

HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN: “PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE MIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA”

Emna Mylena Quintero Niño¹
Universidad Rey Juan Carlos

Resumen: En los últimos años, el impacto de los flujos migratorios en el contexto europeo ha revelado la necesidad de que la Unión Europea proporcione una política común de inmigración global europea que incorpore un marco normativo de justicia y asuntos de interior, así como también el reforzamiento de acuerdos transfronterizos, en particular con las regiones limítrofes de la Unión principales países receptores de inmigración, la lucha contra la inmigración irregular, los flujos no controlados y la dimensión exterior permitiendo con ello reforzar las competencias de la Unión en materia de entrada, circulación y estancia de nacionales de terceros países comunitarios y extracomunitarios.

Abstract: In recent years, the impact of migration in the European context has revealed the need for the EU providing a common immigration policy that incorporates a comprehensive European regulatory framework of justice and home affairs, as well as strengthening border arrangements, particularly with the neighboring regions of the main recipients of EU immigration, the fight against illegal immigration, uncontrolled flows and the external dimension thereby allowing strengthen the powers of the Union for entry, transit and residence nationals of third countries and outside the Community.

Palabras clave: flujos migratorios, espacio Schengen, política común de inmigración, inmigración irregular, fronteras.

Key words: migrations; Schengen; Borders; irregular immigration.

El presente trabajo de investigación está referido a los Principios e Instrumentos de la Política de Inmigración en la Unión

¹ Emna.quintero@urjc.es

Europea correspondiendo esta materia, según es bien conocido, al ámbito del llamado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Es en este espacio en el que se enmarca el Planteamiento Global de la Migración² y el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo³, cuyo desarrollo pertenece al de Programa de Estocolmo, vigente para los años 2010-2014, definido como un Programa para una “*Europa Abierta y Segura que proteja al Ciudadano*”⁴.

Por tanto, partimos del actual marco jurídico y político en materia de inmigración y a tal efecto se debe resaltar que la Política de Inmigración de la Unión Europea se encuentra inserta dentro de este Espacio, que comprende también la Cooperación Judicial, Civil y Penal, la Cooperación Policial y el desarrollo de los Derechos de los ciudadanos.

Esta es una materia de vital trascendencia para la Unión Europea, que desde el comienzo de su propia articulación como Comunidad Económica, esta basada en cuatro grandes libertades⁵, una de la cuales era, y es, la Libertad de Circulación de las personas y, paralelamente el control de las fronteras exteriores. Pero no es menos cierto que ambos objetivos han pasado y pasan actualmente por muchas circunstancias que producen o pueden producir distorsiones y dificultades.

² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración. COM (2006) 735 final. Bruselas, 30.11.2006.

³ El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, sería aprobado por los Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea UE en el Consejo Europeo de Cannes de 15 y 16 de octubre de 2008, como un acuerdo migratorio en el cual se establecerían sinergias entre la inmigración y el desarrollo.

⁴ Aprobado en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 10 y 11 de Diciembre 2009. Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea del 21.10.2010. (2010/C 285 E/02).

⁵La creación de un área sin fronteras en la que personas, mercancías, servicios y capitales pueden circular libremente, es considerada como una de las grandes realizaciones de la integración europea, esta cuádruple libertad de movimiento es conocida también como "las cuatro libertades".

Sucede así en la situación que se ha vivido en estos últimos meses al plantearse el conflicto bélico⁶ que se mantiene en Libia, originando numerosos desplazamientos de los países del Magreb y el éxodo hacia las costas italianas y, consecuentemente, su desplazamiento hacia Europa. Este conflicto armado ha provocado un aumento considerable de los flujos migratorios, poniendo en evidencia que la Unión Europea no está aún preparada para una nueva crisis, *la crisis migratoria*.

Los recientes disturbios políticos y los conflictos militares han provocado la pérdida de vidas humanas y el desplazamiento de cientos de miles de personas, no solo de los países afectados directamente por los cambios, como Túnez y Libia, sino también de otros países, cuestión que preocupa a algunos Estados miembros de la UE, como Italia, Malta, Grecia y Chipre expuestos más directamente a la llegada masiva de inmigrantes irregulares y, en menor medida, de personas que necesitan protección internacional⁷.

Estos acontecimientos de proporciones históricas han confirmado la necesidad de que la Unión Europea cuente con una política sólida y común en materia de inmigración y asilo, que proporcione avances sustanciales en legislación, cooperación operacional, relaciones con terceros países a través de acuerdos que favorezcan una inmigración controlada.

En la actualidad, está claro que la Unión Europea ha respondido a todos estos retos. Resultado de esto es la movilización de fondos por la Comisión y los Estados miembros para ayudar a gestionar la afluencia repentina de refugiados y desplazados, así como también la puesta en marcha del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea⁸, que no es más que una respuesta inmediata

⁶ Hace referencia a las protestas ocurridas en los países árabes a partir del mes de febrero de 2011, protestas entre el régimen de Muamar el Gadafi y sus opositores, manifestaciones con demandas de reformas políticas y económicas contra el gobierno que llevaba 41 años en el poder.

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Comunicación sobre migración. COM (2011) 248 final. Bruselas, 4.5.2011.

⁸ Mecanismo presentado por la Comisión Europea en septiembre de 2000, para hacer frente todo tipo de emergencias graves que puedan exigir una intervención urgente, desde catástrofes en tiempos de paz, desde terremotos a amenazas o atentados terroristas. Este mecanismo es activado como respuesta

permitiendo facilitar la repatriación de nacionales de terceros países ante la crisis humanitaria desatada en el mes de febrero y que tendría como consecuencia la masiva e incontrolada inmigración repentina. Otro mecanismo de ayuda es el programa General de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios⁹, que aporta recursos financieros disponibles, no siendo los suficientes para responder a todas las solicitudes de ayuda, en primer lugar estos fondos están concebidos para intervenir en situaciones estables y no para afrontar emergencias y crisis; y en un segundo lugar, la magnitud de los movimientos migratorios masivos, ha superado ampliamente los instrumentos existentes.

Sobre estas grave situación, hemos de observar el reforzamiento de FRONTEX, la Policía de Fronteras, con el fin de patrullar e interceptar inmigración clandestina procedente Libia y el Norte de África, pero la gran preocupación de la Unión Europea es cómo responder contra la inmigración irregular, este gran interrogante pondría en marcha la Operación Conjunta denominada “Operación HERMES 2011”¹⁰, con el fin de ayudar a controlar los buques que

ante la crisis para facilitar la cooperación en las intervenciones de asistencia en el ámbito de la protección civil a través de recursos que aseguren su coordinación y es controlado por el Centro de Control e Información y Seguimiento de la Comisión Europea (MIC), como centro operacional del Mecanismo Comunitario de Protección Civil y en el que participan la UE-27, Croacia, Islandia, Liechtenstein y Noruega. Para Libia se activaría el 23 de febrero de 2011 por la Presidencia del Consejo Europeo y la Alta Representante para Asuntos Exteriores de la Unión Europea.

⁹ Programa marco que establece mecanismos de solidaridad financiera cubriendo los ámbitos de control y vigilancia de las fronteras exteriores; retorno de los nacionales de terceros países en situación de residencia ilegal; integración de los nacionales de terceros países en situación regular y asilo.

¹⁰ Operación Conjunta de la Agencia FRONTEX- Europol, iniciada en el mes de febrero de 2011, con despliegue de activos aéreos y marítimos entre las fronteras de Italia y Malta, para reforzar el control en las fronteras exteriores de UE, centrada en la organización de las operaciones de retorno de inmigrantes clandestinos a sus países de origen, así como también el análisis de riesgos específicos para identificar las nacionalidades de inmigrantes, las principales vulnerabilidades y el riesgos de la seguridad que pudieran producirse en el exterior de la UE en su frontera sur. Esta Operación que sería apoyada en el Consejo Europeo Extraordinario de 11 de marzo de 2011, en el que se pide facilitar más recursos humanos y técnicos a la Agencia FRONTEX que permitan controlar con mayor eficacia los movimientos migratorios.

transportan emigrantes y refugiados, tanto dentro de la región como hacia el exterior.

Merece la pena destacar que el EUROPOL¹¹ se sumaría a esta operación en conjunto enviando a Italia un equipo de especialistas para ayudar a las fuerzas públicas y cuerpos de seguridad a identificar a posibles delincuentes entre los inmigrantes irregulares que han llegado a territorio italiano, garantizando de esta manera una asistencia rápida a todos los Estados miembros que la necesiten, especialmente en sus fronteras, evitando así que un gran número de inmigrantes atravesasen estas de manera irregular.

