



TRIBUNA

Luces y sombras de veinte años de política común en materia de control de fronteras, asilo e inmigración ante la defensa de un dionisiaco estilo de vida europeo

José Carlos Fernández Rozas

Catedrático de Derecho internacional privado de la Universidad Complutense de Madrid. Director de la Revista

Resumen

La Unión necesita una política de migración, asilo y fronteras eficiente y bien gestionada, guiada por los principios de solidaridad y distribución equitativa de la responsabilidad consagrados en el Tratado, de conformidad con el art. 80 del TFUE y su aplicación efectiva. Abordar las causas profundas de los flujos de migración irregular es una parte esencial de la política de migración de la UE. Esto, junto con la prevención y la lucha contra la migración irregular, contribuirá a evitar la pérdida de vidas humanas que acontece durante los peligrosos viajes que efectúan los migrantes. Solo podrá encontrarse una solución sostenible cuando se intensifique la cooperación con los países de origen y de tránsito, en particular mediante la asistencia al refuerzo de su capacidad de gestión en materia de migración y fronteras. La nueva Comisión Europea, que ha iniciado su mandato en diciembre de 2019, defiende que Europa se esfuerce más por «proteger a nuestros ciudadanos y nuestros valores». Con esta espalda de Damocles sobre nuestra cabeza, en esta contribución se apuntan un conjunto de premisas a través de las cuales debería discurrir una futura reforma de este especial sector de las políticas de la Unión Europea.

Palabras clave

Unión Europea, Política de migración, asilo y fronteras, Prevención contra la migración irregular, Cooperación con los países de origen y de tránsito.

Abstract

Lights and shadows of twenty years of common policy on border control, asylum and immigration in defense of a e dionysian european way of life The Union needs an efficient and well-managed migration, asylum and borders policy, guided by the Treaty principles of solidarity and fair sharing of responsibility, in accordance with Article 80 TFEU and its effective implementation. Addressing the root causes of irregular migration flows is an essential part of EU migration policy. This, together with the prevention and tackling of irregular migration, will help avoid the loss of lives of migrants undertaking hazardous journeys. A sustainable solution can only be found by intensifying cooperation with countries of origin and transit, including through assistance to strengthen their migration and border management capacity. The new European Commission that started its mandate in December 2019 advocates «that Europe to strive for more when it comes to protecting our citizens and our values». Under this sword of Damocles this paper points to a set of premises through which a future reform of this special sector of European Union policies should take place.

Keywords

European Union, Migration, Asylum and Borders Policy, Prevention and tackling of irregular migration, Cooperation with countries of origin and transit.

I. Introducción

1. El año que concluye conmemora el vigésimo aniversario de la implantación de una política europea de inmigración y asilo (1) . La presión migratoria sobre las fronteras de la UE no es ninguna novedad, sino una constante de los últimos años en función de la cercanía del territorio de la Unión con el continente africano y el Oriente medio cuyos habitantes observan que en él pueden emprender una nueva singladura vital apartándose, muchas veces, de situaciones que pueden poner en peligro su vida o su integridad física.

El aumento en la llegada de migrantes y de solicitantes de asilo a la UE ha coincidido con un período complejo en el proceso de integración europea contribuyendo a acentuar las divisiones ya existentes entre sus Estados miembros, como se puso de relieve en relación con la adopción del Pacto Mundial para la Migración en diciembre de 2018 (2) , poniéndose de manifiesto la inoperancia gran parte de los mecanismos rectores de este particular sector. Frente a un primitivo consenso a favor del desarrollo de una política común en materia, surgieron también importantes discrepancias entre los países de la UE sobre cómo debería ésta llevarse a cabo. La consideración primitiva de la inmigración era vista esencialmente como un «problema» y, en consecuencia, se relacionaba con un objetivo específico centrado en «reducir la presión migratoria» sobre la UE y ello trajo consigo un modelo de ordenación de la inmigración caracterizado por una notas

marcadamente defensivas que ponían el acento en el control de las fronteras y en las necesidades coyunturales del mercado de trabajo, muy alejadas en la persona del inmigrante o del solicitante del asilo y en sus necesidades vitales, cuyo catálogo de derechos y libertades esta siempre condicionado por un amplio catálogo de requisitos previos (3)

Resulta notorio que el desarrollo de la actividad normativa originada en la UE ha estado caracterizado por la desconfianza y por la renuencia de los Estados miembros a ceder competencias en este ámbito y estas notas han presidido el debate migratorio orillando cuestiones tan esenciales como las relativas a las condiciones de vida de los migrantes en el espacio europeo, sus derechos y su incorporación a las sociedades de acogida.

2. Tras un largo período caracterizado por las indefiniciones (4) y por acciones de carácter sectorial, el objetivo fundamental del quehacer de la UE en este ámbito conforma una las prioridades fundamentales de la agenda política de la UE, concretándose en un conjunto de iniciativas a través de una acción rápida de las autoridades de los Estados miembros: migración legal y movilidad, migración irregular y trata de seres humanos, protección internacional y política de asilo, y maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad (5) . Dichas iniciativas se practican en cooperación con diversas Agencias de la UE, básicamente el Frontex, entidad comunitaria cuya finalidad es hacer operativa la estrategia de gestión de las fronteras de la UE que cuenta para ello con una importante dotación presupuestaria (6) .

Ello ha requerido el empleo de gran variedad de mecanismos e instrumentos, combinando políticas internas y externas, y ha involucrado a actores variados y de procedencia dispar: Estados miembros, instituciones de la UE, organizaciones internacionales, sociedad civil, autoridades locales y terceros países, pero todo este acervo se ha diseñado esencialmente para dar respuesta a retos inmediatos y parciales. Entre estos últimos se percibe el interés por avanzar en la integración del inmigrante en situación legal, poniendo el acento en sus derechos intrínsecos, con insistencia en los relativos a los menores y a las mujeres, frente al retroceso en la consideración de la inmigración irregular, que ha quedado circunscrita, substancialmente, al control de flujos migratorios (7) y a la protección del mercado laboral interno. Dicho en otros términos, las políticas migratorias de la UE, y los instrumentos que la ponen en práctica, están orientados preferentemente a la integración de la inmigración regular y a la prevención de la irregular. Esta doble orientación supone un obstáculo a la hora de construir un marco coherente e integrado entre las políticas nacionales y las procedentes de la UE.

La Unión sigue mostrando una marcada incapacidad para modular una política migratoria y de

3. Indudablemente la tragedia vivida por miles de migrantes en los últimos años (8) ha producido un punto de inflexión frente al estancamiento del sector. Triste es reconocer que el detonante fue la muerte de entre 700 y 900 personas el 19 abril 2015 en uno de los mayores naufragios de la historia reciente del Mediterráneo, que condicionó una reunión extraordinaria del Consejo Europeo cuatro días después con el objetivo declarado de «evitar que mueran más personas en el mar» como prioridad inmediata (9) . Pero también debe apuntarse con pesimismo que los compromisos alcanzados en dicha reunión no se separaron del enfoque tradicional centrado en la seguridad, con independencia del esfuerzo económico desplegado en las operaciones denominadas «Tritón» y «Poseidón». Soluciones coyunturales y no globales que

asilo común caracterizada por la competencia de los Estados miembros

no han impedido la reiteración de nuevos hechos luctuosos (10) . Baste retener que en los años siguientes en los que continuaron las muertes masivas de migrantes y refugiadas en el Mediterráneo y en el Atlántico (11) , diversas acciones llevadas a cabo se dirigieron a la criminalización y al acoso de los buques dedicados al rescate y salvamento de personas migrantes. Cinco años después de la grave crisis de 2015 que produjo un incalificable cierre de fronteras en varios países de la UE, que siguen justificando la medida, como es el caso de Hungría, con el argumento del derecho a decidir quién entra en el

país. La Unión, en efecto, sigue mostrando una marcada incapacidad para modular, sobre todo en ciertos sectores, una política migratoria y de asilo común caracterizada por la competencia de los Estados miembros para fijar los contingentes de admisión de los nacionales de terceros países que aspiren trabajar en su territorio y permisiva de que miles de refugiados y migrantes se encuentren paralizados en las fronteras de los Estados del sur al tiempo que los que los buques de auxilio siguen recogiendo náufragos que algunos gobiernos se niegan a acoger (12) .

Entre otras cuestiones, uno de los mayores escollos en presencia está representado por el conflicto de competencias en el sector. En efecto, en la UE rige un sistema competencial, caracterizado esencialmente por la competencia compartida, para desarrollar una peculiar política común de inmigración que, por el momento, no conduce a una declinación de la competencia de los Estados miembros, pese a su deber de lealtad dentro del respeto de los actos y objetivos de la política migratoria de la Unión.

II. Política común europea en materia de control de fronteras, asilo e inmigración

1. Una política común de difícil precisión

4. A lo largo de los años ochenta la Comunidad Europea de entonces comenzó a adjudicarse competencias en el sector de la gestión de los flujos migratorios y en el de la admisión, permanencia, residencia y expulsión de los migrantes. Dicha asunción de competencias obedecía a la apreciación de que la inmigración era un problema que la acción individual de los Estados miembros no podía resolver, pues las actuaciones aisladas o inconexas resultaban insuficientes para responder a unos movimientos tan complejos y cambiantes como son los migratorios.

Después de un período de cooperación intergubernamental, caracterizado por múltiples desencuentros, el proceso desencadenado por el «acervo de Schengen» (13) propició el impulso de una política europea en materia de inmigración que comenzó a configurarse, a partir del Tratado de Amsterdam y del Consejo de Tampere 1999 (14) , como un modelo de mayor alcance, con la incorporación del asilo, de la libre circulación, de los visados, de las reglas de paso de fronteras exteriores, de la inmigración o de los derechos de los nacionales de terceros Estados a las políticas comunes (15) . Dicha incorporación fue básica para en la consolidación del nuevo espacio europeo de libertad, de seguridad y de justicia (16) , constituyendo uno de sus capítulos más importantes. Mas las acciones emprendidas en el sector no dejaron de ser limitadas por no existir un programa donde se definieran los objetivos y las acciones pertinentes para gestionar los flujos migratorios y se diseñaran las medidas para regular la admisión, la residencia y la expulsión de nacionales de terceros Estados y un repertorio de actuaciones para prevenir la inmigración ilegal y la trata de seres humanos (17) . En todo caso, la acción promovida desde las instituciones de la UE para dotar de contenido a la política de inmigración estuvo condicionada y mediatizada por circunstancias de

naturaleza diversa, de las que no fueron ajenos los acontecimientos del 11 septiembre 2001, por eso la adopción de actos de carácter no jurídicamente vinculantes superaron con creces los derivados de la normativa propiamente comunitaria (18) .

5. Los últimos años se han caracterizado por haberse fijado la UE un objetivo mucho más ambicioso en el marco de una específica «política común», que ha contado con el respaldo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (19) . En esta materia se observó, además, que frente a las limitaciones que los Tratados constitutivos imponen a las competencias de la Unión, éstas tienden a desbordar los textos convencionales en los que se fundamentan y a superar el marco textual de los Tratados (20) . No puede negarse que en esta operación los Estados miembros transfirieron a la UE algunos de sus prerrogativas en materia de controles de asilo, inmigración y fronteras (21) , dentro de un proceso de extraordinaria dificultad (22) , sobre todo en lo que concernía a la identificación y adscripción gubernamental de algunas autoridades intervinientes en el proceso de gestión o tramitación de los visados de larga duración (23) .

Al igual que en cualquier acción común, la materia referida se ha desarrollado de manera progresiva y paulatina, aunque en este sector existen especiales obstáculos al constituir una materia políticamente muy sensible (24) . Por eso el Tratado de Amsterdam supuso una aportación esencial al sustituir la coordinación intergubernamental por una política común (arts. 63 a 65TCE) con inclusión de la competencia comunitaria en la regulación del cruce de las fronteras exteriores para estancias de corta duración con la intención de permanecer en territorio comunitario por un período de tiempo superior a los tres meses (art. 63.3º).

Semejante atribución competencial configuró la esencia de una política de inmigración futura, extensiva tanto a las condiciones de entrada y residencia, como a las normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar (art. 63.3º.a), como, también, a la inmigración y a la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales (art. 63.3.b) (25) . Con ello la UE contó por vez primera con competencias sobre los movimientos migratorios en tres sectores aludidos (26) al que se vino a incorporar el del asilo y la protección de los refugiados siguiendo los parámetros de la Convención de Ginebra de 1951 (27) , restando con ello una competencia fuertemente defendida por algunos Estados miembros, que se resistían a transferirla.

6. Pese a esta transferencia, la política de inmigración europea sigue teniendo de «común» poco más que el nombre, porque sigue sin producirse el suficiente consenso entre los Estados miembros sobre sus contenidos fundamentales. La inmigración se ha convertido, en buena parte, en una cuestión política al ofrecer características cualitativas y cuantitativas de tal entidad que ha desplazado la actuación puramente nacional de los legisladores internos del plano económico al plano político y social, condicionando a la vez la actuación de la UE en las relaciones entre los Estados miembros y entre éstos y los Estados de origen o de tránsito de migrantes para una definición de una política común en materia de fronteras, asilo e inmigración. La razón es clara: la Comisión persiste en extender su ámbito de actuación alegando que uno de los objetivos fundamentales de la UE es la «complitud» de una política migratoria que comprenda tanto la migración legal como la ilegal.

Mas la puesta en práctica de la gestión de los flujos migratorios ha de responder a una serie de postulados previos. Entre ellos destaca la necesidad de garantizar un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, mejorar las medidas de lucha contra la inmigración ilegal y fomentar la cooperación con terceros Estados en

todos los ámbitos. Desde el Consejo Europeo de Tampere, dicha cooperación ha sido uno de los principios conductores europeos en el área de la inmigración (28) y, a partir de aquí, las acciones se han orientado a desarrollar unos vínculos más estrechos con países de origen y de tránsito en un intento de gestionar los flujos migratorios de un modo más efectivo (29). Estas exigencias han condicionado una serie de previsiones de muy distinto alcance. De un lado, la UE pretende desarrollar un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los migrantes regulares comparable al de los ciudadanos de la Unión; siendo crucial, en este contexto, la relación de la UE con terceros países para conseguir un equilibrio entre la necesaria afluencia de extranjeros y la seguridad interior. De otro lado, la UE considera que una regulación ordenada de la inmigración legal permitirá mitigar los riesgos derivados de la inmigración ilegal en los próximos años. Mas por el momento ese equilibrio es inexistente pues frente al amplio desarrollo de toda la materia concerniente a la seguridad (gestión de fronteras, política de visados, control de la inmigración irregular), el capítulo de la inmigración legal, es mucho más reducido o, en todo caso, está más fragmentado.

2. Previsiones del Tratado de Lisboa

7. Transcurridos diez años desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la política migratoria de la Unión sigue enmarcada en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia, configurándose respecto a éste con un marcado carácter autónomo, que se distingue por sus objetivos relativos a los controles en las fronteras y de la competencia en materia de asilo e inmigración (30). Incluye este instrumento dentro del área de competencia exclusiva de las materias que no estén clasificados como política común (unión aduanera, política monetaria, normas de competencia), comprendiendo las políticas comunes de materias cualificadas en el ámbito de las competencias compartidas (transporte, agricultura, cooperación al desarrollo). En este contexto, la especificidad de la política migratoria responde a que su desarrollo es particularmente complicado por conservar los Estados miembros un control sobre su aplicación.

Nos hallamos ante una política que entraña graves desequilibrios, propiciados voluntariamente por los Estados miembros

De todo lo que precede se desprende que nos hallamos ante una política que entraña graves desequilibrios, propiciados voluntariamente por los Estados miembros, que han dado prioridad a ciertos elementos como la gestión operativa de las fronteras exteriores o la lucha contra la inmigración ilegal a expensas de asilo y la inmigración legal. Esta voluntad, que se iba expresando muy lentamente, se formuló claramente en el Tratado, lo que favoreció de inmediato el ejercicio de la competencia de la Unión justificándose con respecto al principio de subsidiariedad. De esta suerte, la Comisión comenzó a actuar en el entendimiento de que el problema migratorio no podía ser solucionado con mayor eficacia a escala nacional, regional o local. Semejante comportamiento no se opone a la coexistencia de las competencias de la UE con las propias de los Estados miembros, pues en un ámbito tan delicado como la inmigración, estos últimos no parecen dispuestos a renunciar a sus prerrogativas. Es esta, sin duda, la nota más característica de la política migratoria de la UE.

El art. 67, ap. 2 TFUE, incluido en las disposiciones generales del título relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, dispone con carácter general que la UE «desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países». Se configura así, en los propios términos del precepto, una «política común» que abarca tres materias diversas: control de fronteras, asilo e inmigración. Cabe insistir en que no nos hallamos

ante sector objeto de competencia exclusiva de la Unión (31) , pero el empleo de la expresión «política común» evidencia una vocación de ampliación, coordinación y continuidad que puede tener una importante proyección en el futuro (32) .

