

¿Cuáles son los principales desafíos de la UE en materia de inmigración?

[Ruth Ferrero Turrión](#)



La policía francesa desmonta un campo de migrantes en Calais, norte de Francia. (Christopher Furlong/Getty Images)

Comienza un nuevo ciclo político en la Unión Europea y con ello muchos son los retos que se perciben en el horizonte. Sin duda, uno de los que más presencia ha tenido en la esfera pública durante los últimos tiempos ha sido la cuestión de la política migratoria. En este contexto es muy importante intentar comprender por qué la construcción de una política común de inmigración y asilo genera tantas tensiones entre los Estados miembros.

La relevancia de la política de inmigración para los Estados

Muy probablemente el principal obstáculo para llegar a un entendimiento entre las partes resida en que las políticas relacionadas con la migración atraviesan transversalmente dos de las áreas que más cuidan y miman los Estados: la política interior y la política exterior. Históricamente, la construcción del Estado-nación ha consistido en que unas determinadas estructuras administrativas (la burocracia) junto con el poder político tuviesen la capacidad para controlar el territorio, la población y las fronteras.

La cesión o delegación de soberanía en cada uno de estos ámbitos genera tensiones hacia el interior de los Estados y, de manera muy especial, en aquellos dónde el proceso de construcción nacional bien no ha conseguido resolver cuestiones territoriales de calado, bien donde ese proceso se ha realizado sobre la base de la homogeneidad étnico-nacional.

En el caso de los países europeos encontramos muy distintos procesos de construcción nacional. Así tenemos Estados que tienen muy asentada su propia identidad nacional y, al menos legalmente, no distinguen por adscripción étnica, como sería el caso francés. Pero hay otros que surgen de procesos de reunificación en el que se suman territorios muy heterogéneos, como es el caso de la actual Alemania. También están aquellos que hasta épocas recientes formaban parte de federaciones ahora disueltas, como la República Checa y Eslovaquia, o los Países Bálticos. Y otros que han visto históricamente amenazada su estatalidad o especificidad, como pueden ser Polonia y Hungría.

Las distintas posturas que se pueden observar en el marco de toma de decisión de cuestiones relacionadas tienen mucho que ver con todas estas cuestiones. Obviamente hay otras variables que hay que tener en consideración, tales como la situación geográfica, pero, en general, no han existido variaciones sustantivas en las posiciones y alianzas establecidas cuando se trata de abordar la cuestión migratoria.

¿Cuáles son los ejes de las políticas migratorias en la UE?

El documento esencial para conocer cuál es la base del proceso de construcción de una política de inmigración y asilo común son las [Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999](#), bajo presidencia finlandesa. Ya han transcurrido 20 años desde su puesta en marcha y muchos han sido los documentos, agendas que se han lanzado para alcanzar los objetivos trazados entonces: la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito; el desarrollo de un sistema europeo común de asilo; la importancia de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la UE; y la gestión eficaz de los flujos migratorios. Estos cuatro puntos forman la columna vertebral de lo que debería ser la política común de la UE.

Además, también encontramos la constitucionalización de estos principios en los Tratados dónde se expone que: “la Unión tiene como objetivo establecer un enfoque equilibrado para gestionar la inmigración legal y luchar contra la inmigración irregular” (art.79 TFUE) y “las políticas de inmigración se regirán por el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero (art. 80 TFUE)

El proceso de construcción de la política de inmigración y asilo común tiene, por tanto, unas sólidas bases jurídicas que además se han reforzado gracias a la puesta en marcha de los Programas Plurianuales de Tampere (1999), La Haya (2004) y Estocolmo (2009), el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (2011) y, más recientemente, la Agenda Europa de Migración (2015). En ellos se marca la hoja de ruta a seguir por parte de la Unión en cuestiones como la reducción de la migración irregular, la gestión de las fronteras, la elaboración de una política de asilo eficaz y refuerzo de las políticas relacionadas con la migración legal incluida su modernización, la revisión de la tarjeta azul y las políticas de integración.

Si parece que existen las bases legales y también se dispone de las agendas políticas desde hace dos décadas, la cuestión es cómo es posible que todavía no se haya sido posible la puesta en marcha de una política migratoria y de asilo común real. Muy probablemente la principal razón de esta demora la podemos encontrar en la ausencia de una voluntad política de los gobiernos de los Estados miembros por hacerla realidad. Se encuentran frente a la disyuntiva de tener que elegir entre una mayor delegación de soberanía renunciando a ese control territorial o mantener el mismo y preservar la pureza del Estado nación.