Estas circunstancias han dado lugar a un sinnúmero de actuaciones en pro de solucionar estos conflictos de manera pacífica. La Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, presentan el 8 de marzo de 2011, una nueva estrategia de “*Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países del Mediterráneo Meridional*”¹².

Esta Estrategia pondría de manifiesto que las acciones iniciadas por la Unión Europea en un futuro inmediato permitirán apoyar los cambios decisivos que se están produciendo en los países del Mediterráneo meridional, basados en un planteamiento diferenciado y con incentivos que aúne todos los instrumentos de la Unión Europea, apoyados en tres pilares esenciales, *el apoyo a la transformación democrática; la estrecha asociación y un impulso al crecimiento económico, al desarrollo y a la creación de empleo.*

Sumándose a estos acontecimientos de urgencia humanitaria y de transformaciones al interior de la Unión, no podríamos dejar de lado el problema que ha alcanzado a las fronteras exteriores, problema que ha sido planteado por parte de algunos Estados miembros, siendo

¹¹ Europol se encargaría de inteligencia criminal, con el fin de ayudar a las autoridades policiales de los Estados miembros en su lucha contra las formas graves de delincuencia organizada.

¹² Comunicación Conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de la Comisión y Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores de 8 de marzo de 2011. Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países del Mediterráneo Meridional. COM (2011) 200. Bruselas, 8.3.2011.

caso especial referencia la postura de Dinamarca, a través de una actuación preocupante al interior de la Unión, reestableciendo Dinamarca los controles en las fronteras con Alemania y Suecia¹³, dejando en evidencia que el Espacio Schengen puede ser vulnerado por medidas incompatibles con la legislación comunitaria, colocando A esta importante conquista del Espacio Schengen en el centro de la polémica y ante la posibilidad de su propia reforma.

Es así como, por primera vez desde su creación en 1985, el sistema sufriría recientes presiones por algunos de los Estados miembros, presiones generadas ante el flujo repentino y masivo de inmigrantes. Francia e Italia propusieron modificar las normas para mejorar la cooperación y la coordinación del Espacio Schengen. Esta propuesta recibió respuestas rápidas de la UE, presentando iniciativas más estructuradas que permitan mejorar las oportunidades y retos que genera la migración, pero realmente lo más preocupante para la UE, es que un Estado miembro tome decisiones unilaterales que afecten a la Unión en su conjunto poniendo en peligro el funcionamiento global del Espacio Schengen.

Lo que proponen algunos Estados miembros del Espacio Schengen es la modificación de normas que permitan a uno de los Estados restaurar el control fronterizo en el caso del descontrol en sus fronteras. Esto no es sino el resultado de la gestión italiana de la llegada a su territorio de algo más de 20.000 inmigrantes irregulares tunecinos, cifra que causó en Italia y en la Unión alarma, afectando de manera directa el Espacio Schengen, el mayor del mundo sin controles fronterizos, demostrando que este no es sostenible sin un acercamiento entre las políticas nacionales de inmigración. Un retroceso en esta política podría acabar costando la libertad de movimiento en la Unión¹⁴.

Es así como el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron en marzo de 2011, algunas modificaciones al Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras -Código de

¹³ El Ministro de Finanzas danés, el liberal Claus Hjort Frederiksen, anunció en mayo de 2011 que se restablecerán los controles aduaneros permanentes con sus vecinos Alemania y Suecia, como mecanismo para frenar el incremento de la violencia, el tráfico de personas y de dinero. Impulsando de esta manera una política de inmigración más restrictiva de toda la UE.

¹⁴ GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. "Schengen en peligro". *Real Instituto Elcano*, nº 87, junio de 2011 pp. 11-14.

fronteras Schengen¹⁵ y el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, estableciéndose una gestión integrada que garantice un nivel elevado y uniforme en el control de las fronteras exteriores, así como también la vigilancia indispensable para la libre circulación de personas en la Unión Europea para el buen funcionamiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia¹⁶

Pero tan solo unos meses más tarde, en las conclusiones del Consejo Ministros de Justicia e Interior –JAI- de 9 y 10 de junio 2011, el Consejo manifestaría que se debe fomentar la confianza entre los Estados miembros del espacio Schengen, siendo estos, los Estados miembros los responsables de las normas comunes acordadas, las normas fundamentales y los principios que se apliquen de manera efectiva basándose en la responsabilidad común, en la solidaridad y en la cooperación del control de las fronteras exteriores de la Unión.

En este sentido, podríamos considerar que este Consejo abre una ventana importante a una futura propuesta en la modificación del espacio Schengen, la mejora en la aplicación a las normas comunes del sistema de evaluación de Schengen, como mecanismo gradual, diferenciado y coordinado que ayude a un Estado miembro en situaciones excepcionales ante falta de control de sus fronteras. No pudiendo cumplir con las obligaciones impuestas por las normas de Schengen, el Estado miembro podría reestablecer los controles fronterizos internos en respuesta a fuertes presiones en las fronteras exteriores sin que se afecte al principio de la libre circulación de personas.

¹⁵ Reglamento que da forma al Acervo Schengen en materia de control fronterizo, permitiendo consolidar y desarrollar el aspecto legislativo de la política de gestión integrada de las fronteras, precisando las normas relativas al cruce de las fronteras exteriores. Reglamento CE/562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras. Modificado por Reglamento UE/265/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010. DOUE L 85/1 de 31.3.2010.

¹⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento CE 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. COM (2011) 118 final. Bruselas, 10.3.2011

Tan solo uno días después, en el Consejo Europeo de 23 y 24 de junio, la Comisión presentó una propuesta relativa a un mecanismo de salvaguardia que permita actuar un Estado miembro en circunstancias excepcionales sobre los controles fronterizos internos, mecanismo que debe de contar con el consentimiento de las instituciones de la UE y nunca de manera individual, mecanismo que de alguna manera proteja la cooperación de Schengen.

Paulatinamente, los posibles cambios al sistema Schengen despertarían gran interés en el interior de la UE, y cobraron protagonismo en la comunidad internacional. Es así como el 4 de julio presentó el Parlamento Europeo una Propuesta de Resolución Común¹⁷, propuesta que nació el año 2010, como consecuencia de los desplazamientos masivos desde África han llevado a que los Estados miembros de la UE se replanteen sus controles en las fronteras nacionales y en la que recordaban que la llegada de inmigrantes y solicitantes de asilo en las fronteras exteriores no puede considerarse en ningún caso, por sí mismo, un motivo adicional para el restablecimiento de los controles fronterizos.

En esta Propuesta se reafirmaría de igual manera la oposición a cualquier nuevo mecanismo de Schengen que tenga otros objetivos que no sean aumentar la libertad de circulación y reforzar la gobernanza de la UE en el espacio de Schengen; cree que el nuevo mecanismo debe sustituir, y no complementar, las posibilidades existentes de restablecimiento unilateral de hecho que contempla el Código de fronteras Schengen.

Tan solo un día después, el 5 de julio de 2011, ante el Parlamento Europeo se presentó la propuesta a la modificación Schengen presentadas por los grupos PPE, S&D, ALDE y Greens/ALE, manifestando que una de las principales preocupaciones, es la necesidad de una política común de migración y asilo, correcta y eficiente que refuerce de manera efectiva los controles transfronterizos y la repatriación de los inmigrantes irregulares, recordando que esta política no se puede abordar a nivel nacional, esta debe ser articulada

¹⁷ Propuesta de Resolución Común sobre los cambios relativos a Schengen presentadas por los grupos Populares (PPE) B7-0393/2011, Socialistas (S&D) B7-0400/2011, Liberales (ALDE) B7-0456/2011 y Verdes (Greens/ALE) B7-0392/2011). RC-B7-0392/2011 de 04.07.2011.

con los instrumentos operativos y financieros que dispone la UE y debe contar con la participación de todos los Estados miembros.