8. Desde la perspectiva institucional, aparte del refuerzo de las competencias del Tribunal de Justicia, que puede pronunciarse con carácter prejudicial sobre la totalidad de las materias incluidas en el espacio de libertad, seguridad y justicia, queda por consignar que el art. 68 TFUE resalta el papel del Consejo en la definición de las orientaciones generales que deben guiar la intervención de las instituciones (art. 15 TUE). Frente al sistema anterior en cuyo seno las medidas en este sector eran adoptadas por unanimidad por el Consejo, previa consulta al Parlamento, en la actualidad las medidas adoptadas siguiendo el procedimiento legislativo ordinario contempladas en el art. 79, ap. 2 TFUE, comprenden tanto la inmigración legal como la ilegal y son adoptadas por el Consejo y el Parlamento Europeo de forma conjunta y con arreglo al procedimiento legislativo ordinario del art. 294 TFUE. Este precepto supone la culminación del desarrollo de la competencia de la UE para regular una materia íntimamente relacionada con la libre circulación de personas constituyendo un punto de equilibrio entre dos elementos inherentes a cualquier política migratoria: la gestión del flujo de la migración regular y la lucha contra la inmigración ilegal. Este equilibrio, no exento de dificultades que ha obligado incluso a pronunciarse al Tribunal de Justicia (33) , es particularmente importante porque en la definición de la política de la UE en la materia se registra una constante dialéctica entre la tutela del interés común europeo y la defensa de las prerrogativas nacionales y la protección de los derechos fundamentales de los migrantes, basada en los valores de respeto de la dignidad humana y la solidaridad, permitirá que estos últimos contribuyan plenamente a la economía y sociedad europeas (34) .

Por su parte, la extensión del procedimiento de codecisión al ámbito de las fronteras, asilo e inmigración intenta paliar de alguna manera el déficit democrático con una mayor participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en una materia íntimamente vinculada al respeto de los derechos fundamentales (35) ; además la supresión de la regla de la unanimidad se considera de gran utilidad para evitar los considerables retrasos en el desarrollo de esta política.

Con independencia del ámbito competencial atribuido a la Comisión por el Tratado de Lisboa su papel queda reforzado desde la perspectiva institucional en dos direcciones: por una parte, al admitirse la posibilidad de que presente recursos por incumplimiento contra los Estados miembros que no respeten las disposiciones establecidas en el marco de fronteras, asilo e inmigración; por otra parte, al poder proponer al Consejo la adopción de medidas que establezcan los procedimientos que seguirán los Estados miembros para efectuar, en colaboración con ella, una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, de la política que estamos examinando.

9. La puesta en marcha de la política común de fronteras, asilo e inmigración ofrece una diversidad que se manifiesta especialmente en el marco normativo y en el de la cooperación entre los Estados miembros. Resulta obvio que el comportamiento individual de un Estado en este sector es susceptible de afectar a los intereses de los demás. Baste atender a que el acceso de un individuo al territorio de uno de los Estados miembros genera automáticamente su circulación en el territorio de otros Estados miembros. De ahí que sea menester que cada Estado tenga en cuenta los intereses de sus socios a la hora de construir la ordenación de su particular política de inmigración, integración y asilo. Fuerza es confesar que no por virtud, sino por interés propio los Estados miembros de la UE comenzaron hace veinte años a aproximar sus políticas en concreto sector.

Desde el punto de vista normativo, mientras que en el sector del control de las fronteras exteriores

el instrumento de base es el Reglamento y la existencia de una cooperación interestatal es la nota dominante, en materia de asilo y de inmigración el procedimiento de normación empleado es la de Directivas y la cooperación mucho más limitada, observando los Estados miembros una marcada tendencia hacia el mantenimiento del *statu quo* o hacia una armonización limitada. Al lado de normas comunes mínimas, esencialmente a través de Directivas, que los Estados miembros tienen la obligación de transponer, estos últimos pueden legislar sobre los temas no contemplados por ellas y también, adoptar excepciones a las normas comunes en la medida en que estas disposiciones lo permitan.

Puede afirmarse a partir de aquí que el sistema institucional establecido en el Tratado de Lisboa, ampliando los poderes de la Unión sobre el tema, dio un paso adelante hacia la reactivación de la política europea de fronteras, asilo e inmigración. Ciertos principios orientadores, que representan los valores básicos de las actividades europeas en este sector, como la mejora de la solidaridad, la responsabilidad compartida o la asociación estrecha han adquirido un carácter vinculante en las áreas del asilo, la gestión de fronteras y la inmigración. La razón es clara, al incentivarse la intervención y participación de todos los sujetos, públicos y privados, en la conformación y aplicación de la política migratoria. Ello se concretó en el establecimiento de un marco jurídico más homogéneo y coherente, en un enfoque más equilibrado entre la necesaria seguridad y el respeto a los derechos fundamentales para la gestión de los flujos migratorios y, como se verá en el apartado siguiente, en la agilización de la distribución de competencias en relación con los Estados miembros. Y no es de menor importancia el establecimiento de las bases legales necesarias para la puesta en marcha de las medidas que permitan desarrollar la «asociación y cooperación con terceros países con el fin de gestionar los flujos de personas que soliciten asilo o protección subsidiaria o temporal» [art. 78.2º,g) TFUE].

A partir de aquí se propugna la utilidad de un código común europeo de inmigración y de un manual de directrices comunes europeas para asegurar su implementación y accesibilidad y combatir la discriminación y el racismo en el mercado de trabajo. El código debería aportar una mayor transparencia y claridad jurídica sobre los derechos y libertades de los nacionales de terceros países que residen en la UE y consolidar la legislación mediante un marco uniforme y transparente de derechos y estándares comunes, incluyendo los aplicables a migrantes no documentados (36) .

III. Marco competencial

1. Problemas de delimitación (37)

10. En el interior de la UE la gestión de los flujos migratorios ha estado tradicionalmente bajo el control individual de cada Estado miembro por vincularse estrechamente a las esferas más íntimas de su soberanía nacional, pero la Unión pronto tomó conciencia de que dicha gestión precisaba abarcar un bloque coherente y exhaustivo de actuaciones, que comprendieran tanto la dimensión interna como la externa (38) , habida cuenta de las limitaciones los Estados miembros para encargarse de gestionar un fenómeno de tanta complejidad.

Esta es la razón por la cual la UE fuese asumiendo paulatinamente un conjunto de competencias relacionadas con el control de los flujos migratorio y, con el propósito de ponerlas en práctica, acometiese una intensa actividad normativa cubriendo diferentes sectores y ámbitos pero con un resultado regulador bastante heterogéneo, fragmentario y de difícil manejo (39) . Dicha actividad

se vio precedida o complementada por numerosas comunicaciones de la Comisión, libros verdes, planes de acción, guías de actuación, etc... que tuvieron la virtud de orientar la actividad de las instituciones comunitarias. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa implicó la asunción por la UE de un marco competencial que le ha permitido desarrollar política común de inmigración y asilo extensiva al control de las fronteras exteriores. En todo caso, el Tribunal de Justicia se ha encargado de fijar los límites de las competencias de los Estados en este ámbito (40)

11. Cuenta, de esta suerte, la UE con una competencia compartida en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 4, ap. 2, j) del TFUE), cuyos objetivos y modalidades de ejercicio se precisan en el Título V de la tercera parte del TFUE. Dicha competencia se concreta en los arts. 77 a 79 TFUE, que definen los contenidos de la política común de fronteras, asilo e inmigración (41) :

- El *control en la frontera*, posee un triple objetivo en el sentido de garantizar a) la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores; b) los controles de las personas; y, c) la vigilancia eficaz en el cruce de y las fronteras exteriores e instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores. Ello comprende la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración, los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores, las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por la Unión durante un corto período y cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores (art. 77). Resulta obvio que la UE debe asumir mayor responsabilidad en el control de las fronteras exteriores propugnándose incluso para ello la creación de un servicio común europeo de guardia de fronteras compuesto por un contingente europeo de agentes especializados que presten apoyo a los Estados miembros (42) . Y dicha gestión eficiente implica el empleo adecuado de las nuevas tecnologías y, en concreto, de los sistemas informáticos.

- La *política común en materia de asilo* pretende brindar un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución (43) . Ofrece singular importancia pues a pesar de la evidente armonización legislativa en el sector los Estados miembros siguen conservado un alto grado de discrecionalidad dando lugar a prácticas muy diferentes. No es casual que este «Sistema Europeo Común de Asilo» (SECA) se concibiera para aplicarse a los nacionales de terceros países en toda la Unión. A su lado, y entre otros requisitos, se contempla un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional, y un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva y procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria (art. 78) (44) . Pero ha de reconocerse que por el momento el SECA ha deparado escasos resultados al insistir en el incremento de las políticas de externalización de fronteras y de retorno, sin decidirse a la construcción de cauces legales, garantistas y seguros, para acceder al procedimiento de protección internacional. Como resultado, la recepción y acogida de solicitantes de protección internacional están mal repartidas entre los Estados miembros y caracterizadas por tirantezas culturales, sociales y políticas (45) . Sería deseable en tal sentido una colaboración más estrecha con Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) pues esta materia requiere la involucración y la responsabilidad conjunta de la comunidad internacional,

- La *política de inmigración* está destinada a garantizar una gestión eficaz de los flujos

migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas (46) . En este marco se determinan, las bases jurídicas que permiten la adopción de una serie de medidas que facilitarán la consecución de los fines previstos; entre éstos, se subraya el establecimiento de una base jurídica clara que habilita a la UE a celebrar acuerdos con terceros Estados de readmisión de los nacionales que no cumplen con las condiciones de entrada, estancia o residencia en el territorio de los países miembros, por un lado, y la adopción de medidas que apoyen y fomenten la integración de los nacionales de terceros países, por otro (47) . Queda a salvo a la competencia de los Estados miembros en orden a) a la fijación del volumen de entrada de nacionales de terceros países, cuando pretendan acceder al empleo, b) a su integración cuando consiga la residencia legal, y c) al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior (48) .

12. Lo esencial del ámbito intervención de la Unión en la materia sigue quedando dentro de la «competencia compartida» si bien se observa un cierto fortalecimiento del papel de la Unión. En efecto, el Tratado de Lisboa establece las medidas que adoptarán en la materia el Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, esto es, en codecisión, a través de reglamentos, directivas y decisiones tendentes a armonizar las políticas de los Estados miembros; pero también puede determinar normas específicas en los ámbitos siguientes: a) las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar; b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros; c) la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal; d) la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños (art. 79.2º TFUE).

A su lado, las denominadas «políticas transversales» han sido convertidas por el Tratado de Lisboa en nuevos ámbitos de competencia en los que podrá intervenir la UE. Responden a la denominación de «competencias de apoyo» por cuanto la Unión no obtiene competencias legislativas complementarias, limitando su actuación al apoyo de determinadas acciones de los Estados miembros. De acuerdo con el art. 6 TFUE la UE solo puede intervenir en estos casos al objeto de respaldar, coordinar o completar la acción de los Estados miembros. Carece, pues, de poder legislativo en estos ámbitos y le está vedado interferir en el ejercicio de estas competencias reservadas a los Estados miembros.

Aunque, como se ha indicado, la competencia de la Unión en materia de fronteras, asilo e inmigración tiene carácter compartido, deja ciertos espacios a otras modalidades competenciales. Es el caso del art. 79.4º TFUE según el cual, «el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros».

2. Reserva de competencia por los Estados miembros

13. Recordemos una vez más que una política común de fronteras, asilo e inmigración está muy lejos de configurarse como una competencia exclusiva de la Unión. Se trata de una materia especialmente sensible donde la competencia de la Unión ha de coexistir necesariamente con la de

los Estados miembros que no están dispuestos a renunciar a las mismas. En efecto, los Estados miembros de la UE continúan siendo soberanos e independientes, pero han transferido a esta última una gran cantidad de competencias siendo cada vez más conscientes de que al menos es necesario armonizar en cierto grado las políticas de inmigración de los países de la UE (no obstante, aún no se ha alcanzado ningún consenso sobre cuánto deberían armonizarse). En muchos casos existe una cierta confusión acerca de las responsabilidades atribuidas las instituciones europeas y las competencias que conservan los Estados miembros: por supuesto, las manifestaciones de la soberanía no desaparecieron por completo en favor de la voluntad de armonización entre los distintos Estados miembros, y las prerrogativas soberanas están muy presente en la forma en que los representantes de los Estados participan en la elaboración de directivas y reglamentos a escala europea.

Evidentemente, los Estados de la UE que comparten los mismos desafíos, a pesar de las diferentes tradiciones y normativas, comenzaron a desarrollar un modelo nuevo y sin precedentes de gestión de la inmigración en común. Pero ello no se ha generalizado, a lo que debe añadirse que las preferencias de la UE en el sector de fronteras, asilo e inmigración no tienen por qué coincidir con las de sus Estados miembros pues éstos vinculan con frecuencia las cuestiones migratorias a las de seguridad, política de empleo y política social. El resultado de esta discrepancia repercute en la consecución la política común al no poder desarrollarse sin afectar a áreas muy sensibles que algunos Estados miembros no están dispuestos a renunciar. Dicho en otros términos, una verdadera política común en esta materia debe basarse en el apoyo y el respeto de las competencias nacionales.

14. Un marcado particularismo ha caracterizado, por ejemplo, la admisión de nacionales de terceros países a efectos de empleo, en las diversas normativas de extranjería elaboradas por los Estados miembros que reflejan con nitidez la presencia de intereses concretos e inmediatos orientados preferentemente a la ordenación del mercado laboral y, dentro de él, a la atención preferente a la atención de la mano de obra nacional. No son frecuentes las acciones centradas en la cooperación, el intercambio de información y la comunicación entre Estados miembros. Pero en algunos casos la Comisión ha fijado ciertos criterios que deben ser observados, como la exigencia de una propuesta de empleo (49) , de recursos financieros suficientes o de un seguro de enfermedad para obtener un permiso de residencia temporal. Dicha tendencia no constituye, sin embargo, la regla general. Los Estados miembros siguen siendo muy celosos en mantener sus poderes en lo que concierne a cuestiones tales como la fijación de cuotas o contingentes anuales (50) o de medidas de regularización que confieren a determinados grupos de trabajadores de terceros Estados una situación laboral legalmente estable con posibilidades de renovación (51) . Tienden de este modo a aplicar una política de inmigración selectiva, particularmente en relación a las necesidades de su mercado laboral, ignorando el impacto que semejante actuación puede tener en otros Estados miembros Y a ello debe agregarse el mantenimiento de la posibilidad de suscribir acuerdos bilaterales en materia de empleo con el objeto de complementar las deficiencias de mano de obra nacional en un determinado sector de actividad, por ejemplo, agricultura, construcción u hostelería, aunque también pueden utilizarse para reforzar determinados vínculos de carácter histórico, cultural o lingüístico con una determinada comunidad nacional (52) .

Pero conviene no exagerar: los trabajadores migrantes constituyen una mano de obra imprescindible para la UE por suministrar una solución eficaz a las insuficiencias de trabajadores en determinados sectores y a la mano de obra altamente cualificada. Resulta paradójico que se pretenda vincular la política común de inmigración al «mercado de trabajo europeo» cuando éste

hoy por hoy sigue siendo una entelequia por configurarse a partir de la convergencia de los mercados de trabajo nacionales (53) .

3. Ejercicio

15. El establecimiento de un enfoque coherente de la migración requiere que tanto los Estados miembros como la propia UE demuestren un mayor respeto por las estipulaciones del marco legal y normativo que afecta a los migrantes, especialmente los instrumentos centrales de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y los procedentes de los sistemas de protección europeos (54) . Según el art. 67, ap. 1 TFUE, «La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales» (55) .

El margen de las acciones particular es adoptadas de los Estados miembros está limitado por una obligación general de respeto a los derechos fundamentales en toda su extensión

Por consiguiente, el margen de las acciones particulares adoptadas de los Estados miembros, en orden a la ejecución de las disposiciones sobre movimientos migratorios, está limitado por una obligación general de respeto a los derechos fundamentales en toda su extensión (56) , tanto de acuerdo al Derecho internacional, como de conformidad al Derecho de la Unión (57) . Abarca, esencialmente, los instrumentos emanados de Naciones Unidas y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (58) que incluye, como ha precisado el TEDH y corroborado el TJUE, la reagrupación familiar (59) y prohíbe la discriminación (art. 14) y tratos diferenciados por razón de nacionalidad y del estatus migratorio (60) . Incluye también las previsiones de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (61) que no solamente recoge el derecho de asilo (art. 18) (62) y el principio de no devolución, prohibiendo el retorno de una persona a una situación de temor justificado de persecución o de riesgo real de tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes (art. 19), sino que dedica una serie de preceptos relativos a la protección de las personas, *v.gr.* en orden a tutela judicial efectiva (art. 47) de especial aplicación ante la vulneración de los derechos relacionados con la inmigración. Sin embargo, la Carta excluye a las personas en situación irregular del disfrute de ciertos derechos, como el goce de unas condiciones laborales equivalentes a las que disfrutaban los ciudadanos de la Unión» (art. 15.3º) o los beneficios de la ayuda social (art. 34). Y a este

catálogo debe añadirse y el art. 19 de la Carta Social Europea que presta atención al derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y asistencia.

Dentro de las rúbricas donde esta normativa se ha impuesto al ejercicio de las competencias de los Estados en materia migratoria figuran los capítulos relativos a la encarcelación de nacionales de terceros países en procedimientos de retorno por entrada o estancia irregulares (63) , el de las solicitudes de asilo (64) o el de la protección de los menores (65) . No obstante, acaso donde la incidencia de las normas sobre derechos humanos tenga mayor operatividad sea en el ámbito del control de las fronteras exteriores (66) .

