros representantes. De esta forma, la política de inmigración ha estado *limitada antes de nacer* dado que ha sido su propia concepción en numerosos aspectos lo que precisamente ha limitado la obtención de los frutos esperados y deseados. La política de inmigración no puede estar basada únicamente en la economía, sino que otros factores como el componente humano o social deben estar presentes para hacer de ella una verdadera política.

Respecto de la crisis migratoria, más medidas deben adoptarse, no podemos seguir esperando a que el temporal amaine sin invertir tiempo, esfuerzo y recursos. Debido a la fragilidad manifiesta del Sistema Europeo Común de Asilo, una nueva reforma del Sistema de Dublín ya está cociéndose y por ahora contamos con una propuesta de Reglamento²⁴ que está siendo objeto de proposiciones de enmienda por el Parlamento Europeo y de debate en el Consejo. Observamos también como necesario un

²⁴ Véase Comisión Europea. “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos y determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o apátrida”, de 11 de mayo de 2016 (COM (2016) 270 final); y Parlamento Europeo. Proyecto de Informe, de 24 de febrero de 2017 (2016/0133 (COD)).

cambio en la forma de gestionar el control de las fronteras, ya que la Unión no debería contravenir sus principios y valores y, además, permitir que se vulneren los derechos humanos de los inmigrantes. Sin embargo, para solventar esta crisis no basta con operaciones militares que puedan resolver la situación a corto plazo o la labor de las ONGs, hecho que ya se está viendo. El efecto llamada es en nuestra opinión real pero, ¿qué otra opción tenemos? ¿Permitir y observar cómo miles de personas mueren ahogadas en aguas internacionales y no sentirnos responsables por ello? La solución es actuar y esperar que durante el periodo en el que estén abiertas las negociaciones con Reino Unido para conseguir una relación estable, no conflictiva y provechosa no se olviden las Instituciones y agencias de la UE de que esta crisis sigue siendo cuanto menos, de igual importancia que la generada por el Brexit. Pero, ¿hasta qué punto primará más lo económico sobre lo humano? O mejor dicho, ¿los elementos económicos derivados de países europeos o de países de Oriente Medio? Aunque todos relacionemos la crisis migratoria con lo humano, no debemos olvidar que lleva aparejada un elemento económico.

Atrae nuestra atención la hipocresía que puede derivarse de la propia ciudadanía. Todos o la gran parte de los ciudadanos, no únicamente europeos, queremos aspirar a una sociedad multicultural y globalizada con una ciudadanía cosmopolita y, a la misma vez, somos nosotros mismos los que en ocasiones ponemos barreras físicas y mentales, pero también sentimentales, a que la propia integración de los migrantes e inmigrantes se produzca. A lo largo de esta reflexión hemos venido diciendo que es necesaria la adopción de más políticas, que las instituciones a todos los niveles deben hacer un mayor esfuerzo pero, ¿no debemos hacer también los ciudadanos un mayor esfuerzo por abrir, o por hacerlo aún más, nuestras mentes e integrar a personas que pueden proceder de una cultura diametralmente opuesta a la nuestra en nuestro día a día? En definitiva, al igual que hace el último Libro Blanco, debe fomentarse la reflexión tanto por parte de las Instituciones como de la ciudadanía porque si algo podemos afirmar rotundamente en este comentario es que la verdadera Unión sólo es posible a través del trabajo conjunto de todos y para todos sin caer en distinciones que en el siglo XXI no deberían tener cabida.

BIBLIOGRAFÍA

GOIG MARTÍNEZ, J. M. Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la Política Exterior Europea, *Revista de Derecho UNED*, núm. 18, 2016, pp. 70 - 71. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/16881>

LA SPINA, E. Recensión: De Lucas, J. Mediterráneo: El naufragio de Europa, prólogo de Sami Naïr, Tirant lo Blanch, 2015, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 32, diciembre 2015, pp. 167-168.

MARTÍN, N. B. ¿La globalización de la indiferencia? Algunas reflexiones sobre los desplazados, los migrantes y los refugiados en la Unión Europea, *Revista do Direito*, v. 3, n. 50, pp. 138 – 174, set. 2016. ISSN 1982 – 9957. Disponible en: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8406>

TORREBLANCA, J. I. (14 de noviembre de 2015). Cierre. *El País*. Recuperado de: http://elpais.com/elpais/2015/11/13/opinion/1447432847_417991.html

COMUNICACIONES, DIRECTIVAS, INFORMES

Comisión Europea. Libro Blanco sobre el futuro de Europa “Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025”, de 1 de marzo de 2017 (COM (2017) 2025).

Comisión Europea. “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos y determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o apátrida”, de 11 de mayo de 2016 (COM (2016) 270 final).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una Política Común de Emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos”, de 17 de junio de 2008 (COM (2008) 359 final).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad”, de 11 de marzo de 2014 (COM (2014) 154 final).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa», de 6 de abril de 2016 (COM (2016) 197 final).

Declaración del Consejo Europeo sobre la Reunión Extraordinaria de 23 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, *DO L* núm. 251, de 3 de octubre de 2003.

Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, *DO L* núm. 16, de 23 de enero de 2004.

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, *DO L* núm. 261, de 6 de agosto de 2004.

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, *DO L* núm. 348, de 24 de diciembre de 2008.

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, *DO L* núm. 155, de 18 de junio de 2009.

Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, *DO L* núm. 343, de 23 de diciembre de 2011.

Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales, *DO L* núm. 157, de 27 de mayo de 2014.

Directiva 2016/801/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*, *DO L* núm. 132, de 21 de mayo de 2016.

Parlamento Europeo. Proyecto de Informe, de 24 de febrero de 2017 (2016/0133 (COD)).