El parlamento no dudó en dar un avance efectivo a este tema de vital importancia al interior de Unión y aprobando el 7 de julio las modificaciones del sistema Schengen¹⁸, por 52 votos a favor y 5 votos en contra y 5 abstenciones, considerando que la reforma del sistema de Schengen, está directamente relacionada a la falta de una política comunitaria en los ámbitos de inmigración - inmigración ilegal y la lucha contra el crimen organizado- y asilo, asimismo reiteraría su total oposición a la aprobación de cualquier nuevo mecanismo de Schengen con objetivos contrarios a la promoción de la libertad de movimiento y el fortalecimiento de la gobernanza europea de la zona Schengen. Cabe la pena destacar que la supresión de los controles en las fronteras interiores exige que los Estados miembros tengan plena confianza mutua en su capacidad para aplicar plenamente las medidas de seguimiento que permiten la supresión de estos controles; la seguridad del espacio Schengen depende del rigor y la eficiencia con que cada Estado miembro efectúa sus controles en las fronteras exteriores así como también en la calidad con la que maneje el intercambio de información a través del SIS ya que incorrecto funcionamiento supone un riesgo para la seguridad de la UE en su conjunto.

El Parlamento consideró la creación de un nuevo mecanismo de evaluación de Schengen diferente al establecido por el Grupo de Evaluación de Schengen –SCH-EVAL¹⁹-, mecanismo que según, los ponentes, *no ha ofrecido eficacia*; asimismo la introducción del término “*excepcionalmente*” no refuerza el sistema Schengen, ya que señala que, con la llegada de migrantes y solicitantes de asilo a las fronteras exteriores, no puede considerarse en ningún caso, por sí mismo, como un motivo adicional para el restablecimiento de los controles fronterizos, lo que nos reafirma que el cambio en Schengen no está necesariamente orientado a una ampliación de las libertad de circulación.

¹⁸ Resolución del Parlamento Europeo, sobre los cambios relativos a Schengen P7_TA-PROV(2011)0336. Procedimiento 2011/2753(RSP) de 07 de julio de 2011.

¹⁹ En el Consejo de 18 y 19 de diciembre de 2008 se adoptaría un nuevo enfoque a la evaluación de Schengen (doc. 15801/2/08 REV 2 SCH-EVAL 95 COMIX 829).

Esta y otras consideraciones ponen de manifiesto que nos encontramos con un tema de capital importancia, el referido al impacto de los flujos migratorios en el escenario europeo, impacto cuyo interés surge desde la II Guerra Mundial y que en la década de los 70 es considerado como un problema que para la opinión pública, problema al que debían dar respuesta los Estados.

Por otra parte, en el contexto actual, conveniente realizar una consideración sobre la migración y el envejecimiento demográfico, en cierta medida porque existe una relación que trasciende al terreno demográfico, más aún si sabemos que, actualmente, la pirámide poblacional europea es un desafío. Hace un siglo la población europea constituía el quince por ciento del total de la población mundial, pero esta proporción se dividirá por tres para el año 2050, contrastando de esta manera el declive de Europa a un ritmo acelerado por parte de los países en vías de desarrollo, que suponen el 95 por ciento del crecimiento de la población del globo²⁰.

Según las últimas proyecciones demográficas, para el año 2060 la población de la Unión Europea en edad de trabajar se calcula que habrá descendido en 50 millones, incluso si se mantiene un nivel de inmigración neta similar a los niveles históricos y descenderá en casi 110 millones si no se mantiene la inmigración. Al mismo tiempo, la esperanza de vida seguirá aumentando, alcanzando en 2050, 81 años en el caso de los hombres y 86 años en el de las mujeres. Pese a un notable aumento en los últimos años, la inmigración no supone a largo plazo una solución al descenso del índice de natalidad ni al envejecimiento de la población²¹, evolución que presenta grandes riesgos para la sostenibilidad de los regímenes de pensiones y de protección social y exigiría por lo tanto un mayor gasto público. De no adoptarse políticas más favorables a la familia, cualquier inversión de esta tendencia probablemente vaya a ser lenta.

Estas cifras son desalentadoras para la UE, referencia que lleva hacer importantes aportaciones basadas en los cambios

²⁰ PARLAMENTO EUROPEO. *El déficit demográfico europeo: ¿una sociedad en extinción?* Ref.: 20071107STO12713 de 07-11-2007.

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones los valores europeos en un mundo globalizado. Contribución de la Comisión a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del mes de octubre. COM (2005) 525 final. Bruselas, 20.10.2005.

demográficos afectando directamente a la ocupación, es decir al empleo, es así como el Comisario de Empleo y Asuntos Sociales de la Primera Comisión Durao-Barroso, Vladimír Špidla, declarando en octubre de 2006 que tras la realización de una publicación de la Comisión sobre demografía que *“en la actualidad, hay cuatro personas en edad de trabajar por cada pensionista, por lo que, en 2050, esta proporción quedará reducida a la mitad: dos trabajadores por cada jubilado”*.

Así como el Comisario de Justicia de la Primera Comisión Durao- Barroso, Jacques Barrot²², reconocería que *“en los años venideros, la inmigración será uno de los mayores retos, ofreciendo oportunidades de crecimiento y empleo para nuestras economías que envejecen, y también para el desarrollo de los países de origen”*²³, razón por la que es de mayor de importancia la contribución de trabajadores inmigrantes legales a la Unión Europea.

En efecto, tales expectativas convierten al fenómeno de la inmigración en uno de los temas cruciales de la Unión Europea y consecuentemente la articulación de una política que regule los dos grandes aspectos constituidos por la inmigración legal en los términos en los que Europa la requiere y de otra parte la regulación de la inmigración ilegal, fenómeno que, por su parte, es de gran trascendencia para la política interior de los Estados.

En este sentido, el Consejo Europeo entiende que la inmigración bien gestionada aportará en gran medida una mayor fuerza de empuje al crecimiento y desarrollo de la Unión Europea, tal como hemos referido anteriormente las recientes proyecciones demográficas arrojan resultados negativos, afirmación que compartió el Secretario General de ONU, Kofi Annan, al Parlamento Europeo, al manifestar que los resultados de las tasas de natalidad y tasas de mortalidad en la UE son cada vez más pequeña y cada vez mayor, respectivamente, sin la inmigración, la población de los 25 Estados miembros de la UE, se reducirá a menos de 400 millones de personas en 2050 y algunos Estados, como Italia, Austria, Alemania y Grecia,

²² Político francés, quien se ha desempeñado como Comisario Europeo de Justicia, Libertad y Seguridad para el periodo del 9 mayo de 2008 a febrero 9 de 2010.

²³ Eufocus septiembre 2008. Unión Europea Delegación de la Comisión Europea en los Estados Unidos.

verán caer su población alrededor de una cuarta parte. Esto significa que uno de cada tres italianos, será de más de 65 años de edad, casi el doble de la proporción en la actualidad²⁴.

Por todo ello, la inmigración se constituye como una realidad que es necesario gestionar eficazmente, a través de una Europa abierta y sin fronteras interiores, ningún Estado miembro puede gestionar solo la inmigración porque se trata de un área sin fronteras interiores con veintisiete Estados miembros y una población de casi quinientos millones de personas²⁵.

En suma, la Unión Europea ocupa una gran parte de Europa, y por ende, cuenta con una política común de visados y una integración de economías; las políticas y medidas adoptadas por un Estado miembro en materia de inmigración ya no afectan únicamente a su situación nacional sino que tienen repercusiones en otros Estados miembros y en la Unión en su conjunto.

Una política migratoria común al interior de la Unión Europea, permite percibir la inmigración, no como un problema, sino como un fenómeno positivo que aporta crecimiento y éxito para la Unión²⁶. Pero esta no va a revertir ni a detener las transformaciones socio-demográficas²⁷, ya que no es la solución al envejecimiento de la población, pero podrá garantizar la sostenibilidad al sistemas de pensiones y de protección social, lo que nos indica que si se controlan los flujos de migraciones, estos pueden repercutir positivamente en los Estados miembros.

Por otro lado, si la inmigración genera una igualdad de oportunidades y efectos positivos en los países de acogida así como

²⁴ Premio Andrei Sajarov a la Libertad de Pensamiento, Comunicado de prensa titulado "Una Europa abierta a la gestión migración bien sea más justo, más rico", Bruselas, 29 de enero de 2004.

²⁵ 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 COM (2008) 359 final. 17.6.2008.

²⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros. COM (2002) 703. Bruselas 3.12.2002.

²⁷ CASTRO MARTIN, T., "¿Puede la inmigración frenar el envejecimiento de la población?", *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, N° 40, 2010.

también es normal que se produzcan desequilibrios y problemas al no ser integrada adecuadamente al interior de la Unión. En la actualidad esta se constituye como uno de los mayores retos al que se enfrentan los Estados miembros de manera individual y colectivamente, podríamos afirmar que es relevante el papel que juega una acertada política común de inmigración al interior de la Unión planteada como movimientos de personas de un lugar a otro y que en ocasiones existe van ligados a un cambio de residencia temporal o definitivo.