16. El ejercicio de las competencias en materia de fronteras, asilo e inmigración está determinada por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (art. 5.1º TFUE), que deberán aplicarse de conformidad con el Protocolo n.º 2 TFUE, siendo susceptibles de control jurisdiccional (67) . Y a ellos debe unirse la acción del principio de solidaridad:

- El carácter global de la inmigración y la subsiguiente cuestión de la integración de los

migrantes amerita un planteamiento global que implique a todos los sectores concernidos incluyendo a las instituciones públicas de los Estados miembros, que deben comprobar de forma constante que sus acciones se acomoden a las practicadas por los Estados miembros. Es aquí donde despliega sus efectos el *principio de subsidiariedad*, al regular el ejercicio de competencias compartidas entre los Estados miembros y la UE interviniendo esta última cuando los objetivos de la acción pretendida no sean alcanzados de forma suficiente por los Estados Miembros y sí lo sean a nivel de la Unión; con ello se trata de aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano en la mayor medida posible (68) : un principio rector imprescindible para sistematizar el ejercicio de las competencias compartidas por los niveles europeo y nacional/regional/local, centrándose en sinergias y soluciones constructivas (69) . Nos hallamos, pues, ante una especie de «gobernanza multinivel» que abarca las acciones coordinadas de la UE, de los Estados miembros y de los entes locales y regionales (70) . De acuerdo con el art. 5.3º.1 TUE «en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la UE intervendrá únicamente en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central, ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión» (71) . Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio con arreglo al procedimiento establecido en el referido Protocolo n.º 2 (72) . Este principio es tanto más pertinente al permitir a los Estados aplicar normas adicionales de protección, en coherencia a la naturaleza compartida de la competencia en materia de fronteras, asilo e inmigración, y con la necesidad de adaptación de la política migratoria a realidades sociales y económicas y ambientales diversas.

- Conforme al *principio de proporcionalidad*, el contenido y la forma de la acción de la Unión «no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados» (art. 5, ap. 4, párr. 1.º TUE) (73) . Cuando resulte necesaria una intervención más intensa de la Unión para alcanzar los objetivos perseguidos, en el marco de las competencias atribuidas, el Tratado no excluye la intervención de la Unión a través de reglamentos (74) . A tal fin, no es necesario recurrir a la cláusula de flexibilidad (art. 352 TFUE), que sólo es de aplicación cuando no se prevean en los Tratados los poderes de actuación necesarios (75) . Desde la perspectiva del control jurisdiccional, éste se efectúa en función del principio enunciado, pues compete al TJ examina la adecuación de la medida nacional al objetivo perseguido, su necesidad y el equilibrio entre los distintos intereses (76) .

- *Acción del principio de solidaridad*: El objetivo de la Unión de constituir un espacio de libertad, seguridad y justicia deberá alcanzarse, entre otras acciones, a través de medidas comunes que configuren una política en materia de asilo e inmigración, basada en la solidaridad entre los Estados miembros, que sea equitativa con los terceros países y sus nacionales (art. 67.2º TFUE). En consecuencia, las políticas de inmigración se rigen por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, que exterioriza una importante proyección en el ámbito financiero. A ello cabe agregar que de conformidad con el art. 80 TFUE «Las políticas de inmigración se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero». Un precepto que no ha sido desarrollado suficientemente (77) . No obstante, las posibilidades del postulado no han encontrado la realización deseada pues, como se ha dicho con razón, «el principio de solidaridad entre los Estados miembros en materia de gestión y control de los flujos migratorios tiene que materializarse en realizaciones concretas y no puede limitarse a meras declaraciones de intenciones» (78) . Ningún Estado miembro está en condiciones de resolver de

manera individual las cuestiones migratorias y, quiéralo o no, está abocado colaborar intensamente con los otros Estados miembros conformidad con los principios de solidaridad y de responsabilidad compartida.

IV. Manifestaciones de carácter institucional

1. Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)

17. Con el objeto de proteger las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE y de los Estados asociados al «espacio Schengen» se proyectó en 2004, financiada por todos ellos, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex), concebida para la aplicación de los aspectos operativos del control de las fronteras exteriores mediante operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas, análisis de riesgos, intercambios de información, relaciones con terceros países y retorno de personas que sean objeto de una decisión en tal sentido. La eficacia operativa de esta Agencia se enfrentó desde su nacimiento a dos grandes desafíos: los medios a su alcance y la coordinación de sus actuaciones con otras agencias y organismos con competencias concurrentes en el ámbito de las fronteras exteriores, a los efectos de avalar la coherencia de sus actuaciones (79) .

Sobre la actuación de este organismo se ha escrito mucho y en su mayor parte con contenido muy crítico (80) . Baste consignar ahora que, con posterioridad el 18 diciembre 2015 y como respuesta a la ininterrumpida crisis migratoria en Europa (81) , el Consejo Europeo apoyó de forma decidida la creación de un nuevo órgano: la «Agencia Europea Guardia Europea de Fronteras y Costas», que en 2016 sustituyó a Frontex conservando, sin embargo, la misma personalidad jurídica (82) . La idea subyacente del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, que entró en vigor el 6 octubre 2016 (83) , consistió en reforzar el mandato de la antigua Agencia, aumentando sus competencias y adaptando sus actividades operativas a las nuevas circunstancias, aprovechando para introducir normas comunes para la gestión de las fronteras exteriores y extremando la vigilancia sobre las mismas. Como primeras medidas la Agencia comenzó a realizar «evaluaciones periódicas» de la situación y de los eventuales riesgos para pasar, en un segundo momento, a «evaluaciones de vulnerabilidad obligatorias» con el propósito de identificar y corregir los puntos más débiles del sistema (84) y de comprobar la capacidad y preparación de los Estados participantes para hacer frente a los retos en las fronteras exteriores.

Previas estas generales observaciones resulta obligada la alusión a las acciones de la Agencia tendentes a evitar tragedias humanas. En concreto ha coordinado las operaciones marítimas conjuntas para asegurar el control efectivo de las fronteras marítimas exteriores de la UE (85) . De ello dan buena cuenta una serie de «operaciones conjuntas» como las denominadas «Themis», «Poseidón», «Indalo», o «Sophia» (86) que han contado con un cierto éxito, como demuestra que en el año 2018 contribuyeron al rescate de unas 40.000 personas. El aumento de la acción en el Mediterráneo ha puesto de relieve un hecho indiscutible: que la gestión de las fronteras exteriores se configura como una responsabilidad compartida (87) .

18. La Comisión se ha decidido en los últimos tiempos a ampliar la misión de la Agencia en dos direcciones diversas:

- Reforzando los ámbitos del *control de las fronteras exteriores, el retorno, el asilo y la lucha*

contra la delincuencia transfronteriza, con el incremento de la asistencia técnica y operativa en la frontera. Para ello procedió a la reforma la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que ha devenido en un «cuerpo permanente» integrado por cuatro categorías de personal operativo, a saber: a) miembros del personal estatutario; b) personal destinado a la Agencia en comisión de servicios de larga duración por los Estados miembros; c) personal proporcionado por los Estados miembros para despliegues de corta duración, y d) personal que forma parte de la reserva de reacción rápida para intervenciones fronterizas rápidas. Recientemente, el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 noviembre 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (88) pretende continuar las acciones frente a los retos migratorios y a las eventuales amenazas a las fronteras exteriores, con el propósito de preservar el nivel de seguridad interior en la Unión a través de la detección, prevención y lucha contra la delincuencia transfronteriza en las fronteras exteriores.

- Incrementando la *cooperación reforzada con terceros países*. Partiendo de las posibilidades que ofrece el control preventivo de los flujos migratorios se han incrementado las acciones de colaboración con los países de procedencia y de tránsito de emigrantes (89) . Un paso previo es facilitar unas estrechas relaciones de trabajo para desplegar equipos en operaciones conjuntas a ambos lados de las fronteras comunes (90) ; pero luego debe prestarse atención a otras cuestiones prioritarias: habida cuenta que la mayor parte de traficantes no residen en el territorio de la UE, si no hay colaboración del exterior no es posible poner fin a sus actividades.

19. El contexto anteriormente descrito es donde ha evolucionado el Enfoque Global de la Migración de la UE desde que fuese establecido en 2005, en un afán de equilibrar el déficit competencial de la UE en materia de la política exterior, para abordar todos los aspectos importantes de la migración de forma equilibrada y completa en contacto directo con terceros Estados involucrados, que confirmaron en una primera etapa unos resultados poca alentadores (91) . La práctica posterior ha confirmado la necesidad de profundizar en este apartado incorporando una coherencia política más sólida, vinculada con otros ámbitos de actuación, que permita un mejor equilibrio tanto en orden a las cuestiones abordadas como con referencia a concretas áreas geográficas. Por eso el Consejo viene reclamando desde hace años «la necesidad de reforzar la cooperación de los Estados miembros y de la Comisión con los países de origen o tránsito para luchar contra la inmigración irregular en el marco del Enfoque Global de la Migración» (92) . Alerta, sin embargo, de los riesgos que pueden implicar ciertas acciones basadas en el suministro de «incentivos» o de «otros medios de influencia», aunque sin descartarlos. Y, en caso de que proceda su empleo, deberán tenerse muy presente de las circunstancias particulares del Estado de origen de la migración, y el papel que este desempeñe en el marco de la política exterior de la UE.

Esta es la razón por la cual cada vez en mayor medida este instrumento aluda a los objetivos estratégicos de la Unión y los instrumentalice en propuestas concretas para el diálogo y la cooperación, en particular con los vecinos del Sur y del Este, África, los países de la ampliación y otros socios estratégicos. En este último marco la UE ha concluido recientemente acuerdos con Albania (octubre de 2018) y Montenegro (octubre de 2019) y Serbia (noviembre de 2019) sobre cooperación en la gestión de fronteras. La finalidad de estos instrumentos es posibilitar la ayuda a estos países por parte de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la gestión de fronteras, realizar operaciones conjuntas y desplegar equipos en las regiones fronterizas con la UE. Esta concreta actividad se aplica a través de un modelo de acceso de cuatro niveles que incluye: medidas en terceros países, medidas con terceros países vecinos, medidas de control fronterizo y

medidas dentro del área Schengen (93) .

2. Programa Marco para la Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios

20. En el sector estudiado la aludida cláusula de solidaridad cuenta en el art. 222 TFUE con diversas manifestaciones pero vinculadas las más de las veces a ataques terroristas, no contemplándose una extensión de solidaridad mutua relativa a los flujos migratorios. La referencia puntual para las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración está contenida en el art. 80 TFUE según el cual la ejecución de dichas políticas se regirá «por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio». Con este apoyo normativo el Consejo, ha establecido una serie de recursos financieros flexibles y coherentes. Al efecto se cuenta con una serie de fondos que forman parte el Programa Marco para la Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios, constituido en 2005 (94) que están destinados a apoyar al conjunto de países de la UE en la gestión integral de las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la UE y la implementación de políticas comunes de asilo e inmigración. El ámbito de actuación del programa cubre cuatro sectores: a) controles y vigilancia de las fronteras exteriores («gestión integrada de las fronteras») y política de visados; b) retorno de los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en la UE, e) integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente; y d) asilo.

Su objetivo es alcanzar un reparto justo de responsabilidades e incrementar la solidaridad entre Estados Miembros y, al mismo tiempo, reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia dentro de la UE. Cada una de estas líneas de actuación está apoyado por un Programa marco. Dichos programas son

- *Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países (FEI)*, cuya misión es apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para hacer posible que nacionales de terceros países con diversos orígenes económicos, sociales, culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos reúnan las condiciones de residencia y facilitar la integración de estos en las sociedades europeas. Su filosofía se inspira en que la consecución de una política de migración eficaz únicamente tendrá éxito si se sustenta en unas políticas de integración también eficaces (95) .

- *Fondo Europeo para los Refugiados (FER)*, cuyo objeto es apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para mejorar las condiciones de acogida, aplicar procedimientos de asilo justos y eficaces, y promover buenas prácticas en el área de asilo para proteger los derechos de las personas que requieren protección internacional y permitir que los sistemas de asilo en los Estados Miembros funcionen eficazmente (96) .

- *Fondo Europeo para el Retorno (97)* , que coordina los esfuerzos realizados por los Estados miembros para mejorar la gestión del retorno en todas sus dimensiones mediante el uso del concepto de la gestión integrada y disponiendo lo necesario para que los Estados miembros puedan ejecutar las acciones comunes o las acciones nacionales que persigan los objetivos comunitarios con arreglo el principio de solidaridad, teniendo en cuenta la legislación comunitaria en este ámbito y respetando plenamente los derechos fundamentales.

- *Fondo para la vigilancia de las fronteras exteriores*, que se utiliza para construir las infraestructuras necesarias para la vigilancia de las fronteras exteriores. Además, financia los sistemas operativos requeridos para la puesta en marcha del Sistema Europeo de Vigilancia de

Fronteras, más (Eurosur) (98) . La gestión de los flujos migratorios y de las solicitudes de visado, así como la cooperación consular, también estarán financiadas con el Fondo de Seguridad Interior (99) .

Lo anterior apunta a la necesidad de que la UE ponga en marcha diversos procedimientos de solidaridad financiera, operativa y de acogida, teniendo en cuenta, de un lado, la situación económica y social de los distintos Estados miembros y, de otro lado, su situación geográfica y los efectos de configurar la frontera territorial exterior común que les obliga a hacer frente a situaciones difíciles relativas a flujos migratorios y de demandantes de asilo.

3. Oficina Europea de Apoyo al Asilo

21. Ya hemos apuntado (100) que el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se concibió con el objetivo de establecer un conjunto normativo y procedimientos que se aplicaran de forma armonizada en todos los Estados miembros a las personas originarias de terceros Estados que buscan protección internacional, teniendo como objetivo evitar que se aplicaran las normas referentes al derecho de asilo de forma dispar en cada uno de estos Estados miembros. La primera fase de creación del SECA —de 1999 a 2005— partió de las conclusiones de Tampere de 1991 que luego se plasmarían en los Tratados de Ámsterdam —que entraron en vigor en 1999— y Niza —en 2003—. En septiembre de 2008 el Consejo Europeo adoptó el *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo* (101) , donde se puso de relieve que cualquier extranjero perseguido tenía derecho a obtener ayuda y protección en el territorio de la Unión Europea, en aplicación de la Convención de Ginebra de 28 julio 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 enero 1967, y otros instrumentos pertinentes en la materia.

Siguiendo estas directrices en el año 2010 se creó la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) (102) , como centro de referencia en este especial sector, con la orientación prioritaria de servir de apoyo del Sistema Europeo Común de Asilo. Su misión es doble: coordinar la cooperación entre los Estados miembros en todo lo concerniente al asilo y a las cuestiones vinculadas a éste y asegurar que los Estados miembros cumplan con sus deberes en orden a la protección de las personas que soliciten la protección internacional.

Debe tenerse muy presente que los Tratados de la UE abogan por un estatuto uniforme de asilo, válido en toda la Unión por lo cual cualquier medida que ésta adopte debe respaldar ofrecer un sistema de asilo justo y razonable que, en combinación con unas medidas de gestión de las fronteras, contribuya a la ordenación de los movimientos migratorios. Por eso la Comisión debe orientar su actividad futura hacia la reforma de su sistema de asilo en una doble dirección. De un lado, insistiendo en la protección de los solicitantes en situación de necesidad y, de otro, suministrando unas condiciones dignas y seguras de retorno de quienes se haya demostrado inequívocamente que no tienen derecho a permanecer en la UE.

**Se
requiere
un amplio**

22. Ante la actual paralización, resultado del fracaso los sucesivos intentos de alcanzar respuesta conjunta al problema (103) , se requiere un amplio debate acerca del devenir del Sistema Europeo Común de Asilo que incluya cuestiones

como un código común de asilo y el reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de asilo (104) . No resulta de recibo que la tramitación del asilo se demore durante meses y que no se hayan solventado las trabas burocráticas consustanciales en este sector. La UE no sólo debe apoyar a los Estados miembros para hacer frente a la situación, sino establecer cauces para que no se produzcan situaciones generalizadas de estancamiento, sobre todo, ante el carácter masivo de las solicitudes (105) . El gran desafío será arribar a una Agencia Europea de Asilo verdaderamente que ejecute, con la agilidad que ello requiere, la tramitación de este tipo de solicitudes que dista mucho de contar con un tratamiento uniforme en todo el territorio de la Unión y mínimamente homogéneo en orden a las decisiones positivas en la materia, y que proceda a un reparto equitativo de los expedientes entre los diversos Estados miembros.

4. Agenda Europea de Migración

23. La UE ha tomado conciencia de la necesidad de adoptar por sí misma diferentes medidas a corto y medio plazo, para poner en marcha una política coherente e integrada que permita aprovechar las ventajas y afrontar los retos que supone la migración. Bien entendido que el objetivo más urgente consiste en impedir la tragedia que experimentan por miles de migrantes cuyas vidas peligran por el cruce del Mediterráneo (106) . La Declaración del Consejo

Europeo de 23 abril 2015 (107) y la Resolución del Parlamento Europeo sobre las últimas tragedias en el Mediterráneo y las políticas de migración y asilo de la UE (108) , unos días más tarde, dejaron patente el consenso en favor de medidas rápidas para salvar vidas humanas y para intensificar la actuación de la UE. El objetivo principal de la Agenda puesto en marcha en el mes mayo 2015 es abordar el tema de la migración de manera integral partiendo de que es un fenómeno cada vez más complejo que solo puede ser abordado a través de un único enfoque. Dicho Agenda prevé las medidas que se necesitan con urgencia para hacer frente a la crisis en el Mediterráneo y para construir una respuesta estructurada que pueda ser utilizada en casos de extrema presión en otras partes de la frontera exterior común (109) .

En este contexto en mayo de 2015 se presentó un «Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020)» que incorporó un conglomerado de acciones específicas necesarias para realizar los objetivos de la Agenda Europea de Migración en cooperación con la Agenda Europea de Seguridad (110) , en lo relacionado con este ámbito (111) . Esencialmente, combatir a las redes criminales que organizan, a cambio de pingües beneficios, el desplazamiento en embarcaciones no aptas para la navegación, de nutridos contingentes de migrantes en alarmante situación de precariedad cuyo único objetivo es alcanzar la frontera de la Unión, y que ponen en riesgo la vida de estos últimos. Miles de muertos testifican la veracidad de este aserto.