En este contexto es muy complicado que se pueda abordar la cuestión migratoria desde el enfoque integral que necesita. La realidad ha demostrado como la política migratoria realmente existente en la UE se sostiene únicamente sobre el refuerzo del control fronterizo cuando no su externalización hacia países vecinos. Esta aproximación ha hecho que las políticas migratorias se hayan convertido en uno de los ejes principales de las políticas de seguridad europeas que muestran la movilidad humana como una amenaza para nuestras sociedades. Y, de hecho, es esta aproximación la que alimenta aquellos discursos que muchos dicen intentar combatir.

La nueva Comisión

Comienza una nueva etapa política en la UE. Termina el mandato del presidente Jean-Claude Juncker, comienza la Comisión de Ursula von der Leyen. La Comisión saliente parece claro que no consiguió (ni intentó) realizar un planteamiento integral y comprensivo de lo que debía ser una política migratoria europea. Se limitó a intentar reducir los incentivos a la migración

irregular; al rescate, a la protección de fronteras; o la reforma de la política de asilo, algo que no consiguió y a intentar impulsar una política de inmigración legal, algo que tampoco ha sido posible. Juncker no fue capaz de articular una propuesta lo suficientemente convincente como para atraer las posiciones de una mayoría de Estados miembros. Muy probablemente su ausencia de convicción y el temor al fracaso tuvieron mucho que ver con ello.

La Comisión Von der Leyen todavía no ha comenzado a andar, pero la propuesta de creación de una Vicepresidencia dedicada a la protección del estilo de vida europeo no augura buenas noticias.

Los grandes retos

Son varios los retos que se plantean durante los próximos cinco años en el ámbito de la política de inmigración y asilo, aunque son pocas las expectativas generadas. Proponemos algunos puntos de partida que pueden ayudar a hilar argumentos y propuestas de cara al próximo gobierno de la Unión:

Es imprescindible que tanto desde la UE, como desde los Estados miembros se comience a abordar a **la migración como un fenómeno estructural y no coyuntural**. La política de parches a los problemas que se plantean sobre la marcha dice muy poco de la capacidad de previsión, planificación y estrategia de la Unión en este ámbito.



Diseño de una estrategia en materia de política migratoria común de manera conjunta entre UE y Estados miembros que consiga sacar de la parálisis y la *securitización* a la cuestión de la movilidad humana.

La necesidad de llevar a buen puerto la reforma de la Política de Asilo Común que permanece bloqueada. Una buena, solidaria y eficaz política de asilo es imprescindible para evitar los desequilibrios entre territorios que comparten un espacio de libre circulación.

Profundización de las políticas de integración, cohesión social, antidiscriminación y contra el racismo, la xenofobia y los discursos del odio desde una óptica, no sólo estatal, sino supranacional en el marco europeo.

Colaborar con los países de origen y tránsito desde el respeto y la igualdad, no vinculando las políticas al desarrollo con las políticas de control de los flujos, algo que, por otra parte, ha resultado estéril de acuerdo con los resultados empíricos recogidos por diversas organizaciones internacionales como la OCDE.

Abrir cauces para la migración legal que permitan una reducción drástica de la irregularidad migratoria y, por tanto, aseguren el mantenimiento de la cohesión social y también garanticen la solidez del espacio de libre circulación.

Combatir a las mafias que favorecen la inmigración irregular.

Migraciones, derechos y valores

Para finalizar es importante tener en cuenta dos puntos de partida. El primero que la política de inmigración no se construye de manera aislada al resto de políticas públicas. Muy al contrario, la política de inmigración que diseñemos marcará el tipo de sociedad y el modelo de Unión Europea que queremos construir. Por tanto, es fundamental recuperar un concepto de política migratoria poliédrica y transversal que ponga en el foco a los ciudadanos y la salvaguarda de sus derechos frente a la aproximación que presenta a la migración como una amenaza para nuestras sociedades y contra la que, por tanto, tenemos que combatir.

Y el segundo, es la necesidad imperiosa de dar un giro de 180º y recuperar los objetivos marcados en Tampere de gestión de la migración legal y lucha contra aquella que es irregular, así como de la utilización de los recursos legales existentes, como el visado humanitario, que permitan respetar los valores europeos (art. 2 TUE) y operar de acuerdo con el Derecho Internacional vigente en la UE.

Fecha de creación

27 septiembre, 2019