En el contexto geográfico de la Unión Europea los flujos migratorios son el principal objetivo a considerar en la evolución de las políticas migratorias ya que entorno a ellos se han venido sentando las bases de un marco jurídico Comunitario a lo largo del proceso de integración de las Comunidades Europeas pudiéndose apreciar claramente que en las primeras etapas de la construcción de una política común, la inmigración procede de terceros Estados, originando al interior de la Comunidad europea continuos planteamientos que permitan en ciertas medida mejorar la manera de abordar los problemas de la migración en relación con la PESC, según Jan Kees Wiebenga²⁸ *“actuar a favor de la paz, de los derechos humanos y de la democracia así como el bienestar gracias a la cooperación al desarrollo, a la política comercial y demográfica así como a la política del medio ambiente”*²⁹.

Wiebenga, examinó en su Ponencia de 20 de septiembre de 1995³⁰ los tres ejes de acción relativas a las políticas de inmigración y asilo a desarrollar a escala comunitaria: Prevención, Admisión e Inmigración Ilegal³¹, y en la que reclama un verdadero programa de acción más activo y con prioridades precisas en favor del tercer pilar de Maastricht, señalando además que *“No se trata de frenar brutalmente la inmigración, ni de abrir totalmente las fronteras, se trata de buscar un equilibrio entre los intereses de la sociedad y de cada migrante, sin dejar de valorar que se trata de seres humanos”*. Razón por la que es necesaria la creación de nuevos modelos de migración que actúen a nivel interno y en una continua colaboración

²⁸ Miembro del Partido Popular por la Libertad y la Democracia, a partir de 1966, liberal holandés.

²⁹ *EUROPE*, nº 3588 de 14 de septiembre de 1995, pp. 10-11

³⁰ Ponencia presentada el 20 de septiembre relativa a la Comunicación de la Comisión relativa a las políticas de inmigración y asilo.

³¹ Propuesta de la Comisión “Control de la Inmigración, integración de los inmigrantes legales”.

con los países de origen para permitir la adopción de una Directiva Marco sobre inmigración que se constituya como “la piedra angular de una política de admisión equilibrada y humana”. Ponencia que sería aprobada por el Parlamento Europeo por 219 votos a favor, 84 en contra y 12 abstenciones³².

Ponencia que como sabemos despertó un gran debate y que contó con la respuesta inmediata del democristiano alemán Hartmut Nasseur, entre otros, manifestando que debe existir una diferencia marcada entre inmigración y asilo, asimismo ningún país de la Unión Europea dispone de una política de inmigración por cuotas, y que todos y especialmente Alemania, están expuestos a los flujos de la migración, razón de más, para contar con una política común al interior de la Unión. Esta afirmación sería reconocida como una prioridad a modificar, la reforma del tercer pilar en la CIG de 1996. Como vemos no ha sido una tarea fácil para la Comunidad europea en construcción ponerse de acuerdo por parte de los Estados miembros sobre un tema de crucial importancia al interior de la Unión como es un Régimen de Extranjería, diferenciándose claramente que el término “extranjero”, va asociado a los “no nacionales de los Estados miembros”³³, tema que fue tratado por el Grupo de Reflexión de 1995³⁴, grupo que estudió y elaboró sugerencias sobre la posibilidad de crear dentro del sistema comunitario un régimen de extranjería dentro de la Unión, avances que se van dando a través de unos principios, unas medidas e instrumentos que hasta cierto punto podrían hacer frente a los futuros problemas derivados del

³² *EUROPE*, nº 3593 de 21 de septiembre de 1995, pp. 11.

³³ Según el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, en su artículo 1 define claramente por extranjero a “Toda persona que no sea nacional de un Estado miembro de las Comunidades Europeas”.

³⁴ Grupo de Reflexión sería constituido antes del inicio de la CIG por los Ministros de Asuntos Exterior en reunión de Mediana del 3 de junio de 1995, entraría en funciones en julio como mecanismo de análisis de las funciones del PESC, con el fin de facilitar los trabajos de las Instituciones y garantizar su eficacia con la perspectiva de la ampliación, así como otras posibles mejoras del funcionamiento de las Instituciones que no requieran una modificación de los Tratados y que puedan, por consiguiente, entrar en vigor sin demora.

envejecimiento de la población, contribuyendo así con el aumento potencial del crecimiento de la Unión Europea y su prosperidad.

Es así como adquiere especial interés lo referente a la legislación adoptada sobre inmigración legal e ilegal, entendiendo que la inmigración no es solo un fenómeno social, sino que también un fenómeno humano, consecuencia de la voluntad de desplazarse o emigrar, que depende de una voluntad personal y que se articula en función de las políticas de admisión y residencia de los países de destino.

Es por ello por lo que considero conveniente realizar una reseña cronológica o histórica que nos lleve hasta la actual política común de inmigración en la Unión Europea que se desarrolla en el Título IV del actual Tratado de Lisboa, política de inmigración que la propia Unión Europea ha dado en llamar la *Europa de la Solidaridad*. En cuanto a la historia de la política migratoria de la Unión Europea, debemos partir de la libertad de circulación de personas que quedaría consagrada en el Tratado de la Comunidad Económica Europea como una de las cuatro libertades sobre las que se fundamenta el Mercado Común. Libertad que solo abarcaría la cuestión de la entrada y de la permanencia de trabajadores, entendida como mano de obra en favor del progreso económico de la Europa comunitaria.

En este sentido debemos advertir que la inmigración no estaba regulada por las normas comunitarias ni se contaba con las exigencias en cuanto a la igualdad de trato y la no discriminación contemplada en el artículo 7 del Tratado de la Comunidad Económica y constituida como principios comunitarios en el que se prohibía toda discriminación de nacionalidad.

En los primeros tiempos de la construcción comunitaria sólo los trabajadores se beneficiaban de la libre circulación. Con el tiempo, este derecho se amplió a todos los ciudadanos de la Comunidad en la ciudadanía que la Unión concede a cada ciudadano de la Unión Europea como un derecho primario e individual, el de circular y residir libremente en el territorio de la Unión, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación³⁵.

³⁵ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Aplicación de la Directiva 2004/38/CE, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y

Es así como la libre circulación de personas constituye una de las libertades fundamentales del mercado interior, en beneficio de los ciudadanos de los Estados miembros y de la competitividad de la economía europea. Por ello figura como uno de los derechos mencionados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea³⁶.

La libre circulación de trabajadores aunque, como vemos, está reconocida en el artículo 48 del del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en el que se preveían algunas restricciones al ejercicio del derecho de libre circulación y residencia por razones de orden público, seguridad pública y salud, como solución a ello se adoptaría la Directiva de 25 de febrero de 1964³⁷, que contada con medidas especiales para los extranjeros en materia de circulación y de residencia.

Pero la libre circulación de trabajadores, no fue totalmente efectiva hasta una Directiva de 15 de octubre de 1968³⁸, en la que se armonizaron las disposiciones administrativas que regulaban el derecho de entrada y residencia de los trabajadores y sus familias, así como también un Reglamento del Consejo de 15 de octubre de 1968³⁹,

de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. COM (2008) 840 final. Bruselas, 10.12.2008

³⁶ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es un documento que reconoce derechos personales, civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos y residentes de la UE, consagrándolos en la legislación comunitaria, proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000, adoptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, con la ratificación del Tratado de Lisboa hace la Carta legalmente vinculante para todos los países excepto Polonia y el Reino Unido

³⁷ La Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, sobre coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de circulación y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. DO 56 de 4.4.1964, p. 850. Directiva cuya última modificación la constituye la Directiva 75/35/CEE (DO L 14 de 20.1.1975, p. 14).

³⁸ La Directiva 68/360 CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados Miembros y de sus familias dentro de la Comunidad. Diario Oficial N° L 257 de 19.10.1968, p. 0013 a 0016.

³⁹ Reglamento CEE 1612/78 del Consejo de 15 de octubre de 1968. Relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, modificado

en el que se reconoce el derecho a la residencia a los miembros de la familia del trabajador.