Con la loable aspiración de poner fin o, al menos, de paliar esta situación, la Agenda Europea de Migración ha configurado un nuevo enfoque estratégico para mejorar la gestión de la migración en el medio y largo plazo, sobre la base de cuatro pilares: a) la reducción de los incentivos para la migración irregular; b) salvar vidas y asegurar las fronteras exteriores; c) una fuerte política común de asilo; y, d) una nueva política en materia de migración legal (112) . Dentro de esta estrategia figura la obligada, rápida y eficaz reacción para poner fin a los graves y trágicos acontecimientos que producen en el Mediterráneo.

24. Los cinco años transcurridos desde la adopción de la Agenda Europea de Migración han puesto

de manifiesto, junto con inequívocos logros centrados en la disminución del número de llegadas irregulares y la intensificación de la cooperación internacional, muchos vacíos que requieren ser colmados por medio de una actividad continua e integral. Entre ellos la fragilidad del esfuerzo conjunto entre los Estados miembros y la UE, en particular en el ámbito financiero, para garantizar una respuesta continuada y eficaz al desafío de la migración (113) . En este período la Comisión Europea prosiguió con el programa de reformas propiciadas por la Agenda Europea de Migraciones y el 12 septiembre 2018 publicando dos nuevas propuestas. Una de ellas supone una modificación del proyecto de Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la UE, mientras que la otra se refiere a la revisión de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 diciembre 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (114) , que fue seguida de un extenso catálogo de decisiones de aplicación y actos conexos (115) . Y a ello debe añadirse el Reglamento (OEU) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 noviembre 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624, cuya misión es dar respuesta a los desafíos migratorios y a los posibles retos y amenazas futuros en las fronteras exteriores, garantizando un elevado nivel de seguridad interior en la Unión respetando plenamente los derechos fundamentales y salvaguardando al mismo tiempo la libre circulación de personas dentro de la Unión. Su pretensión esencial es contribuir a la detección, prevención y lucha contra la delincuencia transfronteriza en las fronteras exteriores.

5. Política común de visados: el Código de visados

25. Las acciones tendentes a construir una nueva política de migración encuentran un importante reflejo en la modernización de la política de visados cuya pretensión es aumentar la seguridad tanto de las fronteras exteriores como en el interior de la UE por medio de los controles en la tramitación del visado y el contacto permanente de las autoridades encargadas de llevarlos a cabo. Desde esta perspectiva, la política común de visados de la Unión tiene tres cometidos. En primer lugar, contribuir a la creación de un espacio sin fronteras interiores facilitando con ello el turismo y la actividad económica; en segundo lugar, contrarrestar los riesgos para la seguridad y el riesgo de migración irregular junto con otras políticas de la UE y, por último, cooperar con terceros países para garantizar un mejor equilibrio entre las preocupaciones en materia de seguridad y migración, las consideraciones económicas y las relaciones exteriores en general.

En marzo de 2018 la Comisión propuso mejorar la base de datos de los datos acerca de las personas que solicitan visados Schengen (Sistema de Información de Visados (—VIS—) y la realización de comprobaciones más exhaustivas de los antecedentes de los solicitantes de visado, con el propósito de mejorar la gestión de las fronteras exteriores de la UE (116) . Y casi un año más tarde, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo provisional sobre la propuesta de la Comisión de modernizar la política de visados de la UE, que fue confirmado por Estados miembros el 20 febrero 2019 (117) . Esta modernización se concreta en: a) procedimientos más flexibles; b) visados para entradas múltiples con una validez prolongada; c) recursos adicionales para reforzar la seguridad y d) mejora de la cooperación en materia de readmisión. Dentro de los criterios a seguir por las autoridades competentes para tramitación de las solicitudes de visado figura la cooperación observada por los países terceros en orden al retorno y readmisión de migrantes irregulares.

Cierra este capítulo de modificaciones el Reglamento (UE) 2019/1155 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 junio 2019 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 810/2009 por el que

se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (118) . Esta disposición confirma que la política de visados sigue constituyendo una herramienta esencial para facilitar el turismo y la actividad económica, contribuyendo al mismo tiempo a contrarrestar los riesgos para la seguridad y el riesgo de migración irregular a la Unión siendo coherente con otras políticas de la Unión, tales como las políticas de relaciones exteriores, comercio, educación, cultura y turismo.

6. Red europea de funcionarios de enlace de inmigración

26. El soporte de la UE a la gestión de los movimientos migratorios, en el contexto de la crisis migratoria y de los refugiados, ha sido sostenido e intenso y la eficacia del apoyo directo y del apoyo financiero de la UE y sus agencias ha estado en función de la participación colectiva de los Estados miembros y cuando se ha llevado a cabo con expertos y recursos suministrados por estos últimos. Ello es expresivo de los beneficios de la acción conjunta a partir de un planteamiento global y solidario, y con un reparto equitativo de las responsabilidades. La continuidad e incremento de esta vía de actuación en favor de una política europea de migración eficaz, humanitaria y segura tiene una pretensión muy ambiciosa: hacer desaparecer los flujos migratorios irregulares e incontrolados encauzándolos a través vías seguras, siguiendo un enfoque integral destinado a garantizar, en todas las fases, una administración eficiente de los flujos de migración, de conformidad con el capítulo 2 del título V TFUE.

Los Estados miembros y la UE vienen enviando desde hace años a funcionarios de enlace de inmigración a terceros países para establecer y mantener contactos con sus autoridades competentes sobre cuestiones de migración (prevención y lucha contra la migración ilegal, facilitación del retorno y gestión de la migración legal). En 2004, la UE adoptó el Reglamento (CE) n.º 377/2004 del Consejo, de 19 febrero 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración (119) para coordinar los esfuerzos de los funcionarios de un tercer país o región. El extraordinario incremento de los flujos migratorios en 2015 y 2016 puso a prueba, y no siempre con resultados satisfactorios, los sistemas de gestión de la migración, el asilo y las fronteras, evidenciando la necesidad de reforzar la política de la Unión en el ámbito de la migración, con mayores dosis de coordinación y de eficacia.

27. La respuesta a este desafío se ha plasmado en el Reglamento (UE) 2019/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 junio 2019, sobre la creación de una red europea de funcionarios de enlace de inmigración (120) . Sus pretensiones esenciales consisten en: a) reforzar la coordinación de los funcionarios de enlace desplegados en terceros países por las autoridades competentes de los Estados miembros; b) incrementar la prevención y la lucha contra la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza asociada a ella; c) facilitar las políticas de retorno, readmisión y reintegración efectivas en condiciones dignas; d) implementar la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión y) flexibilizar el régimen de la inmigración legal, en particular en el ámbito de la protección internacional, el reasentamiento y las medidas de integración previas a la salida adoptadas por los Estados miembros y la Unión.

En la consecución de un mecanismo sólido que garantice una mejor coordinación y cooperación de todos los funcionarios de enlace que se ocupan de asuntos de inmigración el Reglamento crea una Junta Directiva (121) cuya misión es ofrecer orientación, en consonancia con las prioridades políticas de la Unión, teniendo en cuenta las relaciones exteriores de la Unión, y que cuente con los poderes necesarios, en particular para adoptar programas de trabajo bienales de actividades de las redes de funcionarios de enlace de inmigración, acordar acciones específicamente adaptadas a los funcionarios de enlace de inmigración que aborden las prioridades y necesidades emergentes

que aún no estén cubiertas por el programa de trabajo bienal, asignar recursos a las actividades acordadas y asumir la responsabilidad de su ejecución.

V. Proyecciones de la política migratoria

1. Contradicciones en presencia

28. Los acontecimientos de hace cinco años desbordaron la política migratoria de la UE poniendo de manifiesto la insuficiencia de las políticas concretas adoptadas y el fracaso de muchas de las medidas de emergencia y obligando a una reflexión profunda en torno a la adecuación de la política migratoria a la presión ejercida por miles de y a la adecuación de las medidas de integración de los migrantes. Es cierto que las acciones hasta ahora detalladas se apoyan en un amplio conjunto de iniciativas propicias a ordenar y armonizar los mecanismos principales de entrada en el territorio de la UE, prestando atención a cuestiones tales como las condiciones de acceso a la UE de las personas procedentes de terceros países (familia, estudios o trabajo), así como las condiciones mínimas de residencia de dichas personas (122) . Sin embargo, resulta menester implementar algunos sectores concretos, con medidas de fondo y unos objetivos diáfanos y congruentes.

Cualquier política migratoria ha de resolver una alternativa fundamental: tomar en consideración preferente la defensa de los derechos humanos y la solidaridad con el mundo dominado por el subdesarrollo y por los conflictos bélicos, o partir de la defensa del modo de vida, el «Estado del Bienestar» y el mercado de trabajo europeos.

En este contexto, el Consejo Europeo del 28 junio 2018 —y, como veremos, la nueva Comisión constituida en diciembre de 2019— no ha dado una respuesta satisfactoria a esa política de implementación (123) como resultado del fuerte enfrentamiento de dos grandes corrientes de opinión, expresivas de tres políticas en buena medida contradictorias: en primer lugar, la gestada en Europa del Este, nacionalista y con fuertes dosis de islamofobia y contraria a cualquier imposición de reasentamiento, especialmente si los solicitantes son procedentes de países árabes; en segundo lugar, la proveniente Europa del Sur, más comprometida con estas materias por estar en primera línea de llegada de una inmigración básicamente económica, pero que aún sufre las secuelas de crisis económica o política (el caso de Italia es significativo); y, en tercer lugar, la producida en los países del Centro y Norte, que ha pasado de una generosidad en cuestiones como el refugio o el reasentamiento a una actitud restrictiva por el peso de una opinión pública mediatizada (124) .

Estas contradicciones se proyectan directamente en algunas cuestiones clave de las que nos ocuparemos a continuación.

2. Políticas de retorno

29. Tras el período protagonizado por la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (125) , la UE ha explorado las posibilidades de adaptarse a las nuevas circunstancias, la estabilidad y las oportunidades económicas y de empleo, concluyendo que la única perspectiva adecuada era la de incrementar la cooperación con ciertos países («países socios») por medio de acuerdos y convenios de retorno y readmisión. Esta cooperación internacional se ha concretado en el establecimiento de un mecanismo facilitador de la

readmisión de nacionales de terceros países que se encuentran en situación irregular en el territorio de un Estado miembro por parte de los países de origen y continúa siendo una piedra angular de la política migratoria. A este respecto, la Comunidad Europea suscribió en su día diversos acuerdos de readmisión con terceros países (126) cuya misión estaba orientada a facilitar el retorno de los nacionales de terceros países, obligándose los Estados parte a readmitir en su territorio, sin que mediase trámite alguno, a las personas que se encontrasen en situación irregular en el otro país o que hubiesen cruzado su frontera ilegalmente. Paralelamente, desde la perspectiva bilateral, pero siempre con la supervisión de Bruselas, se puso en marcha la suscripción de numerosos acuerdos bilaterales de cooperación migratoria y de readmisión con los países de origen o de tránsito de los migrantes irregulares. Una práctica que ha desempeñado hasta la fecha un papel destacado en la política migratoria, tanto de la UE como de los Estados miembros individualmente considerados, como ha sido el caso de España (127) . Téngase en cuenta que aunque estemos ante una cuestión de gran complejidad por el ambiente existente en determinados países de origen, el impulso de la cooperación ha favorecido la ampliación de las obligaciones de terceros países en materia de readmisión y acondicionado su comportamiento.

El balance de los acuerdos de readmisión vigentes ha sido positivo en opinión de la Comisión, mas en previsión del posible aumento de las necesidades de retorno en el futuro estima que los Estados miembros deberán participar activamente en la gestión de los acuerdos y mecanismos advirtiéndolo a ésta de cualquier problema que pueda suscitar su aplicación. Por esto está decidida a extender esta política a nuevos «socios» entre los que figuran Nigeria y Túnez y China.

30. La disminución de los índices de retorno es un factor a tener en cuenta por su virtualidad de incentivar la migración irregular. Incumbe, pues a los Estados miembros mejorar sus procedimientos internos de retorno asegurando que se realicen en breve plazo y en condiciones humanitarias para las personas no necesitadas de protección internacional. Para poner en marcha estos imperativos resulta imprescindible recurrir a las recomendaciones concretas emitidas por la Comisión en 2017, donde se presta atención a la mejora del empleo de los instrumentos jurídicos, operativos y financieros existentes de la UE, «acelerando los procedimientos, endureciendo las medidas contra las fugas, logrando que las autoridades nacionales apliquen un enfoque multidisciplinar y mejorando la cooperación y la coordinación entre los Estados miembros» (128) .

Uno de los obstáculos para la realización de estos propósitos es la falta de cooperación de alguno de los países socios para readmitir a aquellos de sus nacionales que hayan sido detenidos por hallarse en situación irregular. Cuando esto acaece es factible aplicar de manera restrictiva y limitada en el tiempo ciertas disposiciones del Código de visados (Reglamento (CE) n.º 810/2009 modificado por el Reglamento (UE) 2019/1155), mediante un mecanismo transparente basado en criterios objetivos, para reforzar la cooperación de determinados terceros países en materia de readmisión de migrantes irregulares. Para ello la Comisión evalúa periódicamente tanto la cooperación de los «socios» como las cuestiones o quejas procedentes de los Estados miembros sobre dicha cooperación. Si el país concernido no cumple con el cometido esperado o se reciben quejas de Estados miembros la Comisión presentará una propuesta al Consejo para adoptar una decisión de ejecución. Por el contrario, si considera que un tercer país está cooperando de forma suficiente, podrá presentar una propuesta al Consejo para que adopte una decisión de ejecución con respecto a los solicitantes o categorías de solicitantes que sean nacionales de dicho tercer país y que soliciten un visado en el territorio de dicho tercer país, en la que se disponga la facilitación de uno o más visados.

3. Políticas de migración legal e integración

31. Habitualmente, la migración legal se efectúa dentro de un marco jurídico ampliamente desarrollado por la Unión que regula las condiciones de admisión, los procedimientos y los derechos de los nacionales de terceros países, y deja a los Estados miembros la responsabilidad de decidir el número de nacionales de terceros países que admiten por motivos económicos. Siguen presentes como referente en esta materia los «Principios Básicos Comunes para una política de integración» elaborados en 2004 (129) . Las disposiciones relativas a los cauces de migración legal, al margen de su carácter disuasorio, constituyen un instrumento útil para hacer que la migración sea ordenada y responda a las necesidades expresadas por la UE. De esta suerte, los efectos positivos de ésta no sólo repercuten en las personas que se trasladan a la UE por diversos motivos (estudiar o investigar, trabajar por cuenta propia o ajena, reunirse con sus familiares que ya viven en la UE, refugio, etc...), sino también para la sociedad que las acoge. Una vez superados los trámites de entrada los migrantes ya establecidos en la UE estarán en disposición de integrarse adecuadamente en el país de acogida, mediante la participación activa en todos los niveles de la sociedad. Y ello comporta la posibilidad de disfrutar de derechos similares a los de los ciudadanos de la UE y tener la oportunidad de aprender la historia el idioma del país donde se han establecido. Las ventajas reales de la inmigración únicamente serán efectivas con la integración plena de los migrantes en la sociedad que los acoge, lo que implica un equilibrio de pesos y de contrapesos: el respeto por éstos de las normas y los valores de la sociedad que los recibe, sin renuncia a los valores de su propia cultura, y la posibilidad de participar plenamente en dicha sociedad, en plano de igualdad con los nacionales, para lo cual deberán contar con facilidades para, estudiar o trabajar (130) . Partiendo de una noción funcional de la integración, que tome en consideración las especialidades del hecho inmigratorio, cabe afirmar que no hay contradicción entre la particular observancia de los derechos por el Estado de acogida y la identidad cultural de los inmigrantes pues no se trata de cuestiones opuestas sino complementarias. La integración o cohesión social deviene, así, en un *prius* necesario para la conformación de sociedades pluriculturales, lo cual, para evitar la segregación y el diferencialismo, hace precisa la equiparación en derechos de todas las personas que conviven en una sociedad, pues no es la mera diversidad la que contribuye a la conformación de las actuales sociedades multiculturales, sino el reconocimiento del derecho de la diferencia basada en la identidad cultural (131) .

La integración o cohesión social deviene en un prius necesario para la conformación de sociedades pluriculturales

Mas la realización de este equilibrio en orden a integración de la población extranjera en las sociedades de los Estados miembros no siempre es factible. Las políticas de integración coexisten con otras de segregación, discriminación, exclusión social y xenofobia inherente a de las distintas sociedades receptoras que de las políticas que las promueven. Persisten, con carácter más o menos explícito, actitudes sociales discriminatorias que dificultan el entendimiento entre migrantes y sociedad receptora y se observan importantes carencias en orden al fomento del intercambio cultural, al conocimiento mutuo y a la participación efectiva en numerosos espacios sociales.