El Reglamento CEE de 29 de junio de 1970⁴⁰, concedió a los trabajadores y a su familia el derecho a permanecer después de la jubilación tras una incapacidad permanente, permitiendo con ello garantizar la libre circulación de los trabajadores de manera progresiva en condiciones que puedan ejercitar su derecho a residir de manera legal dentro del territorio de la Comunidad en igualdad de condiciones y por la Directiva de 17 de diciembre de 1974, relativa al derecho de los nacionales de un Estado miembro a permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad por cuenta propia⁴¹.

Actualmente, la libre circulación y residencia de nacionales de terceros Estados que son familiares de un ciudadano de la Unión Europea aparece regulada en una Directiva de 29 de abril de 2004⁴², que codificó la legislación y la jurisprudencia existente en el ámbito de la libre circulación y la simplificó en interés de la legibilidad y la transparencia⁴³, el 23 de mayo de 2011, se presentaba una propuesta

por el Reglamento CEE 312/76 del Consejo de 9.2.1976. DO L 39 de 14.2.76.

⁴⁰ El Reglamento CEE 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio de 1970 concedería a los trabajadores y a su familia el derecho a permanecer después de la jubilación a tras una incapacidad permanente. Diario Oficial L 142 de 30.6.1970, p. 24.

⁴¹ Directiva 75/34/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1974, relativa al derecho de los nacionales de un Estado miembro a permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad por cuenta propia. DO L 14 de 20.1.1975, p. 10.

⁴² Directiva 2004/38/CE Del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004. Derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento CEE 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE.

⁴³ Con el fin de facilitar el ejercicio de este derecho, es necesario mencionar la fragmentación que ha tenido el derecho de libre circulación y residencia a partir del Reglamento CEE nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad- DO L 257 de 19.10.1968, p. 2; Reglamento CEE nº 1251/70 de la Comisión de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido

por parte de la Comisión al Parlamento con el fin de mejorar los derechos de los ciudadanos de la Unión la libre circulación y la

en él un empleo – DO L 142 de 30.06.1970 p. 0024 – 0026-; Reglamento cuya última modificación la constituye el Reglamento CEE nº 2434/92 (DO L 245 de 26.8.1992, p. 1)-; *Directiva 64/221/CEE* del Consejo de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública – DO L 142 de 30.06.1964 p.24; *la Directiva 68/360/CEE* del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad - DO L 257 de 19.10.1968, p. 13. Directiva cuya última modificación la constituye el Acta de adhesión de 2003-; *Directiva 72/194/CEE* del Consejo de 18 de mayo de 1972, por la que se amplía a los trabajadores que ejercen el derecho a permanecer en el territorio de un Estado Miembro después de haber ejercido en él un empleo, el campo de aplicación de la Directiva de 25 de febrero de 1964 sobre la coordinación de medidas especiales para extranjeros en materia de desplazamiento y estancia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas. -DO L 121 de 26/05/1972 p. 0032 – 0032-; *la Directiva 73/148/CEE* del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios - DO L 172 de 28.6.1973, p. 14-; *Directiva 72/194/CEE* del Consejo de 18 de mayo de 1972, por la que se amplía a los trabajadores que ejercen el derecho a permanecer en el territorio de un Estado Miembro después de haber ejercido en él un empleo, el campo de aplicación de la Directiva de 25 de febrero de 1964 sobre la coordinación de medidas especiales para extranjeros en materia de desplazamiento y estancia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas. -DO L 121 de 26/05/1972 p. 0032 – 0032-; *Directiva 75/35/CEE* del Consejo de 17 de diciembre de 1974, por la que se extiende el campo de aplicación de la Directiva 64/221/CEE para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad pública y salud pública, a los nacionales de cualquier Estado Miembro que ejerzan el derecho de permanecer en el territorio de otro Estado Miembro después de haber ejercido en él una actividad no asalariada – DO L 014 de 20/01/1975 p. 0014 – 0014-, *la Directiva 90/364/CEE* del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia - DO L 180 de 13.7.1990, p. 26- ; *la Directiva 90/365/CEE* del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional - DO L 180 de 13.7.1990, p. 28- y *la Directiva 93/96/CEE* del Consejo de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes - DO L 317 de 18.12.1993, p. 59-

residencia y cuyo fin es el de formalizar en un corpus común de legislación que articule la situación jurídica de todos los ciudadanos comunitarios en los Estados miembros, independientemente de si ejercen una actividad remunerada o no.

Puede decirse que antes de 1973, no se había practicado ninguna discusión sobre los flujos migratorios de nacionales de terceros países en la Comunidad Europea, ya que este tema era de estudio de la soberanía de cada Estado, y así se mantuvo hasta la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, en dicho año, cuando se empezó con el cierre de las fronteras coincidiendo con la crisis y el estancamiento económico, efecto que afectaría al empleo. Dentro de la política de los Estados miembros afecta directamente a las migraciones con la suspensión en la contratación de mano de obra de inmigrantes, mecanismo que desde entonces sería utilizado para contrarrestar la subida de los precios de las materias primas y con ello, de alguna manera, la recesión. Es entonces cuando se empiezan a reformar las legislaciones en los ámbitos de extranjería y asilo con el establecimiento de normas migratorias más rígidas utilizadas como mecanismo de control de entrada de extranjeros.

El primer intento efectivo de comunitarizar ciertos mecanismos y procedimientos de concertación intergubernamental en el seno de las Comunidades Europeas que articulase las políticas migratorias de la Unión Europea⁴⁴, aparece en una Decisión de 8 de julio de 1985⁴⁵, acto de la Comisión por el que se establecen las consideraciones sobre la incidencia de la migración en el mercado de empleo, la política social comunitaria y la extranjería no comunitaria. Decisión que obligaba a los Estados miembros a comunicar a la Comisión y demás Estados sobre los cambios en las medidas nacionales o acuerdos con terceros países en lo referente a la inmigración con el objeto de facilitar información mutua, y sobre todo la identificación de problemas de interés común para la adopción de unas decisiones comunes que permitan al interior de la Unión un avance en cuanto a las políticas y acciones.

⁴⁴ MANCINI, G. F., "Política comunitaria e nazionale delle migrazioni nella prospettiva dell'Europa sociale", en *Revista di Diritto Europeo*, 1989, pp. 309-319.

⁴⁵ Decisión nº 85/381/CE, establecimiento de un procedimiento de Comunicación previa y de concertación sobre las políticas migratorias respecto a Estados miembros adoptado el 8 de julio de 1985. DO L 217 de 14.8.1985, p. 25/26.

A partir de esta Decisión la Comisión expresó sus intenciones de crear un marco de información y de concertación sobre las políticas migratorias con terceros Estados, pero algunos Estados miembros (Alemania; Francia; Países Bajos; Dinamarca y Gran Bretaña) realizan una demanda ante el Tribunal de Justicia solicitando la anulación de la Decisión impugnada, por falta de competencia de la Comisión para adoptar esta Decisión y la existencia de vicios sustanciales de forma, consistentes en no haber consultado previamente al Comité Económico y Social, así como en la insuficiencia de la motivación de dicha Decisión.

El Tribunal de Justicia, en sentencia de 9 de julio de 1987⁴⁶, anula parcialmente esta Decisión al considerar que la Comisión no era competente para admitir acciones comunitarias contrarias a la normativa de los Estados frente a terceros, pero por otro lado, estimó que la política migratoria no resultaba extraña al artículo 188 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, que preveía una colaboración entre los Estados miembros.

De la misma manera, el Tribunal recordó que la misión de las políticas migratorias con respecto a terceros países era la de promover una estrecha colaboración entre los Estados en el ámbito social, razón por la cual debe ser incluida la integración cultural de los trabajadores no comunitarios.

Se podría concluir que esta etapa es la de la frustración comunitaria ante el problema de la inmigración y, por tanto, la de la imposibilidad de avanzar en un diseño por parte de los Estados miembros de construir una política migratoria común, pero no todo sería en vano, ya que daría origen a la Decisión de 8 de junio de 1988⁴⁷, por la que se establece un procedimiento de notificación previa y de concertación sobre las políticas migratorias en relación con terceros países.

Esta Decisión es entendida como un procedimiento de concertación por el que se garantizaría la participación de todos los

⁴⁶ STJCE 9 de julio 1987 Rec. 3205. de la Comisión de 8 de julio de 1985. JOCE, n.º L 217, p. 25

⁴⁷ Decisión de la Comisión de 8 de junio de 1988 por la que se establece un procedimiento de notificación previa y de concertación sobre las políticas migratorias en relación con terceros países. Diario Oficial N.º L 183 de 14/07/1988 p. 0035 – 0036.