Bien entendido que cualquier política en favor de la integración corre el peligro de incurrir en una peligrosa generalización, pues cada Estado miembro es portador de realidades específicas fruto de tradiciones históricas, estructuras políticas y culturas cívicas diferentes. Por esa razón debe considerarse, en cada acción concreta, la existencia de esa diversidad y, para poder llegar tanto a la integración como a la cohesión social de los diferentes Estados miembros, deben

gestionarse de forma adecuada las diversas realidades multiculturales. Desde esta perspectiva

cualquier incremento masivo de migrantes repercute decisivamente en la política de integración, de ahí la necesidad de gestionar la presión migratoria a través de medidas adecuadas relativas a la entrada y el establecimiento de los migrantes

32. La llegada de trabajadores migrantes puede ser una solución para subsanar las insuficiencias existentes en ciertos ámbitos del mercado laboral, desde la de especialistas altamente cualificados, que cada vez escasean más, a la de trabajadores dispuestos a llevar a cabo tareas rechazadas por los ciudadanos de la UE. Ello implica que una política migratoria debe atender también a una cierta atracción de capital humano de la UE susceptible no solo llenar los vacíos del empleo en ciertas actividades, sino por llevar consigo sabia nueva para estimular la creatividad y la innovación. Todo ello sin olvidar el hecho de que la UE se enfrenta a una reducción progresiva de su población en edad laboral como consecuencia del envejecimiento demográfico.

Capítulo aparte ofrecen las estrategias de la UE para captar determinados trabajadores extranjeros competitivos con otras economías (132) , aprovechando para ello las posibilidades ofrecidas en el marco de la migración legal, a través de una reglamentación eficiente fruto del diálogo entre la comunidad y los interlocutores sociales, y la evolución de las competencias requeridas por la UE. Es notorio que cada vez va en aumento la oferta de puestos de trabajo que requieren mano de obra con estudios superiores (133) , lo cual requiere un sistema que tome como referente criterios verificables para proceder una selección inicial de potenciales migrantes, invitando a los empleadores a clasificar, por orden de prioridad, a los solicitantes que figuren en la lista de candidatos (134) . Únicamente cumplimentados estos requisitos, que darían como resultado una concreta e individualizada oferta de trabajo, se practicaría el traslado de la persona al territorio de la Unión. Dicho sistema daría lugar a un «listado de migrantes cualificados», accesible tanto para los empleadores como para las autoridades de los Estados miembros, aunque la selección y el procedimiento de admisión seguirían realizándose a escala nacional, basándose en las necesidades reales del mercado laboral de los Estados miembros (135) .

En este contexto, la denominada «tarjeta azul» de la UE instaurada en 2009 ofrece a estos migrantes un permiso especial de residencia y trabajo permisivo del acceso al mercado laboral y les otorga un conjunto de derechos socioeconómicos, incluido el derecho a la reagrupación familiar, y, a su debido tiempo, el derecho a circular libremente dentro de la UE. Así, mediante un procedimiento rápido y armonizado, manejando una serie de criterios comunes para la expedición de este documento, los Estados miembros pueden responder con flexibilidad a la demanda de sus respectivos mercados laborales (136) . Nada de todo esto prejuzga que, las necesidades han desbordado ampliamente los cauces de este mecanismo, por lo que se reclama desde distintos círculos el establecimiento de un nuevo documento que aporte un «valor añadido real» al que incorpora la actual tarjeta azul: un documento que no ha respondido a las expectativas que se esperaban de ella al establecer unos requisitos para su adquisición excesivamente restrictivos y no favorecer la coherencia y armonización de la movilidad en el interior de la UE para sus titulares. La idea es modular un sistema único para toda la UE con condiciones de admisión más flexibles que facilite los procedimientos de concesión (137) .

4. Solicitantes de protección internacional

33. La entrada legal en la UE de las personas que precisan de protección internacional puede llevarse a cabo de dos mecanismos:

- El primero de ellos es la que se conoce como «*visado humanitario*», al prever el art. 25 del

Código de visados (138) la posibilidad de expedir un visado de validez territorial limitada «excepcionalmente» cuando el Estado miembro de que se trate lo considere necesario, por razones humanitarias o de interés nacional o debido a obligaciones internacionales. Esta posibilidad fue cercenada en parte por el Tribunal de justicia en la polémica Sentencia, Gran Sala, de 7 marzo 2017 (asunto C-638/16 PPU: *XX / État belge*) al estimar que los Estados miembros de la UE no están obligados a expedir un visado humanitario a las personas que deseen entrar en su territorio con la intención de pedir asilo, aunque sean libres de hacerlo sobre la base de su Derecho nacional; con lo cual consintió la denegación del visado por parte de las autoridades consulares belgas colocando a los miembros de una familia en claro y objetivo riesgo de ser sometidos a torturas, tratos inhumanos o degradantes, en violación del art. 3 CEDH (139) . La evolución de esta materia aconsejó volver de nuevo sobre la cuestión al presentar la Comisión en marzo de 2018 una «tímida» propuesta para la modificación el Reglamento (CE) n.º 810/2009 (140) , que sería desarrollada con amplitud por el Parlamento europeo (141) , disponiendo en la actualidad el art. 19.4º de la nueva versión del Código de visados (142) que «podrá considerarse admisible una solicitud que no cumpla los requisitos fijados en el apartado 1 cuando existan motivos humanitarios o razones de interés nacional, o en cumplimiento de obligaciones internacionales».

- El segundo se concreta en la noción de «reasantamiento», entendida como la transferencia de personas desplazadas y manifiestamente necesitadas de protección internacional, a instancias del ACNUR, de un tercer país a un Estado miembro, de acuerdo con este último, con el objetivo de protegerlas contra la devolución y de admitirlas y concederles el derecho de estancia y cualesquiera otros derechos similares a los concedidos a un beneficiario de protección internacional (143) . Nos ocuparemos de este mecanismo en el apartado siguiente.

34. El reasantamiento se orienta hacia el establecimiento de vías ordenadas, legales y seguras de acceso al procedimiento de protección internacional y no a través de viajes irregulares y peligrosos. Aspira a cumplir cuatro peticiones, muchas veces contradictorias: en primer término, actuar como un instrumento migratorio de carácter estratégico en la descongestión de determinados países vecinos próximos a zonas de conflicto; en segundo lugar, constituir un cauce humanitario en favor de las personas desplazadas que necesitan protección internacional a fin de permitirles entrar en la UE de forma legal y segura; en tercer lugar, socavar los modelos de negocio de las redes de tráfico ilícito de personas al contribuir a la reducción de la migración irregular; por último, configurar una muestra de solidaridad internacional de los países de reasantamiento hacia los países que soportan la recepción de la gran mayoría de refugiados, en contextos de inestabilidad política e institucional (144) .

Ante la diversidad existente (*entre los Estados miembros en lo que respecta al compromiso de reasentar a personas*), unas pretensiones de semejante calado reclaman dentro de la UE un marco estructurado para que pueda ponerse en práctica. Siguiendo esta pretensión el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 10 octubre 2014 reconoció en sus conclusiones que obligación de los Estados miembros de aportar su contribución al reasantamiento de forma justa y equilibrada (145) y, con esta orientación, la Recomendación (UE) 2015/914 de la Comisión, de 8 junio 2015, sobre un programa europeo de reasantamiento (146) , exhortó a los Estados miembros a reasentar a 20.000 personas necesitadas de protección internacional con arreglo a las condiciones y la clave de reparto establecidas en dicha Recomendación, durante el período de dos años de aplicación del presente programa por los Estados miembros. De acuerdo con el Programa las plazas de reasantamiento totales comprometidas debían asignarse a los Estados miembros con arreglo a la

clave de distribución con arreglo a una serie de criterios para absorber determinado número de refugiados entre los que figuran: a) el tamaño de la población, para determinar la capacidad de un Estado miembro; b) el PIB total en tanto que indicativo de la capacidad de una economía para absorber e integrar a los refugiados; c) el número medio de solicitudes de asilo espontáneas en tanto expresión de los esfuerzos realizados por los Estados miembros en el pasado reciente; y d) la tasa de desempleo, al reflejar la capacidad para integrar a los refugiados.

Las acciones en materia de reasentamiento pueden seguir complementándose mediante el desarrollo de otras vías legales. A este respecto, los programas de patrocinio privado pueden, en particular, complementar los canales seguros existentes de admisión a la UE de aquellos que necesiten protección internacional y garantizar una mejor integración social (147) .

5. Protección de los menores migrantes

35. El número de menores que llegan a la UE con o sin familia ha aumentado de manera espectacular poniendo a prueba la cobertura adecuada de protección. Solucionar esta cuestión más que una responsabilidad jurídica es una responsabilidad moral que debe atender, en todas las fases del proceso migratorio, a los intereses superiores de los menores de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (148) , la CDFUE o a la Resolución del Parlamento Europeo de 12 diciembre 1996, sobre medidas de protección de menores en la Unión Europea (149) . La protección y promoción del menor en el seno de la Unión se ha llevado a cabo, en términos generales, de manera dispersa, fragmentada y vertical, a través de diversos instrumentos jurídicos de distinto alcance, pero sin alcanzar una regulación sistemática. En este marco sectorial las acciones han destacado especialmente cuanto pusieron el acento en la función promocional de los Estados miembros de la Unión en relación con los derechos de los niños, así como en las exigencias de la cooperación internacional en situaciones internacionales que afectan a los menores. No puede negarse que la generalidad de los Estados cuenta con sistemas de protección aparentemente adecuados y comprensivos de todos los aspectos, incluidos las condiciones de acogida, la tramitación de sus solicitudes y la integración, pero que han quedado seriamente desbordados por la oleada de llegadas sometiendo a los sistemas nacionales una presión que ha puesto en evidencia sus carencias y deficiencias. De ahí la necesidad de una intervención decidida por parte de la UE a la hora de establecer líneas estratégicas vinculantes para todos los Estados miembros, basadas en las mejores prácticas y respaldadas en normas mínimas comunes y aplicadas en cada etapa del proceso, desde la llegada del menor al territorio europeo hasta que encuentre una solución duradera para él, a fin de velar por su adecuada protección (150) . Estas prácticas y normas mínimas son esenciales, aunque queden limitadas a cuestiones puntuales, como mejorar la identificación de los menores, formar al personal responsable, agilizar las reubicaciones, conseguir la rápida localización de sus familias en los países de origen o fomentar la integración inmediata en las sociedades de acogida para que estén en disposición de reanudar una existencia más estable (151) .

También el marco de protección existente en la normativa de la UE y de los Estados miembros ha quedado desbordado ampliamente por los nuevos acontecimientos derivados principalmente del elevado número de personas que cruzan las fronteras europeas, mostrando sus carencias y deficiencias (152) . Por ese motivo, la Comisión presentó el 12 abril 2017 una Comunicación que incluye las medidas destinadas a reforzar la protección de todos los niños migrantes en todas las fases del proceso en los Estados miembros (153) .

Ha de encarecerse la importancia en este marco, de la actuación de la Oficina Europea de Apoyo al

Asilo al elaborar en 2019 una nueva guía práctica sobre el interés superior del niño en los procedimientos de asilo (154) , cuyo objetivo es brindar orientación y apoyo a las autoridades nacionales competentes sobre las garantías y garantías necesarias que garantizarán que el interés superior del niño reciba una consideración primordial al tomar decisiones que afectan al niño en los procedimientos de asilo.

36. Dentro de este marco general, el estatuto de los menores no acompañados (MENAS) merece una consideración especial por ser una de las cuestiones más delicadas de las que atañen al proceso migratorio de la UE. Si se permite que niños y adolescentes vengan sin familia la consecuencia de ello no será otra que una «situación de desamparado» a la que debe hacerse frente por cualquier administración de los Estados miembros. El art. 2 de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 septiembre 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (155) , define al menor no acompañado como «el nacional de un tercer país o el apátrida menor de 18 años que llegue al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, o cualquier menor al que se deje solo tras su entrada en el territorio de los Estados miembros» (156) . Como es obvio la determinación de la edad del menor ofrece este ámbito una importancia capital, por eso los Estados miembros están obligados a utilizar las mejores prácticas sobre los procedimientos para determinar la edad, a través de exámenes médicos realizados a menores realizados de una manera no invasiva y con total respeto a la dignidad del menor (157) .

El Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014) (158) ha sido crucial para crear una mayor concienciación en cuanto a las necesidades de protección de los menores migrantes no acompañados y para la promoción de las medidas protectoras. Su mérito fue poner el acento en la prevención de la migración insegura y de la trata de menores, en la necesidad de adoptar normas más exigentes de protección de los menores por medio de la reforma de las normas de asilo y en la puesta en marcha de una legislación de carácter más global sobre la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños. Y lo cierto es que contó con realizaciones concretas (159) . A ello debe añadirse el propósito de la Comisión de adoptar medidas tendentes a establecer una red europea de tutela con el objeto de facilitar la cooperación entre las autoridades nacionales pertinentes e intercambiar buenas prácticas en esta materia.

VI. Desafíos de la nueva Comisión europea ante el dionisiaco lema de «Proteger nuestro estilo de vida europeo»

37. Las acciones emprendidas el último lustro por la UE, han sido tan importantes y contundentes al igual que los avances en la cooperación con terceros países, la gestión de las fronteras exteriores y el funcionamiento de los sistemas de migración y asilo. Sería injusto desconocer la sustancial labor humanitaria de protección y apoyo a millones de personas, salvando vidas en el mar y mejorado las condiciones de vida y el sustento de muchos. Y también lo sería ignorar la asistencia a los Estados miembros con fronteras exteriores a gestionar cuantiosas llegadas (160) , la financiación numerosos proyectos en toda la UE para facilitar la integración de los refugiados y otros nacionales de terceros países en situación de residencia legal, o la prevención la migración irregular mediante la lucha contra las redes de tráfico ilícito de personas y la trata de seres humanos, con el desmantelamiento de las redes delictivas. Tampoco puede desconocerse la colaboración de la UE con socios de todo el mundo para abordar las causas profundas del fenómeno

y para promover una gestión ordenada de la migración.

Veinte años después de su inicio la política migratoria y asilo de la UE sigue siendo una empresa inacabada

Con todo el bagaje descrito en el «haber», veinte años después de su inicio la política migratoria y asilo de la UE sigue siendo una empresa inacabada, por no haberse agotado todas las posibilidades en presencia y no haberse conseguido superar el conflicto migratorio en sus fronteras exteriores. Es expresiva de uno de los mayores fracasos dentro del infructuoso camino hacia la construcción política de la UE y la superación formal de la lógica de los Estados nación como principal espacio de soberanía y legitimación (161) . La Unión se enfrenta a una paradoja pues a la vez que se ha convertido en uno de los destinos de migración más importantes del mundo durante los últimos años, en su interior existe de un marco de carencia de fuerza de trabajo sectorial y de población envejecida (162) . Esta situación de clara «ventaja comparativa» únicamente puede paliarse a partir de un conjunto de medidas de fondo y con una política común clara y coherente y es obvio que cualquier diseño sobre la cuestión migratoria requiere varias actuaciones. Entre otras, la superación de la división

sobre esta cuestión entre los países del Este y los países del Oeste de la UE, como evidencia el rechazo de ciertos países orientales a firmar el Pacto Global sobre Migración, y la oposición firme al innegable crecimiento de fuerzas políticas con programas marcadamente xenófobos, con una importante fuerza expansiva, como acontece en el caso español. Resulta, pues, menester superar el actual marco normativo, que por su carácter fragmentado, oscuro y disperso crea numerosas situaciones de inseguridad jurídica, e insistir en que la política de inmigración y asilo esté muy presente en las prioridades de la política exterior de la UE (163) .

La realización de una política migratoria europea justa y equilibrada, fundada en valores comunes, ha sobrepasado el cauce tradicional de la libre circulación de personas para adentrarse de lleno el espacio de libertad, seguridad y justicia (164) y, en ocasiones, en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, por ejemplo en lo que concierne a las redes delictivas que explotan a los migrantes vulnerables. Dicha política ya no cuenta como eje central con el control de las fronteras en relación con nacionales de terceros países y solicitantes de protección internacional haciendo frente a las cuestiones vinculadas a la inmigración irregular (165) . Ello requiere abordar estrategias para el desarrollo de carácter amplio, que incidan sobre las causas que motivan los flujos migratorios, generando oportunidades y expectativas de vida digna en los países de origen. Para ello es menester apurar las posibilidades abiertas por el Tratado de Lisboa insistiendo en la aplicación del principio de solidaridad, fomentando la responsabilidad compartida y teniendo muy presentes los derechos fundamentales previstos en la Carta Europea de Derechos Fundamentales (166) . Una tarea que requiere una acción colectiva en la cual la UE deberá estar asistida no sólo por el Estados miembros, sino de otras entidades de distinto cometido, desde Organizaciones internacionales (*v.gr.*, ACNUR, o la Organización Internacional para las Migraciones) hasta colectivos implicados de la sociedad civil. Sin olvidar la estrecha colaboración de terceros países, esencialmente los originarios de los movimientos migratorios

38. Proveer una respuesta adecuada a dicho conflicto constituye uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la nueva Comisión europea que ha emprendido su andadura en diciembre de 2019. El comienzo no ha sido, sin embargo, especialmente afortunado, por la propia denominación de la cartera que se va a ocupar de la materia que estamos estudiando: la antigua Comisaría de Migración, Asuntos Internos y Ciudadanía se convierte ahora en una Vicepresidencia para «Proteger nuestro estilo de vida europeo» (167) con competencias, junto a la migración, en

seguridad, educación y empleo. Semejante amalgama de cuestiones vinculadas a la «seguridad interior», ha sido vista en unos casos con preocupación y en otros, con fuerte rechazo. Es cierto que el «estilo de vida europeo» reposa en valores democráticos y de respeto al Estado de Derecho y a los derechos humanos, mas vincular las migraciones precisamente a esta cartera, puede ser empleado como mecanismos «uniformizador» frente a los «bárbaros» que provienen del exterior y convertirse en peligroso instrumento de combate ante la existencia de una amenaza de la que hay que protegerse. Sin duda ha sido una concesión intolerable a los euroescépticos de los países del Este y de la ultraderecha en auge. El problema no proviene de los migrantes que arriesgan su vida llegar a la UE, sino en una estrategia del miedo utilizada por ciertos políticos para llegar al poder

El nuevo programa, que pretende un enfoque «transversal» y «sostenible» en las cuestiones migratorias, insiste, en efecto, en el refuerzo de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, que contará con un cuerpo permanente de 10.000 guardias de fronteras que podrán comenzar a actuar en 2027, el refuerzo de la cooperación con terceros países, ya sean de origen o de tránsito y dotar a la Fiscalía Europea de más autoridad y competencias para investigar y perseguir el terrorismo transfronterizo. Entre los compromisos de la nueva Presidenta figura la creación de un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo que incluya el relanzamiento de la reforma de Dublín en materia de asilo y modernizar el sistema europeo común de asilo (168) .

Con independencia del carácter poco afortunado de la arriesgada ocurrencia denominativa de la nueva Vicepresidencia, por mucho que pretenda basarse en el contenido del art. 2 TUE, los primeros indicios programáticos apuntan a que nos hallamos ante una política marcadamente continuista, que ha sido una constante en este sector (169) . Durante los cinco últimos años, la anterior Comisión ya había puesto el acento en ciertos ámbitos migratorios considerados prioritarios pasando de las actuaciones de crisis a la creación de soluciones estructurales. Esta iniciativa, ha deparado inequívocos éxitos, señaladamente por poner en marcha algunas bases para el ejercicio de acciones colectivas y ciertos mecanismos para una coordinación y cooperación de las políticas migratorias; y por equiparse de un importante operativo y financiero a los Estados miembros sometidos a presión para gestionar las fronteras exteriores. Aunque, el camino para adaptar la política migratoria a los requerimientos de un futuro inmediato se presenta largo y erizado de obstáculos, los primeros pasos de esta andadura permiten albergar un cierto optimismo. El Consejo de Justicia e Interior de 2 diciembre 2019 (170) ha iniciado el comienzo de un nuevo ciclo legislativo para insistir en la necesidad de establecer unos principios básicos, sólidamente fundamentados, que sirvan para la mejora de un enfoque global de la migración que había quedado obsoleto. Considera que quedan muchas cosas por hacer y expresa una clara voluntad de seguir trabajando en este complejo sector cuyos progresos, junto a las acciones proyectadas en otros sectores, contribuya a vigorizar la imagen pública de la UE como valedora del Estado de Derecho y del respeto de los derechos humanos (171) .

Poner en marcha tras años de estancamiento una nueva política migración y asilo es uno de los retos que debe priorizar la nueva Comisión Europea. Resulta, por tanto esencial que la UE disponga de las herramientas necesarias para responder a las cuestiones clave que habrá de observar a lo largo del ciclo legislativo 2019-2024 que ahora comienza.

39. El ámbito de actuación futura puede expresarse, con carácter general, en una ecuación que combine la optimización de los beneficios de la migración legal con el incremento de la protección para quienes la precisen, junto a una gestión eficiente de las fronteras exteriores de la UE en un marco presidido por la protección de los derechos de las personas. Dicho margen puede desglosarse

en diez premisas:

- 1) Mejora del funcionamiento de los instrumentos y mecanismos existentes y de la distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros (172) , teniendo presente que la migración es una realidad pluridimensional que exige respuestas coherentes con los valores y principios fundacionales de la Unión (173) y unas acciones de carácter integral, que comprendan no solo los flujos migratorios, sino también la incorporación de las personas migrantes a la sociedad europea (174) .

- 2) Gestión integrada y supervisión de las fronteras de la Unión: a) respondiendo a los retos de la migración y a las posibles amenazas futuras en las fronteras exteriores; b) abordando para ello el tráfico ilícito y la trata de seres humanos con más contundencia, centrándose en los países y rutas prioritarios; c) garantizando a la vez un nivel elevado de seguridad interior en la Unión, que deberá compartir con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y con las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras; d) proveyendo de los fondos suficientes en los marcos financieros plurianuales.

- 3) Incremento de la cooperación con terceros países de origen y de tránsito para garantizar una mejor y más amplia gestión de la migración, manteniendo una estrecha asociación con éstos a través de marcos de cooperación regional y bilateral sobre migración (175) , que son esenciales para facilitar el retorno y la reintegración, la ayudar a los refugiados y a los migrantes en situación de desamparo, y suministrando los recursos financieros oportunos a los países que soportan el peso de los flujos de migrantes y refugiados, a través de programas regionales de desarrollo y de protección (176) .

- 4) Despliegue de una capacidad operativa, que refleje fielmente el equilibrio entre solidaridad y responsabilidad en el que debe fundamentarse el enfoque global adoptado por la UE facilitador de la integración efectiva de los nacionales de terceros países que residan legalmente en la UE y un eficaz régimen de reasentamiento en toda la UE que sea compartido por todos los Estados miembros.

- 5) Fomento de acciones de convergencia para poner fin a las grandes discrepancias entre las prácticas de los Estados miembros y la falta de coordinación existente lo que requiere aumentar los medios y ampliar el ámbito geográfico de las operaciones que se emprendan, fijando, por ejemplo, una líneas maestras para modernizar la política común de visados, facilitando los viajes legítimos y en materia de reasentamiento, con un enfoque común para la llegada segura y legal a la UE de las personas que necesitan protección.

- 6) Reconocimiento de la positiva contribución de los migrantes al crecimiento, incrementando una política de migración laboral que atraiga los talentos y las competencias necesarias para hacer frente a los desafíos demográficos y los déficits de capacitación, contribuyendo así al crecimiento económico y a la sostenibilidad del sistema de la Unión de prestaciones sociales (177) ; una política de este tipo contribuirá no sólo a reducir los incentivos para emplear las rutas ilegales, sino atraer admisiones basadas en el talento, indispensables para responder a las necesidades del mercado de trabajo.

- 7) Refuerzo de la protección de los menores migrantes, en particular en lo que se refiere a la mejora de las condiciones de acogida y el acceso a los servicios, la reducción de los retrasos en los procedimientos relativos a los menores, especialmente la reagrupación familiar, y, de forma general, la consecución de una aplicación más firme del principio del interés superior de Los menores en todas las decisiones que afecten estos.

- 8) Combate decidido del auge del racismo y la xenofobia y de los discursos antiinmigración, que ponen en grave peligro la cohesión social y amenazan la identidad democrática del proyecto europeo; un fenómeno que debe ser abordado de forma integral y adecuada a través de medidas eficaces que no sólo permitan visibilizar la realidad de las personas migrantes y refugiadas, sino que prevengan y contrarresten este tipo de discursos y promuevan la tolerancia, el respeto y la solidaridad, pilares de las sociedades inclusivas en el ámbito social, económico y político y con dinámica intercultural positiva.
- 9) Fomento del intercambio de información veraz sobre las prácticas nacionales (tanto positivas como problemáticas) y sobre la experiencia adquirida (178) para luchar contra las redes delictivas y neutralizar a traficantes y tratantes de personas específicos.
- 10) Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo para que los Estados miembros tramiten sin demoras injustificadas las solicitudes de asilo y garanticen la calidad de las decisiones adoptadas, permitiendo con ello que los solicitantes de protección internacional puedan llegar a la UE de forma ordenada, gestionada, segura y digna; una reforma encaminada a que la actual Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) dé paso a una nueva Agencia de Asilo de la UE, portadora de una misión de contenido más amplio que incluya desde la perspectiva operacional, sin la injerencia de los Estados miembros, y mayores recursos.

VII. Bibliografía

ABRISKETA URIARTE, J., «La dimensión externa del Derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del principio de *non-refoulement*», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 56, 2017, pp. 119-158.

ACOSTA PENCO, M.T., «La guardia europea de fronteras y costas, ¿Un nuevo Frontex?», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 71, 2018, pp. 86-101.

AGUADO I CUDOLÀ, V., «El control administrativo de la inmigración laboral a través del control en origen: el contingente de autorizaciones de trabajo para extranjeros no comunitarios», *Revista Jurídica de Cataluña*, 2002, pp. 1001-1022.

APARICIO WILHELMI, M., «Unión europea y crisis de refugiados la libre movilidad como derecho humano», *Oxímora, Revista Internacional de Ética y Política*, n.º 19, 2017, pp. 67-84.

APRELL LASAGABASTER, C., «La fórmula "contingente de autorizaciones" como condicionante para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios», *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 93, 1997, pp. 13-25.

ARENAS HIDALGO, N. *El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria*, Universidad de Huelva Publicaciones, 2005.

ARENAS HIDALGO, N., *El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria*, Universidad de Huelva Publicaciones, 2005.

ARGEREY, P., «La Unión Europea y el control de la inmigración», *Política Exterior*, n.º 114, 2006, pp. 177-184.

ASÍN CABRERA, M.A., «Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con

países del continente africano: especial consideración de la readmisión de migrantes en situación irregular», *Revista de Derecho constitucional europeo*, n.º 10, 2008, pp. 165-188.

BALL, R., *The Legitimacy of the European Union through Legal Rationality. Free Movements of Third Country Nationals*, Abingdon, Routledge, 2014.

BALLEIX-BANERJEE, C., *La politique migratoire de l'Union européenne*, París, La documentation française, 2013.

BALLESTEROS, J., «Financiarización, crisis europea y tragedia de los refugiados», *I Congreso Internacional de Derechos Humanos: Los derechos de los refugiados y las responsabilidades de Europa*, Valencia, Fundación Mainel, 2017, pp. 8-14.

BERRAMDANE, A., «L'émergence d'une politique européenne commune de l'immigration et son externalisation progressive», *La politique européenne d'inmigration* (A. Berramdane y J. Rossetto, eds.), París, ed. Karthala, 2009, pp. 47 ss.

BERRAMDANE, A., «L'ordre public et les droits fondamentaux en droit communautaire et de l'Union européenne», *Mélanges en hommage au Doyen Yves Madiot*, Bruselas, Bruylant, 2000, pp. 157 ss.

BERTRAND, Ch., «Les conditions d'une politique commune de l'immigration: apport et limites du traité de Lisbonne», *Europe*, nº 2, febrero 2010.

BILLET, C., «EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight Against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice», *Eur. J. Migration and Law*, 2010, pp. 45 ss.

BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I., «Hacia una política común de inmigración en la Unión europea», *Revista del Poder Judicial*, n.º 66, 2002, pp. 107-142.

BOLLO AROCENA, M.D., «Fronteras exteriores, inmigración y refugio. La frustrante búsqueda de formas legales de acceso a Europa en el Derecho de la Unión: el incierto futuro del Visado Humanitario Europeo y del Marco Europeo de Reasentamiento», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 60, 2019, pp. 219-264.

CARRERA, S., LEONHARD DEN HERTOG, A.P., PANIZZON, M. y KOSTAKOPOULOU, D., *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, Nijhoff, 2019.

CHEVALLIER-GOVERS, C., *De Frontex à Frontex: vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, Bruselas, Larcier Legal, Bruylant, 2019.

CLAVERA ARIZTI, I.M., «Controles en fronteras, asilo e inmigración», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 10, 2006, pp. 113-137.

DE AREILZA CARVAJAL, J.M., «El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 45, 1995, pp. 53-93.

DE BÚRCA, G., «The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor», *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n.º 2, 1998, pp. 217 ss.

DE LUCAS, J., «Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de política de inmigración»,

Migrantes, ¿cómo los vemos? Algunos desafíos y malas respuestas (J. de Lucas y F. Torres, dirs., Madrid, Talasa, 2002, pp. 23-48.

DEHOUSSE, R., «Réflexion sur la naissance et l'évolution du principe de subsidiarité», *Le principe de subsidiarité* (F. Delperee, dir.), Paris, Bruselas/París, Bruylant/ LGDJ, 2002, pp. 361-366.

DI FILIPPO, M., «La competencia comunitaria in materia migratoria: il lento camino verso la definizione di una politica europea», *Seminario sobre movimientos migratorios transnacionales y mercado de trabajo* (Córdoba, 9-11 noviembre 2006), Ed. Junta de Andalucía, 2007, pp. 13-32.

DRAETTA, U., «Le competenze dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona», *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, pp. 245 ss.

EDJAHARIAN, V., «Les compétences dans le Traité de Lisbonne: la constitutionnalisation de l'Union européenne interrogée», *Le Traité de Lisbonne: reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne?* (E. Brosset, dir.), Bruselas, Bruylant, 2009, pp. 227-260.

EISELE, K., *The External Dimension of the EUs Migration Policy: Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU: a Comparative Perspective*, Leiden, Nijhoff, 2014.

ELLEBRECHT, S., «The European Border Surveillance System EUROSUR: the Computerization, Standardization, and Virtualization of Border Management in Europe», *OSCE Yearbook*, vol 19, 2013, pp. 231-243.

ELSE, C., «L'esprit et les ambitions de Tampere: une ère nouvelle pour la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures?», *Rev. M.C.*, n.º 433, 1999, pp. 650-663.

ERMACORA, F., «Problems about the Application of the European Convention on Human Rights in Asylum Cases», *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. 3, Dordrecht: Nijhoff, 1994, pp. 155-165.

ESTEBAN DE LA ROSA, G., *Inmigración y Derecho internacional privado*, Madrid, Difusión Jurídica, Madrid, 2009.

ESTEVE GONZÁLEZ, L., «Sobre los Acuerdos bilaterales, migratorios», *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, t. III, 2003, pp.551-555.

FAJARDO DEL CASTILLO, T., «Los Acuerdos de readmisión de los migrantes en situación irregular celebrados por España», *Migraciones y Desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Montevideo, 25, 26 y 27 octubre 2006*, Madrid, Marcial Pons 2007, pp. 87-102,

FERNÁNDEZ PÉREZ, A., «Manifestaciones de la gestión de los flujos migratorios en la UE», *Revista Jurídica Española La Ley*, 2006-2, pp. 1411-1424.

FERNÁNDEZ PÉREZ, A., «Medidas prioritarias de protección de los menores migrantes en la Unión Europea», *La Ley Unión Europea*, n.º 48, 2017.

FERNÁNDEZ PÉREZ, A., *La ordenación de los flujos migratorios en la crisis del Estado del bienestar*, Madrid, Iprolex, 2013.

FERNÁNDEZ PÉREZ, A., *Los derechos fundamentales y libertades públicas de los extranjeros en*

españa: una visión desde la doctrina del Tribunal Constitucional, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

FERNÁNDEZ ROJO, D., «Reglamento 2016/1624. De Frontex a la guardia europea de fronteras y costas», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 41, 2017, pp. 223-251.

FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., «Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto», *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2016, pp. 333-378.

FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., «Génesis y constitucionalización de la política migratoria en la Unión Europea», *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, t. V. 2005, pp. 223-251.

FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., «La Agenda Europea de Migración se despliega muy lentamente», *Diario La Ley*, n.º 8616, 2015

FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., «La compleja adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos y las secuelas del Dictamen 2/2013 del Tribunal de Justicia», *La Ley: Unión Europea*, n.º 23, 2015, pp. 40-56.

FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., «La condición jurídica de los nacionales de terceros Estados en la Unión Europea», *Alternativas a una política de inmigración*, Madrid, CESSJ Ramón Carande, 1996, pp. 51-89.

FINK, M., *Frontex and human rights: responsibility in «multi-actor situations» under the ECHR and EU public liability law*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

FONSECA MORILLO, F.J., «Hacia una política comunitaria de inmigración y asilo», *Derecho de la inmigración y Derecho de la integración. Una visión múltiple: Unión Europea, Canadá, España, Quebec y Cataluña*, Girona, Universitat, 2002, pp. 41-52.

FORESTI, M., «Un pacto por el que merece la pena luchar», *Política exterior*, vol. 33, n.º 187, 2019, pp. 8-15.

GARCÍA COSO, E., *La regulación de la inmigración irregular : derechos humanos y el control de fronteras en la Unión Europea*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, Thomson Reuters, 2014.

GARCÍA JUAN, L., «La financiación de la integración de migrantes en España: su incoherencia respecto al marco normativo europeo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 17, n.º 46, 2013, pp. 1009-103.

GEROMINI, E., *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Modo de Empleo*, Ginebra, OIT, 2004, 45 pp.

GOIG MARTÍNEZ, J.M., «La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 32, 2017, pp. 71-111.

GÓMEZ CAMACHO, J.J., «Multilateralismo práctico: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular», *Foreign affairs: Latinoamérica*, vol. 19, n.º. 1, 2019, pp. 75-84.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., «El Consejo Europeo y las migraciones: ¿se ha avanzado algo?», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 85, 2018.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., «Luces y sombras en la integración de los migrantes en España», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 38, 2016

GONZÁLEZ VEGA, J.A., «¿Regreso al futuro? La difícil concreción de una política europea de inmigración», *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 14, 2006 (Ejemplar dedicado a: Textos de las Jornadas Unión Europea, políticas de inmigración y Derechos Humanos. (Valencia, 26 y 27 octubre 2006) [<https://www.uv.es/CEFD/14/gonzalezvega.pdf>]).

GORTÁZAR, C.J., «The Regularisation of Illegal Immigrants in Spain», *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne* (P. de Bruycker, dir.), Bruselas, 2000, pp. 291-342.

GRAU PINEDA, M.C., «El contingente de trabajadores extracomunitarios en España», *Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*, 2002, n.º 7, pp. 71 ss.

HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M., *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros*, Valencia, Tirant lo Blach, 2006.