Estados, asegurándose de esta manera que las políticas migratorias de los Estados miembros en relación con terceros países se toma en consideración con las políticas comunes y las acciones llevadas a cabo a escala comunitaria, sobre todo de la política comunitaria del mercado de trabajo comunitario en el marco de la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.

Quizá no fue casual la coincidencia entre esta apertura a la política de inmigración y la firma del Acuerdo de Schengen aquel año de 1985, acuerdo que constituye el gran avance en la eliminación de los controles físicos a la libre circulación de personas, firmado por cinco países (Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) y completado cinco años después, el 19 de junio de 1990, por un Convenio de Aplicación, instrumentos que darían origen al Sistema Schengen que entró en vigor el 26 de marzo de 1995.

Podríamos afirmar que la creación del Espacio Schengen es uno de los logros más tangibles, y con mayor éxito de la UE, siendo lo verdaderamente importante la supresión absoluta de los controles sobre las personas en las fronteras internas sobre la base de la confianza mutua de los países de la Unión. A partir de entonces pareció necesario desarrollar nuevas medidas destinadas a reforzar las fronteras exteriores, cuyo control quedaría bajo la responsabilidad básica de cada Estado.

La adopción de un sistema uniforme de fronteras permitió sustituir las normas nacionales por una política de visados de corta duración que fue regulada en el Reglamento de 15 de marzo de 2001⁴⁸, por el que se estableció la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores, permitiendo coordinar y establecer una serie de condiciones a cumplir y a respetar por los Estados miembros.

Es entonces cuando ya podría desarrollarse una política de inmigración. En este sentido podemos afirmar que las limitaciones que habían afectado la capacidad de la Unión para desarrollar un marco jurídico común de la migración y los flujos migratorios habían estado relacionados con la falta de sensibilidad de los Estados miembros y con las disparidades existentes respecto a la capacidad de una actuación frente a los fenómenos de la inmigración.

⁴⁸ Reglamento CE 539/2001 de 15 de marzo de 2001.

Es por ello por lo que no fue hasta la década de los 90 cuando la Unión Europea asume la competencia para adoptar medidas y desarrollar acciones concretas en el ámbito de inmigración y en este sentido hemos de considerar como punto de partida el Tratado de la Unión de 1992.

Hasta entonces en el ámbito comunitario de la inmigración y el asilo no se encontraban entre las competencias de las instituciones europeas, y para ello podríamos afirmar que la Política de inmigración y su fundamento estarían, como decimos, en el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 y que tras su correspondiente ratificación entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

El Tratado de la Unión Europea introduce el elemento político sobre el elemento económico de las Comunidades y dentro del elemento político la política interior en la que obviamente se encuentra la política de inmigración. En este sentido el llamado tercer Pilar, Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior permite fundamentar el desarrollo futuro de esta materia, por cuanto el Artículo K.1, atribuye especial importancia a las bases de una auténtica política migratoria de la Unión que permita ser regulada acertadamente para cada Estado miembro.

Es así como el Tratado de Maastricht deja abierto el camino para la realización de una nueva política migratoria que fue objeto de atención preferente en el siguiente Tratado que como bien conocemos fue el Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, en el que establece por vez primera la competencia comunitaria en materia de inmigración, asilo, cruce de fronteras exteriores así como la referida cooperación en materia civil, dándole un carácter comunitario al integrarlo en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Es en este escenario del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el que se integra la política de inmigración la vemos, asimismo, conectada con la cooperación judicial, pero sobretodo con la materia policial y de seguridad interior, y también está estrechamente relacionada con la acción exterior comunitaria, con la Política Exterior y de Seguridad Común, la protección de fronteras y la cooperación al desarrollo.

Por tanto desde el 1 de mayo de 1999 en que entró en vigor el Tratado de Ámsterdam la migración pasaría a formar parte del

marco jurídico del Primer Pilar pasando de pertenecer al ámbito de la cooperación intergubernamental al ámbito de la competencia comunitaria y de este modo se establecen las bases para una política común que abordan los distintos aspectos de la inmigración.

Pero lo realmente importante para nuestra consideración es que el Tratado de Ámsterdam articula la política de inmigración en el marco comunitario respondiendo a la continua demanda de los Estados miembros de la necesidad de realizar una política y una normativa comunitaria en materia de inmigración.

A su vez, la inmigración quedaría dotada de una base jurídica a través de las disposiciones correspondientes plasmadas en el Título IV del Tratado Comunidad Europea, bajo el título de “*visados, asilo, inmigración y otras políticas vinculadas a la libre circulación de las personas*”.

Así se llega al Consejo Europeo de Tampere celebrado los días 15 a 17 de octubre de 1999, en el que se desarrolló el primer Programa en este ámbito que se ha dado en llamar Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y en el que se manifiesta que la Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen, tránsito y destino.

Este programa de Tampere aportó medidas para garantizar una gestión más eficaz de los flujos migratorios basada en una cooperación más estrecha entre los Estados miembros y los países de origen y de tránsito, recordando que la libertad es el primer objetivo de los principios inspiradores de la Unión Europea, estableciéndose los llamados “*tres pilares*” de la política común de inmigración: control, cooperación con países emisores e integración de los ciudadanos extranjeros residentes legales.

Se puede decir que los principales logros legislativos durante el período de aplicación del programa de Tampere en materia de inmigración de nacionales de terceros países se obtuvieron en el ámbito de la Reagrupación familiar a través de la Directiva de 22 de septiembre de 2003⁴⁹, sobre el derecho a la reagrupación familiar que

⁴⁹ Directiva 2003/86/CE

entró en vigor el 3 de octubre de 2003, legislación que los Estados miembros tenían que cumplir antes de 3 de octubre de 2005.

Otro avance del programa de Tampere sería el referido a los residentes de larga duración que se consiguió a través de la Directiva del Consejo, de 25 de noviembre de 2003⁵⁰, relativa al estatuto de los nacionales de terceros Estados residentes de larga duración, que entró en vigor el 23 de enero de 2004. Legislación que los Estados miembros tenían que cumplir antes del 23 de enero de 2006, en el 2007 esta Directiva fue modificada. Otro de los logros correspondería a los Acuerdos de readmisión realizados con terceros países entre los que señalamos con Hong Kong, Macao⁵¹, Sri Lanka, Albania y Rusia.

Con tales fundamentos el Ejecutivo europeo comenzó una serie de actuaciones centrales que suponen la actual política de inmigración de la Unión Europea y que se realizan a lo largo del periodo 2000 a 2014, teniendo como punto de partida una Comunicación de 2000 titulada “*Una Política Comunitaria de Migración*”, y un fin en 2014 con el diseño sobre la política de inmigración que hace en el Programa de Estocolmo para el periodo 2010-2014.

Con la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada “*Una Política Comunitaria de Migración*”, presentada por la Comisión el 22 de noviembre de 2000⁵², se pretende sentar las bases para el desarrollo de la política común de inmigración respecto a las políticas de inmigración realizadas por los Estados de la Unión Europea en los últimos 30 años.

⁵⁰ Directiva 2003/109/CE.

⁵¹ La cláusula NTP se incluye en todos los ARUE, aunque en algunos se pospone su aplicabilidad 2 años en el caso de Albania efectiva desde 1 de mayo de 2008, Ucrania efectiva desde 1 de enero de 2008, 3 años para la Federación Rusa efectiva desde 1 de junio, período transitorio Eslovaquia, Hungría y Polonia. La cláusula sería utilizada por países socios para enviar a 32 NTP de regreso a la UE, con países no limítrofes de la UE –Sri Lanka, Montenegro, Hong Kong y Macao-, solo se aplicaría en 28 ocasiones declarando los Estados miembros que su política era la de enviar a las personas únicamente a sus países de origen.

⁵² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Sobre Una Política Comunitaria de Migración”. COM (2000) 757 final. Bruselas 22.11.2000.

En dicha Comunicación en la que se señalaría que es necesario un nuevo enfoque sobre la inmigración más flexible y común para que la admisión de nacionales de terceros países a los Estados miembros sea más eficiente y controlada, basados en los principios de Transparencia y Racionalidad; Distinción de derechos en función de la duración de la estancia; Procedimientos de aplicación y evaluación y disponibilidad de información.