HORSTHEMKE, L. y VOGT, F., «Asylum related organisations in Europe : networks and institutional dynamics in the context of a Common European Asylum. The role of EASO in the European Asylum System», *Asylum Related Organisations in Europe: Networks and Institutional Dynamics in the Context of a Common European Asylum System (Migration & Integration)* (A. Mratschkowsk, eds.), Baden-Baden, Nomos, 2017, pp. 21-51.

ICARD, Ph. y OLIVIER-LEPRINCE, J. (eds.), *Les flux migratoires au sein de l'Union européenne*, Bruselas, Bruylant, 2017.

ILLAMOLA DAUSÀ, M., «Estudio comparativo de dos estatutos jurídicos residencia de larga duración-CE y tarjeta azul UE», *¿Hacia una Europa de las personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia?* (M. Pi Llorens y E. Zapater Duque, coords.), Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 105-126.

ILLAMOLA DAUSÀ, M., «Los principios básicos comunes como marco de la política de integración de inmigrantes de la Unión Europea y su incorporación a la política española de inmigración», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 38, 2011, pp. 155-182.

JUSTE RUIZ, J., «El Derecho internacional de las migraciones entre la crisis y la renovación», *Anuario Español de Derecho Internacional (Universidad de Navarra)*, vol. 35, 2019, pp. 535-551.

KAUFF-GAZIN, F., «La directive "retour" au secours des étrangers? De quelques ambiguïtés de l'affaire El Dridi du 28 avril 2011», *Europe*, n.º 6, junio, 2011.

LA SPINA, «Sistemas de acogida e integración en España: un examen multinivel», *I Congreso Internacional de Derechos Humanos: Los derechos de los refugiados y las responsabilidades de Europa*, Valencia, Fundación Mainel, pp. 105-123.

LA SPINA, E., «Diferentes pautas interpretativas para la admisión de familiares extranjeros en la jurisdicción regional europea», *Revista de Estudios Jurídicos. Universidad de Jaén (Segunda Época)*,

n.º 14, 2014.

LABAYLE, H., «Le Pacte mondial sur les migrations : un pacte avec le diable?», *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, vol. 30, n.º 118, 2019, pp. 245-260

LAFUENTE CASTELLANO, E.M., «Menores inmigrantes no acompañados (MENAS)», *Fòrum de Recerca* (Universitat Jaume I), n.º 15, 2010, pp. 495-504.

LANG, A., «La politica comunitaria in materia di immigrazione», *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2003, pp. 698-725.

LASO PÉREZ, J., *La cooperación leal en el ordenamiento comunitario*, Madrid, Colex, 2000.

LIROLA DELGADO, I., «¿Por fin una política de inmigración de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa?», *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional, Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional—AEPDIRI—celebradas en Madrid el 17 y 18 diciembre 2007*, Madrid, Iustel, 2008 pp. 539-548.

LIROLA DELGADO, I., «El Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras. Comentario al Reglamento n.º 562/2006 del Parlamento y del Consejo, de 15 marzo 2006», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 13, mayo 2007, pp. 2 ss.

LISA, P., «Buscando desesperadamente a Tampere: perspectivas para la política migratoria europea y los retos del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para 2018-2020», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 37, 2018.

MARTÍN MARTÍNEZ, M.: «Control de fronteras e inmigración irregular en la Unión Europea y en los Estados Unidos de América: un desafío en común», *TSN. Transatlantic Studies Network: Revista de Estudios Internacionales*, vol. 1, n.º 1, 2016, pp. 65-74.

MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J., «La inmigración en la Unión Europea: la difícil configuración de una política de inmigración», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 5, 2003, *La Europa social. La Europa de la solidaridad*, pp. 83-90.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Colex, 2002.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, R.P., «Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos», *Anuario Español de Derecho Internacional* (Universidad de Navarra), vol. 32, 2016, pp. 475-502.

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A.J., «La mutación constitucional de la Unión Europea», *Revista española de Derecho constitucional*, n.º 96, 2012, pp. 41-98.

MERCADER UGUINA, J.R. y MUÑOZ RUIZ, A.B., «El tratamiento de la política migratoria en la Unión Europea», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 32, 2001, pp. 35-62.

MITCHELL, K. y otros (eds.), *Handbook on critical geographies of migration*, Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing Limited, 2019.

MORA CABELLO DE ALBA, L., «**Europa y su nueva política común de inmigración**», *Revista de Derecho Social*, n.º 25, 2010, pp. 113-125.

MUÑOZ AUNIÓN, A., *Política migratoria de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2008.

NEFRAMI, E., «La réparation des compétences entre l'Union européenne et ses états membres en matière d'immigration irrégulière», *La légalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union européenne* (L. Dubin, dir.), Bruselas, Bruylant, 2012, pp. 35-63.

OLESTI RAYO, A., «Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 10, 2008, pp. 13-48.

OSPINA, G.I., «Los desafíos de las migraciones para una Estrategia Global de la Unión Europea», *Revista UNISCI*, n.º 42, 2016, pp. 99-158.

PAJARES, M., «La política europea de inmigración», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 20, n.º 1, 2002, pp. 143-165.

PASCOUAT, Y., «La nouvelle Commission européenne et la politique migratoire : rupture ou continuité?», *La Commission européenne en voie de redynamisation?*, París, Pedone, 2017, pp. 273-291.

PASCOUAT, Y., *La politique migratoire de l'Union européenne. De Schengen à Lisbonne*, Institut Universitaire Varenne, 2011, p. 25.

PEÑA DÍAZ, F. de A.: «La Agenda Europea de Migración: Últimos desarrollos», *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 33, 2017.

PERAL FERNÁNDEZ, L., «Límites jurídicos al discurso político sobre el control de flujos migratorios: *non refoulement*, protección en la región de origen y cierre de fronteras europeas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 11, 2006, pp. 20 ss.

PICHERAL, C., «L'œuvre de la cour de justice dans la politique européenne d'asile et d'immigration», *Revue de l'Union Européenne*, n.º 545, 2011, pp. 117-121.

PINYOL JIMÉNEZ, G., «Deconstrucción de la política europea de inmigración», *Política exterior*, vol. 33, n.º 187, 2019, pp. 68-74.

PONCELA SACHO, A., «EUNAVFOR MED Operación Sophia: un instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea», Documento de Opinión IEEE 05/2019. enlace web IEEE [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEE05_2019ANTPON-Sophia.pdf].

PORRAS RAMÍREZ, J.M., «El reto constitucional de la Unión Europea en el contexto de la crisis económica y financiera», *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, vol. 1, Cizur Menor, Thomson-Reuters-Civitas, 2014, pp. 557-582.

PORRAS RAMÍREZ, J.M., «El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 175, 2017, pp. 207-234.

QUINDIMIL LÓPEZ, J.A., «La Unión Europea, Frontex y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?», *Revista de Derecho Comunitario*

Europeo, n.º 41, 2012, pp. 57-118.

RIPOL CARULLA, S., «La Agenda Europea de Migración», *Revista jurídica de Catalunya*, vol. 114, n.º 3, 2015, pp. 585-609.

ROCHEL, J., *Immigration to the EU : challenging the normative foundations of the EU immigration regime*, Ginebra, Schulthess, 2015

RYAN, B., «The migration crisis and the European Union border regime», *EU Law Beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law (Collected Courses of the Academy of European Law)* (M. Cremona y J. Scott, eds.), 2019, pp. 197-227.

SAMERS, M., «An Emerging Geopolitics of "Illegal" Immigration in the European Union», *European Journal of Migration and Law*, vol. 6, n.º 1, 2004, pp. 27-45

SÁNCHEZ LEGIDO, Á., «El arriesgado acceso a la protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el visado humanitario europeo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 57, 2017, pp. 457-470.

SÁNCHEZ LORENZO, S., «Postmodernismo e integración en el Derecho internacional privado de fin de siglo», *Cursos de Derecho internacional y Relaciones internacionales de Vitoria-Gazteiz*, 1997, pp. 149-173.

SANTOS VARA, J., «La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 59, 2018, pp. 143-186.

SCUTO, F. *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milán, Giuffrè, 2012, pp. 2 ss.

SOLANES CORELLA, A., «Los procesos extraordinarios de regularización de migrantes: algunas alternativas», F.J. García Castaño y C. Muriel López (eds.), *La inmigración en España. Contextos y alternativas*, vol. II, *Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (Ponencias)*, Granada, 2002, pp. 579-588.

SOLANES-CORELLA, A., «El asilo en la Unión Europea insolidaria: ¿Cómo repensar el sistema común?», *I Congreso Internacional de Derechos Humanos: Los derechos de los refugiados y las responsabilidades de Europa*, Valencia, Fundación Mainel, 2017, pp. 21-43

STAPLES, H., *The Legal Status of Third Country Nationals Residents in the European Union*, La Haya, Kluwer, 1999.

THYM, D., «Between "Administrative Mindset: and Constitutional Imagination": The Role of the Court of Justice in Immigration, Asylum and Border Control Policy», *European Law Review*, vol. 44, n.º 2, 2019, pp. 139-158.

VACAS FERNÁNDEZ, F. *Los tratados bilaterales adoptados por España para regular y ordenar los flujos migratorios. Contexto, marco jurídico y contenido*, Madrid, Dykinson, 2007.

VALERO, J., «Eurosur, un paso europeo para el gran desafío migratorio», *Escritura pública*, n.º 87,

2014, pp. 44-46.

VAN BUEREN, G., «Protecting Children's Rights in Europe- A Test Case Strategy», *European Human Rights L. Rev.*, 1996, 2, pp. 171 ss.

VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M., «De Estrasburgo a Luxemburgo: lugares comunes, encuentros y desencuentros en el derecho a la reagrupación familiar», *Migraciones y Desarrollo* (II Jornadas Iberoamericanas de Estudios internacionales, Montevideo, 25, 26 y 27 octubre 2006), Madrid, Marcial Pons, 2007, pp. 581-599.

VISSER, R.K., «Naissance d'une agence le cas EASO», *Revue du droit de l'Union européenne*, n.º 3, 2013, pp. 441-454.

WOLFF, S. y TRAUNER, F., «A European Migration Policy fit for Future Challenges», *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, La Haya, T.M.C. Asser Press, 2011, pp. 63-78.

(1) Se acostumbra a utilizar como primer precedente (al margen de las acciones de la cooperación gubernamental) el primero de los principios fijados en el Consejo de Tampere de 1999: el «Establecimiento en la UE de una política común de inmigración y asilo apoyada en la libertad». Vid. J.C. Fernández Rozas, «Génesis y constitucionalización de la política migratoria en la Unión Europea», *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, t. V. 2005, pp. 223-251

Ver Texto

(2) El 19 diciembre 2018 en Naciones Unidas se registró una mayoría aplastante a favor de la adopción de este Pacto: 152 votos, por sólo cinco en contra y 12 abstenciones. Resulta significativo de la división observada en la UE el pronunciamiento en contra de tres países de la Unión Europea (Hungria, Polonia y la República Checa) al lado de Estados Unidos e Israel, que otros cinco se abstuvieron (Austria, Italia, Bulgaria, Letonia y Rumania) y uno no votó (Eslovaquia). Pero lo más llamativo es que la UE que no intentó adoptar una posición común sobre esta materia ante la imposibilidad de arribar a unas cuotas mínimas de consenso en este sector. Debe tenerse en cuenta que este Pacto tiene un alcance muy limitado pues únicamente aspira a mejorar la cooperación en el ámbito de la migración internacional sin fomentar o disuadir de ella y sin pronunciarse por un eventual «derecho humano a emigrar». Vid. H. Labayle, «Le Pacte mondial sur les migrations: un pacte avec le diable?», *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, vol. 30, nº 118, 2019, pp. 245-260,

Ver Texto

(3) J. de Lucas, «Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de política de inmigración», *Migrantes, ¿cómo los vemos? Algunos desafíos y malas respuestas* (J. de Lucas y F. Torres, dirs., Madrid, Talasa, 2002, pp. 23-48, esp. p. 26.

Ver Texto

(4) En 2005 la Comisión puso en marcha una consulta sobre una propuesta común de política de migración económica en el Libro Verde titulado «El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica».

Ver Texto

(5) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» COM(2011) 743 final, 18 noviembre 2011 [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:ES:PDF>]. Este «Enfoque global» conforma en la actualidad un amplio elenco de instrumentos y mecanismos que deben aplicarse de manera estructurada y sistemática por medio cuadros

de asociación bilaterales adaptados que se negociarán entre la UE y cada país prioritario de que se trate.

Ver Texto

- (6) Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 octubre 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 349 de 25.11.2004). *Vid.* A. Olesti Rayo, «Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 10, 2008, pp. 13-48, esp. p. 24 ss.

Ver Texto

- (7) P. Argerey, «La Unión Europea y el control de la inmigración», *Política Exterior*, nº 114, 2006, pp. 177-184.

Ver Texto

- (8) J. Ballesteros, «Financiarización, crisis europea y tragedia de los refugiados», *I Congreso Internacional de Derechos Humano: Los derechos de los refugiados y las responsabilidades de Europa*, Valencia, Fundación Mainel, 2017, pp. 8-14.

Ver Texto

- (9) De acuerdo con la declaración emitida tras la reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 23 abril 2015: «La situación en el Mediterráneo constituye una tragedia. La Unión Europea movilizará todos los esfuerzos a su disposición para evitar que sigan produciéndose muertes en el mar y abordar las causas profundas del drama humano al que nos enfrentamos, en cooperación con los países de origen y tránsito. Nuestra prioridad inmediata es evitar que más personas mueran en el mar» [<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>];].

Ver Texto

- (10) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: «Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración» COM(2019) 126 final, 6 marzo 2019 [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0126:FIN:ES:PDF>].

Ver Texto

- (11) Según informa la OIM entre el 1 de enero y el 23 mayo 2019, ya han fallecido al menos 508; de ellas, una tercera parte, 159, en la ruta hacia España [<https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-11901-2019-deaths-reach-311>].

Ver Texto

- (12) Un detallado estudio crítico de esta gestión se encuentra en el libro de C. Balleix-Banerjee, *La politique migratoire de l'Union européenne*, París, La documentation française, 2013.

Ver Texto

- (13) La STJ 18 diciembre 2007, as. C-77/50: *Reino Unido / Consejo*, mantuvo la integridad y coherencia del acervo de Schengen. *Vid.* R. Fischer, *The Europeanization of Migration Policy: the Schengen Acquis between the Priorities of Legal Harmonization and Fragmentation*, Frankfurt/Main, Lang, 2012.

Ver Texto

- (14) Con cuatro objetivos prioritarios: 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, por último, la gestión eficaz de los

flujos migratorios. Vid. A. Fernández Pérez, *La ordenación de los flujos migratorios en la crisis del Estado del bienestar*, Madrid, Iprolex, 2013, pp. 126 ss.

[Ver Texto](#)

- (15) J.C. Fernández Rozas, «La condición jurídica de los nacionales de terceros Estados en la Unión Europea», *Alternativas a una política de inmigración*, Madrid, CESSJ Ramón Carande, 1996, pp. 51-89; H. Staples, *The Legal Status of Third Country Nationals Residents in the European Union*, La Haya, Kluwer, 1999, pp. 83-128.

[Ver Texto](#)

- (16) 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/2001/0387 final).

[Ver Texto](#)

- (17) M. Samers, «An Emerging Geopolitics of "Illegal" Immigration in the European Union», *European Journal of Migration and Law*, vol. 6, nº 1, 2004, pp. 27-45.

[Ver Texto](#)

- (18) *Inter alia*, I. Blázquez Rodríguez, «Hacia una política común de inmigración en la Unión europea», *Revista del Poder Judicial*, nº 66, 2002, pp. 107-142; F.J. Fonseca Morillo, «Hacia una política comunitaria de inmigración y asilo», *Derecho de la inmigración y Derecho de la integración. Una visión múltiple: Unión Europea, Canadá, España, Quebec y Cataluña*, Girona, Universitat, 2002, pp. 41-52; M. Pajares, «La política europea de inmigración», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 20, nº 1, 2002, pp. 143-165; J. Martín Pérez de Nanclares, «La inmigración en la Unión Europea: la difícil configuración de una política de inmigración», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 5, 2003, *La Europa social. La Europa de la solidaridad*, pp. 83-90; A. Lang, «La politica comunitaria in materia di immigrazione», *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2003, pp. 698-725; A. Fernández Pérez, «Manifestaciones de la gestión de los flujos migratorios en la UE», *Revista Jurídica Española La Ley*, 2006-2, pp. 1411-1424; A. Olesti Rayo, «Las políticas de la Unión Europea...», *loc. cit.*, pp. 13-48; A. Muñoz Aunión, *Política migratoria de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2008; L. Mora Cabello de Alba, «**Europa y su nueva política común de inmigración**», *Revista de Derecho Social*, nº 25, 2010, pp. 113-125. Por ejemplo, la aprobación de la Directiva 2011/98/UE, por la que se establece un procedimiento único de solicitud y un permiso único de residencia y trabajo para los nacionales de terceros países, así como un conjunto de derechos para los trabajadores que residan legalmente en un estado miembro, implicó un paso importante en el proceso tendente a armonizar ciertos aspectos de la inmigración económica hacia Europa.

[Ver Texto](#)

- (19) C. Picheral, «L'œuvre de la cour de justice dans la politique européenne d'asile et d'immigration», *Revue de l'Union Européenne*, nº 545, 2011, pp. 117-121. Un ejemplo típico fue la STJ 9 julio 1987, asuntos acumulados 281/85, 283/85 a 285/85 y 287/85: *República Federal de Alemania, Francia, Países Bajos, Dinamarca y Reino Unido / Comisión*, a propósito de la Decisión nº 85/381/CE, establecimiento de un procedimiento de Comunicación previa y de concertación sobre las políticas migratorias respecto a Estados miembros de 8 julio 1985, que había sido impugnada por algunos Estados miembros solicitando su anulación, por falta de competencia de la Comisión para adoptar esta Decisión. Aunque el TJ la anuló parcialmente al considerar que la Comisión no era competente para admitir acciones comunitarias contrarias a la normativa de los Estados frente a terceros, afirmó que la política migratoria no contrariaba el art. 188 TCEE, que preveía una colaboración entre los Estados miembros.