Sería nuevamente en el seno de la Comisión donde se produzca un nuevo avance en política migratoria al proponer la Comunicación de 11 de julio de 2001, *un Método Abierto de Coordinación de la Política Comunitaria en Materia de Inmigración*⁵³, inserto ya en la Estrategia de Lisboa, que no es sino el gran Programa económico de la Unión Europea para el periodo 2000-2010.

Ya había quedado claro en el balance de Tampere la importancia de promover una verdadera política común de gestión de flujos migratorios que debería regirse por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de las responsabilidades entre los Estados miembros, incluso desde el punto de vista financiero, pero su credibilidad dependerá en gran medida de la capacidad de la Unión Europea para controlar la inmigración ilegal.

Está es una cuestión importante. La inmigración ilegal viene referida en los documentos de la Unión Europea que hasta ahora hemos venido considerando con el calificativo de irregular, y es entendida como un fenómeno social y humano, concepto en boga desde los años 70 que hace especial énfasis a las personas que no cumplen o han dejado de cumplir con las condiciones de entrada o estancia en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, ya sea porque su visado o permiso de residencia ha expirado o porque su solicitud de asilo no ha sido rechazada.

La inmigración ilegal se presenta como uno de los principales obstáculos a la política migratoria de la Unión Europea. Existen diversas maneras de ser “irregular”, a este colectivo no solo pertenecerían los que cruzan las fronteras de manera clandestina, sino

⁵³ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Relativa a un Método Abierto de Coordinación de la Política Comunitaria en Materia de Inmigración. COM (2001) 387 final. Bruselas, 11.7.2001

que también están los que pierden su status tras la finalización de un visado, caducidad del permiso de residencia o trabajo, o el rechazo de solicitud de asilo como refugiado.

Pero nada impide el avance de esta política, es así como entre los años 2000 y 2001 el Consejo presentó diversas Directivas consideradas en cierta manera como líneas acción correspondientes contra la inmigración ilegal.

La Directiva del Consejo de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico⁵⁴; La Directiva del Consejo de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países⁵⁵; La Directiva del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se complementan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de Dublín relativo a la aplicación del Acuerdo de Schengen del 14 de junio de 1985, en esta Directiva se regulan las obligaciones de los transportistas que trasladan a nacionales extranjeros al territorio de los Estados miembros⁵⁶.

Estas Directivas pondrán de manifiesto la gran preocupación de la Unión Europea para determinar las proporciones exactas de las diversas categorías de residentes ilegales a fin de proporcionar los instrumentos adecuados que permitan mantener un equilibrio entre el derecho a conceder o rechazar la admisión de estos ciudadanos de un tercer país y el deber de proteger a aquellos que realmente necesitan protección internacional.

Sobre esta base el Consejo adoptó, el 28 de febrero de 2002, un Plan Global para la Lucha contra la Inmigración Ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, en el que destaca la política de readmisión y repatriación como parte integrante y crucial de la lucha contra la inmigración ilegal⁵⁷, en el que se define dos elementos principales: *principios comunes* y *acciones comunes*, en el

⁵⁴ Directiva 2000/43/CE.

⁵⁵ Directiva 2001/40/CE.

⁵⁶ Directiva 2001/51/CE.

⁵⁷ Propuesta de plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea (2002/C 142/02), Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 14.6.2002.

marco de la mejora de la cooperación administrativa entre Estados miembros.

No quiero dejar de precisar la importancia que tiene el trabajo realizado por la Convención Europea para articular un Tratado Constitucional que comenzó sus trabajos en febrero de 2002 y los terminó en junio de 2004 para avanzar en el desarrollo articulado de la política de inmigración, a lo que me referiré con posterioridad, por cuanto que aunque la llamada Constitución Europea fracasó una parte importante de su contenido sería rescatado a través del Tratado de Lisboa.

Paralelamente y con toda seguridad vinculadas a la reflexiones de la Convención se realiza el Programa de La Haya 2005-2009⁵⁸, que sucede al Programa de Tampere, constituido como un Programa plurianual para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la UE y en el que se recogería una importante acción para la política migratoria.

El programa de La Haya, plantea un ambicioso paquete de medidas y compromisos destinados a mejorar la gestión de la migración, tal como es la creación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores - Agencia FRONTEX-, por la que se dotaría a la UE de un importante instrumento para promocionar la aplicación de la política integrada de gestión de las fronteras de la Unión en colaboración con los Estados miembros y los terceros países.

Pero sobretodo nos importa considerar que la Unión desarrollaría en el Programa de La Haya 2005-2009, un plan de política en materia migración legal, en el que se hace especial énfasis en la necesidad de mantener esta migración junto a las buenas prácticas de las Estados miembros. Este Programa representado por cuatro propuestas de Directivas orientadas a sectores concretos de la economía y en amplias categorías de condiciones de contratación para inmigrantes: *Condiciones de entrada y residencia de trabajadores*

⁵⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, “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”. COM (2005) 184 final – DO C 236 de 24.9.2005.

muy cualificados; Condiciones para trabajadores estacionales; regulación de la entrada, la estancia temporal y la residencia de las personas trasladadas dentro de una empresa y las condiciones de entrada y residencia de aprendices remunerados. Otras medidas legislativas propuestas están orientadas hacia inmigración legal, aplicación de acciones que permitan una mayor difusión e información de la inmigración serían las referentes al portal europeo de la movilidad profesional EURES⁵⁹.

Convenientemente con el desarrollo de la política migratoria, la Comisión presentaría en 2005 una Comunicación que lleva por título “*Migración y Desarrollo: algunas orientaciones concretas*”⁶⁰, en la que subraya que “en el actual contexto ha de considerarse el potencial que supone para el desarrollo los lazos entre migración y desarrollo para lograr los Objetivos del Milenio”.

Pero un mayor avance en la política migratoria se produce entonces, en diciembre de 2005, al adoptar el Consejo Europeo el Enfoque Global de Migración, importante documento que otorga un papel clave a las cuestiones relativas a migración y desarrollo, y se convierte en paso previo necesario hacia la definición de una Política Europea Integral de Migración.

Por ello subraya la necesidad de contar con un enfoque equilibrado, global y coherente, que abarque medidas orientadas a luchar contra la inmigración ilegal y se aproveche, en cooperación con terceros países, los beneficios de la migración legal. Recordando que las cuestiones relacionadas con la migración constituyen un elemento central de las relaciones de la UE con una extensa variedad de terceros países, que son, en particular, los de las regiones limítrofes de la Unión.

⁵⁹ Red europea de empleo y movilidad laboral, es uno de los instrumentos apropiados para lograr el equilibrio de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo de una forma transparente, responsable y eficaz, facilita el contacto entre los empleadores europeos que buscan trabajadores con determinadas cualificaciones y los candidatos procedentes de terceros países

⁶⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo. COM (2005) 390 final. Bruselas, 1.9.2005.

El Enfoque Global de la Migración está orientado hacia la solidaridad, la justicia social y la sostenibilidad, la inmigración debe verse como beneficio para todos los países de la UE. La reducción de las migraciones ilegales y el control de los flujos migratorios, ha de ser compatible con las acciones de los Estados miembros ya que los objetivos se establecen como un enfoque integrado y global, particularmente en lo que se refiere a las rutas migratorias y a la seguridad marítima.

Continuando con el desarrollo de la Comunicación de 2005, la Comisión presentaría el 30 de noviembre de 2006, otra Comunicación titulada “*El Planteamiento Global un año después: Hacia una política global europea en materia de migración*”⁶¹, que plantea el reforzamiento de una política de migración global en lo relativo al dialogo y la cooperación más específica con los países africanos de origen y de tránsito, así también como los esfuerzos para gestionar la migración de manera más eficazmente para el interés de todos.

Los líderes de la UE se comprometerían a poner en marcha una “política global de migración”, en la que considerarían cuatro áreas generales de acción: Gestión de las fronteras de la UE, la Cooperación europea contra la inmigración ilegal, el Desarrollo de políticas de migración legal y el Refuerzo de la cooperación internacional.

El nuevo Tratado de la Unión, el Tratado de Lisboa firmado 13 de diciembre de 2007 iba a marcar un nuevo desarrollo de la política de inmigración con el antecedente más cercano del llamado “*Enfoque global de la migración*”, considerado como un importante avance para la construcción de la política de inmigración europea que coincide realmente con la Comunicación de 5 de diciembre de 2007 que lleva ya el título determinante de “*Una política común de inmigración*”.

Entendemos que éste es un documento definitivo, se diría que tras una serie de esfuerzos sin la suficiente voluntad de los

⁶¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración. COM (2006) 735 final. Bruselas, 30.11.2006.

Estados y tampoco suficiente presión de las Instituciones Europeas, el ejecutivo decide dar un paso hacia adelante en una situación marcada por la mundialización que fomenta la movilidad de las personas por una crisis demográfica que plantea un reto para la viabilidad de la financiación pública y de los sistemas de protección social y una inmigración ilegal que requiere el esfuerzo de las autoridades competentes así como el coste socio-económico que supone la falta de integración de los inmigrantes.

Este conjunto de circunstancias deciden que la Unión debe de articular una verdadera y efectiva política de inmigración, coherente que plantee las oportunidades económicas de la inmigración, los retos de la inmigración y sobretodo la vinculación de la inmigración legal con la prosperidad de la Unión Europea.

Entiendo que este documento es el primer instrumento decisivo de la política presente y futura de inmigración europea, que tiene su continuación, tal y como ya se anunciaba en otra nueva Comunicación de 17 de junio de 2008, que lleva el expresivo título de *“Una Política Común de Inmigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos”*⁶².

Esta Comunicación es mucho más precisa y parte de la realidad inmigratoria en la Unión Europea constatando que el 1 de enero de 2006 había ya 18.5 millones de nacionales de terceros países residentes en la UE.

La argumentación es la siguiente: Europa tiene una tradición humanitaria, es solidaria con los refugiados y además padece un mal, Europa envejece. En 2007 había 235 millones de trabajadores potenciales sumando los empleados con los parados, pero en 2060 habrá 50 millones menos, si se mantiene el nivel de inmigración actual y 110 millones menos si no se mantiene esta inmigración neta.

En este contexto Europa necesita gestionar eficazmente la inmigración y a tal efecto esta Comunicación presenta 10 principios

⁶² 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. SEC (2008) 2026; SEC (2008) 2027. COM (2008) 359 final. Bruselas, 17.6.2008.

comunes básicos fundamentados en la prosperidad, es decir, la contribución de la inmigración legal al desarrollo socio-económico de la UE; la solidaridad, lo que supone la coordinación entre Estados miembros y la cooperación con otros países y la seguridad, que supone ante todo combatir eficazmente la inmigración ilegal.

Junto a esta Comunicación se presentaba un documento de trabajo en el que se define el problema, se exponen las orientaciones y se indica la metodología futura. Entre los problemas que han de abordarse se encuentran la referida realidad del descenso de la población y del envejecimiento demográfico; la crisis laboral y de calificación; la insuficiente integración de los inmigrantes legales; la presión continua de la inmigración clandestina; una insuficiente actuación con terceros países; una insuficiente gestión de fronteras y una insatisfactoria gobernanza de la migración.

Las orientaciones y objetivos políticos que se plantean son los de elaborar unas normas claras; articular la inmigración económica; desarrollar un enfoque adecuado de la integración; plantear la solidaridad desde la perspectiva política y financiera; realizar una asociación genuina con terceros países; mejorar la seguridad; mantener la integridad del territorio Schengen; reforzar la lucha contra el empleo ilegal contra el contrabando de inmigrantes y la trata de seres humanos y realizar una política de retorno eficaz y sostenible.

Cada uno de estos principios se traducirá en opciones estratégicas concretas y medidas operativas, que constituirán la contribución de la Comisión al debate político principal que se plantea para 2009, para definir el contenido específico de la estrategia que sucederá al Programa de La Haya en el ámbito de la inmigración y que finalmente tomaría el nombre de Programa de Estocolmo.

Con anterioridad a la consideración de la política de inmigración que se plantea en el Programa de Estocolmo, debemos referirnos al Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, adoptado por el Consejo Europeo en octubre de 2008⁶³, en el que se vuelve a

⁶³ El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, sería aprobado en el Consejo Europeo de los días 15 y 16 de octubre de 2008, es un acuerdo migratorio aprobado en Cannes por los ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea UE en el cual se establece sinergias entre la inmigración y el

manifestar desde la máxima instancia el compromiso de la Unión Europea y de sus Estados miembros de desarrollar una política justa, eficaz y coherente en relación con los retos y las oportunidades que representan las migraciones.

El Pacto constituirá en lo sucesivo, para la Unión y sus Estados miembros, la base de una política común de inmigración y asilo guiada por un espíritu de solidaridad entre Estados miembros y de cooperación con los terceros países. Esta política común debe apoyarse en una buena gestión de los flujos migratorios, no solo en interés de los países de acogida, sino también de los países de origen y de los propios migrantes.

Los principios fundamentales que enuncia el Pacto se materializan en una serie de medidas que deberán aplicarse sin tardanza tanto en el plano de la Unión Europea como en el plano nacional. Además, estos principios inspirarán asimismo el futuro programa de trabajo de la Unión Europea, que propondrá la Comisión en mayo de 2009, con el fin de ultimarlos durante la Presidencia sueca. La aplicación del Pacto será objeto de un debate anual a partir del Consejo Europeo de junio de 2010.

Tales fundamentos se van a sintetizar en los tres grandes hitos que suponen la Comunicación de 5 de diciembre de 2007 “Una política común de inmigración”; la Comunicación de 17 de junio de 2008 “Una Política Común de Inmigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos” y el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo adoptado por el Consejo Europeo en octubre de 2008, se articula la presente y futura política de inmigración de la Unión Europea.

El último instrumento desde el que se afronta el presente y futuro de la política de inmigración, el Programa de Estocolmo “*Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*”⁶⁴, aprobado por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 10 y 11 de Diciembre 2009, pretende consolidar y aplicar una verdadera política común de inmigración y asilo, que garantice la solidaridad entre los

desarrollo, entre otras cuestiones tratadas serían la expulsión de los inmigrantes irregulares a sus países de origen o tránsito.

⁶⁴ Consejo Europeo Programa de Estocolmo. Una Europa Abierta y Segura que Sirva y Proteja al Ciudadano. (2010/C 115/01).

Estados miembros y la asociación con terceros países, se constituye el nuevo programa plurianual para los años 2010-2014 que desarrolla un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Este Programa plantea las prioridades política referente a “Una Europa de responsabilidad, solidaridad y colaboración en los ámbitos de migración y asilo”, entendiendo que la inmigración bien gestionada puede ser beneficiosa y que la realización de unas políticas flexibles de migración contribuirá de forma importante al desarrollo y a los resultados económicos a largo plazo.

Se entiende que ha de mejorarse la coherencia entre las políticas de migración y otras políticas, como la política exterior y de desarrollo y las políticas de comercio, empleo, sanidad y educación en el plano europeo. Se considera de igual manera que el Programa de Estocolmo debe tratar de forma solidaria los problemas de la migración hallando un equilibrio más adecuado entre la seguridad de los ciudadanos y la protección de sus derechos individuales.

En todo caso el Plan de Acción de Estocolmo constituye la hoja de ruta para poner en práctica las prioridades en el ámbito de la migración, la consolidación de una auténtica política común de inmigración, con el objetivo de garantizar una política migratoria equilibrada que aborde los problemas de la migración irregular y, como se prevé en la UE para 2020, despeje el camino para la migración legal a la Unión Europea, como una ventaja para una recuperación económica sostenible.

Prevenir la inmigración irregular es el fin de la política común de inmigración, pero por su propia naturaleza, resulta difícil cuantificar este fenómeno, aunque algunos indicadores de la UE pueden servir de orientación, un ejemplo de ello estaría que en 2009 el número de ciudadanos de terceros países que residían de manera irregular en la UE y que fueron interceptados fue de 570.000 (7% más que en 2008) y el retorno sería de 250.000 (un 4,5% más que en 2008).

Podemos concluir este marco jurídico e institucional constituido por un seguimiento de la articulación de la política de inmigración de la Unión Europea, con una doble consideración, en primer lugar asumiendo que la crisis económica y que la crisis monetaria afectan a todos los ámbitos de la articulación de la Unión

Europea y singularmente a las políticas de inmigración y asilo y en segundo lugar aceptando esta primera premisa podemos sin género de duda afirmar que el compromiso de la Unión Europea con respecto a la articulación y desarrollo de la política de inmigración es irrenunciable y por lo tanto la dinámica generada por la construcción de esta política en el marco del Programa de Estocolmo prosigue generando una voluntad común, que se vuelve aún más oportuna en situaciones de crisis.