[Ver Texto](#)

- (20) A.J. Menéndez Menéndez, «La mutación constitucional de la Unión Europea», *Revista española de Derecho constitucional*, nº 96, 2012, pp. 41-98.

[Ver Texto](#)

- (21) Demostrando sus limitaciones para afrontar problemas como los referidos a la regulación de los flujos migratorio. Cf. J.M. Porras Ramírez, «El reto constitucional de la Unión Europea en el contexto de la crisis económica y financiera», *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, vol. 1, Cizur Menor, Thomson-Reuters-Civitas, 2014, pp. 557-582.

[Ver Texto](#)

- (22) M. Di Filippo, «La competencia comunitaria in materia migratoria: il lento camino verso la definizione di una politica europea», *Seminario sobre movimientos migratorios transnacionales y mercado de trabajo* (Córdoba, 9-11 noviembre 2006), Ed. Junta de Andalucía, 2007, pp. 13-32.

[Ver Texto](#)

- (23) La STJ 26 abril 2012, as. C-508/10: *Comisión / Países Bajos*, señaló que los Estados miembros no disponen de un margen de apreciación ilimitado en el cobro de tasas a los nacionales de terceros países cuando expiden un permiso de residencia y que los Estados miembros no están autorizados a fijar tarifas que podrían suponer un obstáculo al ejercicio de los derechos contemplados en la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO L 16 de 23.1.2004)..

[Ver Texto](#)

- (24) Puesta de manifiesto, por ejemplo, en relación con la adopción de una Acción Común en relación con el tránsito aeroportuario. *Vid.* STJ 12 mayo 1998, as. C-170-96: *Comisión / Consejo*.

[Ver Texto](#)

- (25) J.C. Fernández Rozas, «Génesis y constitucionalización...», *loc. cit.*, pp. 232-234.

[Ver Texto](#)

- (26) *Vid.* A. Berramdane, «L'émergence d'une politique européenne commune de l'immigration et son externalisation progressive», en A. Berramdane y J. Rossetto, *La politique européenne d'inmigration*, París, ed. Karthala, 2009, pp. 47 ss.

[Ver Texto](#)

- (27) La STJ 2 marzo 2010, asuntos acumulados C-175/08, C-176/08, C-178/08 y C-179/08: *Salahadin Abdulla y otros*, afirmó que «la Convención de Ginebra constituye la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de los refugiados» y que «las disposiciones de la Directiva relativas a los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado y al contenido de éste fueron adoptadas para guiar a las autoridades competentes de los Estados miembros en la aplicación de la citada Convención, sobre la base de conceptos y criterios comunes» . *Vid.* en esta dirección STJ 17 junio 2010 C-31/09: *Nawras Bolbol*.

[Ver Texto](#)

- (28) C. Else, «L'esprit et les ambitions de Tampere: une ère nouvelle pour la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures?», *Rev. M.C.*, nº 433, 1999, pp. 650-663.

[Ver Texto](#)

- (29) F. Vacas Fernández, *Los tratados bilaterales adoptados por España para regular y ordenar los flujos migratorios. Contexto, marco jurídico y contenido*, Madrid, Dykinson, 2007.

[Ver Texto](#)

- (30) Ch. Bertrand, «Les conditions d'une politique commune de l'immigration: apport et limites du traité de Lisbonne», *Europe*, nº 2, febrero 2010; S. Wolff y F. Trauner, «A European Migration Policy fit for Future Challenges», *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, La Haya, T.M.C. Asser Press, 2011, pp. 63-78.

Ver Texto

- (31) Y. Pascouau, *La politique migratoire de l'Union européenne. De Schengen à Lisbonne*, Institut Universitaire Varenne, 2011, p. 25; L.M. Hinojosa Martínez, *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros*, Valencia, Tirant lo Blach, 2006.

Ver Texto

- (32) A diferencia de otras políticas comunes se caracteriza por un mayor grado de generalidad. Por ahora, sólo tres de los veintiocho Estados Miembros (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca), esto es, una clara minoría, disfrutan de las posibilidades de las cláusulas *opt-out* que les permite abstenerse de aplicar una medida en cualquier momento, pero no hay que olvidar, que podrán utilizar las cláusulas que *opt-in* previstas en los tratados que posibilitan a cada uno de estos países participar, en casos concretos, en el procedimiento de adopción de una medida o en la aplicación de una medida ya aprobada y, cuando esto acontece, dichas medidas son vinculantes para ellos con idéntico tenor que para los otros Estados miembros.

Ver Texto

- (33) STJ 5 septiembre 2012, as. C-355/10: *Parlamento / Consejo*, acerca de la legalidad de las directrices para las operaciones marítimas de Frontex (Decisión 2010/252/UE del Consejo) adoptadas por el procedimiento de comitología regulado en el art, 5 Decisión 1999/468/CE, sin la intervención plena del Parlamento Europeo, considerando que debían anularse aunque debían seguir aplicándose hasta que fueran sustituidas. Precisó, sin embargo, que las normas controvertidas contenían elementos esenciales de vigilancia de la frontera marítima exterior, y por lo tanto conllevaban decisiones políticas que se debían adoptar según el procedimiento legislativo ordinario, con el Parlamento como colegislador.

Ver Texto

- (34) De acuerdo con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo» COM(2010) 171 final, 20 abril 2010 [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:ES:PDF> >]: «La firme defensa de los derechos fundamentales de los migrantes, basada en nuestros valores de respeto de la dignidad humana y la solidaridad, permitirá que dichos migrantes contribuyan plenamente a la economía y sociedad europeas. La inmigración cumple la valiosa función de respuesta al reto demográfico de la Unión y de garantizar unos resultados económicos notables a largo plazo. Puede contribuir en gran medida a la estrategia Europa 2020 proporcionando una fuente adicional de crecimiento dinámico». Europa 2020, es la estrategia de crecimiento que fue adoptada por la Unión Europea para los próximos años. Aprobada por el Consejo Europeo en marzo de 2010, la estrategia de Europa 2020 está configurada por la consecución de una serie de grandes objetivos comunes orientadores de las acciones de los Estados miembros y la Unión. Europa 2020: «Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM/2010/2020 final, 3 marzo 2010 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC2020> >]. En su desarrollo, la Propuesta de Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, Parte II de las Directrices Integradas Europa» 2020 COM(2010) 193 final, 27 abril 2010, afirma que: « las reformas aplicadas por los Estados miembros deberán garantizar a todos los ciudadanos acceso y oportunidades a lo largo de toda su vida, reduciendo así la pobreza y la exclusión social mediante la eliminación de los obstáculos a la participación en el mercado laboral, especialmente para las mujeres, los trabajadores de mayor edad, los jóvenes, los discapacitados y los emigrantes en situación regular» y «Los Estados miembros deberán buscar una mayor participación de la población activa a través de políticas destinadas a promover el envejecimiento activo, la igualdad entre sexos y la igualdad de salarios, así como la integración en el mercado laboral de los jóvenes, las personas discapacitadas, los migrantes en situación regular y otros grupos vulnerables» [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0193:FIN:ES:PDF> >]. Vid. D. Thym, «Between "Administrative Mindset: and Constitutional Imagination": The Role of the Court of Justice in Immigration, Asylum and Border Control Policy»,

European Law Review, vol. 44, nº 2, 2019, pp. 139-158.

[Ver Texto](#)

- (35) De conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea anejo al TFUE.(DO C 326 de 26.10.2012).

[Ver Texto](#)

- (36) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las políticas europeas de inmigración» (Dictamen exploratorio) (2014/C 458/02), DO C 458 de 19.12.2014.

[Ver Texto](#)

- (37) Este apartado se apoya en nuestro estudio «Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto», *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2016, pp. 333-378.

[Ver Texto](#)

- (38) K. Eisele, *The External Dimension of the EUs Migration Policy: Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU: a Comparative Perspective*, Leiden, Nijhoff, 2014.

[Ver Texto](#)

- (39) Resulta de gran utilidad para manejar este complejo bloque normativo el **Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración**, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014, preparado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Consejo de Europa.

[Ver Texto](#)

- (40) En materia de denegación de visados la STJ 19 diciembre 2013, asunto C-84/12: *Koushkaki* consideró que el sistema establecido por el Código de visados [Reglamento (CE) nº 810/2009, posteriormente modificado] al requerir una armonización de las condiciones para la expedición de visados uniformes, excluía la existencia de divergencias entre los Estados miembros en la determinación de los motivos de denegación de tales visados.

[Ver Texto](#)

- (41) R. Ball, *The Legitimacy of the European Union through Legal Rationality. Free Movements of Third Country Nationals*, Abingdon, Routledge, 214, pp. 123 ss.

[Ver Texto](#)

- (42) Esta posibilidad fue considerada en las conclusiones del Consejo Europeo de 26 y 27 junio 201, que fijaron el objetivo de estudiar la posibilidad y viabilidad de su establecimiento como una de las prioridades políticas para la agenda del espacio de libertad, seguridad y justicia hasta el 2020.

[Ver Texto](#)

- (43) L. Peral Fernández, «Límites jurídicos al discurso político sobre el control de flujos migratorios: *non refoulement*, protección en la región de origen y cierre de fronteras europeas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 11, 2006, p. 20; J. Abrisketa Uriarte, «La dimensión externa del Derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del principio de *non-refoulement*», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 56, 2017, pp. 119-158.

[Ver Texto](#)

- (44) Vid. N. Arenas Hidalgo, *El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria*, Universidad de Huelva Publicaciones, 2005.
- Ver Texto
- (45) Á. Solanes-Corella, «El asilo en la Unión Europea insolidaria: ¿Cómo repensar el sistema común?», *I Congreso Internacional de Derechos Humanos: Los derechos de los refugiados...*, op. cit., pp. 21-43; E. La Spina, «Sistemas de acogida e integración en España: un examen multinivel», *ibid.*, pp. 105-123.
- Ver Texto
- (46) I. Lirola Delgado, «¿Por fin una política de inmigración de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa?», *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional, Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI-celebradas en Madrid el 17 y 18 diciembre 2007*, Madrid, Iustel, 2008 pp. 539-548.
- Ver Texto
- (47) C. Billet, «EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight Against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice», *Eur. J. Migration and Law*, 2010, pp. 45 ss.
- Ver Texto
- (48) El ejercicio de la competencia de la Unión debe tener en cuenta los intereses de los Estados miembros en materia de seguridad social; además, el Tratado de Lisboa introduce una nueva disposición que constituye una reserva de competencia estatal. Se trata del art. 79, ap. 5 TFUE: «El presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia».
- Ver Texto
- (49) El Consejo Europeo de Viena (11-12 diciembre 1998), insistió en este aspecto y los representantes de los Estados miembros solicitaron una mayor concordancia entre las acciones comunitarias para el empleo y las orientaciones fundamentales de las políticas económicas de los Estados miembros. Desde esta perspectiva se considera que la política de empleo debe formar parte de un enfoque global que incluya políticas macroeconómicas orientadas hacia el crecimiento y la estabilidad junto con reformas económicas tendentes a aumentar la competitividad. Y dicho bloque debe incluir las Directivas para el empleo, cuyo objetivo es mejorar la capacidad de inserción profesional, la adaptabilidad, la igualdad de oportunidades y el espíritu de empresa. Esta cuestión está contemplada con carácter general en el Título VIII del TCE (arts. 125-130) que regula la política de empleo.
- Ver Texto
- (50) C. Aprell Lasagabaster, «La fórmula "contingente de autorizaciones" como condicionante para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios», *Revista de Derecho Administrativo*, nº 93, 1997, pp. 13-25; V. Aguado i Cudolà, «El control administrativo de la inmigración laboral a través del control en origen: el contingente de autorizaciones de trabajo para extranjeros no comunitarios», *Revista Jurídica de Cataluña*, 2002, pp. 1001-1022; M.C. Grau Pineda, «El contingente de trabajadores extracomunitarios en España», *Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*, 2002, nº 7, pp. 71 ss.
- Ver Texto
- (51) C.J. Gortázar, «The Regularisation of Illegal Immigrants in Spain», *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne* (P. de Bruycker, dir.), Bruselas, 2000, pp. 291-342; A. Solanes Corella, «Los procesos extraordinarios de regularización de migrantes: algunas alternativas», F.J. García Castaño y C. Muriel López (eds.), *La inmigración en España. Contextos y alternativas*, vol. II, *Actas del III Congreso*

sobre la inmigración en España (Ponencias), Granada, 2002, pp. 579-588.

Ver Texto

- (52) Vid. el folleto editado por la OIT de E. Geromini, *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Modo de Empleo*, Ginebra, 2004, 45 pp.

Ver Texto

- (53) Tal fue el caso del rechazo por muchos de los Estados miembros de la importante Decisión 85/381, de 8 julio 1985 (DO nº L 183, de 14.7.88), que fijaba el establecimiento de un procedimiento de comunicación previa y de concertación sobre las políticas migratorias, respecto de Estados terceros, con obligaciones de los Estados miembros de informar a la Comisión y a los restantes países sobre proyectos nacionales para migrantes regulares o irregulares (Vid. J.R. Mercader Uguina y A.B. Muñoz Ruiz, «El tratamiento de la política migratoria en la Unión Europea», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 32, 2001, pp. 35-62).

Ver Texto

- (54) Acerca de las relaciones entre el sistema europeo de protección de los derechos humanos y el instaurado por la Unión Europea vid. mis consideraciones en «La compleja adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos y las secuelas del Dictamen 2/2013 del Tribunal de Justicia», *La Ley: Unión Europea*, nº 23, 2015, pp. 40-56.

Ver Texto

- (55) La STJCE de 26 junio 2006, C-540/03: *Parlamento / Consejo*, consideró que el ejercicio de la competencia estatal, en el marco del margen de apreciación que la Directiva sobre la reagrupación familiar deja a los Estados miembros, es susceptible de control por lo que se refiere al respeto de los derechos fundamentales. El control del Tribunal se impone así a las disposiciones de una directiva que permita a los Estados miembros aplicar excepciones, ya que estas podrían imponerles o autorizarles a adoptar o mantener leyes nacionales que no respeten los derechos fundamentales. Dicho control debe tener en cuenta la competencia de los Estados miembros para adoptar medidas de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior (art. 72 TFUE).

Ver Texto

- (56) F. Scuto, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milán, Giuffrè, 2012, pp. 2 ss.

Ver Texto

- (57) Principios Básicos Comunes sobre Integración, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea, el 19 noviembre 2004, señalan, entre sus objetivos, que éstos «servir de complemento y actuar en plena sinergia con los marcos legislativos existentes, incluidos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, los instrumentos comunitarios que incluyen disposiciones en materia de integración, los objetivos de la UE en materia de igualdad entre los sexos y no discriminación, y otras políticas de la UE» [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PRES_04_321>];. Vid. A. Fernández Pérez, *Los derechos fundamentales y libertades públicas de los extranjeros en España: una visión desde la doctrina del Tribunal Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 71 ss.

Ver Texto

- (58) La STJ 30 noviembre 2009, C-357/09: *Kadzoev*. consideró que la Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular tenía por objetivo limitar la privación de libertad de los nacionales de terceros países a efectos de expulsión, habida cuenta del principio de proporcionalidad, tal como es interpretado por el TEDH.

Ver Texto

- (59) Entre otras decisiones, cabe referirse a la STEDH 21 diciembre 2001 (caso *Sen / Países Bajos*) [[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-64569%22\]}>](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-64569%22]}>)] que determinó que el Gobierno holandés había infringido el art. 8 CEDH, al rechazar la reagrupación familiar solicitada por un matrimonio turco, residente legalmente en territorio holandés, de su hija primogénita, que vive en Turquía con otros familiares. Y esta doctrina fue observada en la STJ de 11 julio 2002, asunto C-60/00: *Carpenter*, ap. 42 y STJ 23 septiembre de 2003, C-109/01: *Akrich*, C 109/01 , ap. 59: «Aunque el Convenio no garantiza como tal ningún derecho en favor de un extranjero a entrar o residir en el territorio de un país determinado, excluir a una persona de un país en el que viven sus parientes próximos puede constituir una injerencia en el derecho al respeto de la vida familiar protegido por el art. 8, ap. 1, del Convenio. Tal injerencia infringe el Convenio si no cumple los requisitos del ap. 2 del mismo artículo, a saber, que esté "prevista por la ley" y motivada por una o más finalidades legítimas con arreglo a dicho apartado, y que, "en una sociedad democrática, sea necesaria", es decir, que esté justificada por una necesidad social imperiosa y sea, en especial, proporcionada a la finalidad legítima perseguida». Y la STJ 27 junio 2006 añade que: «el derecho al respeto de la vida familiar en el sentido del art. 8 CEDH forma parte de los derechos fundamentales que (...) están protegidos en el ordenamiento jurídico comunitario. Este derecho a vivir con sus parientes próximos implica obligaciones de los Estados miembros, que pueden ser negativas, por ejemplo cuando se les obliga a no expulsar a una persona, o positivas, cuando se les obliga a autorizar a una persona a entrar y residir en su territorio», *Vid.* M. Vargas Gómez-Urrutia, «De Estrasburgo a Luxemburgo: lugares comunes, encuentros y desencuentros en el derecho a la reagrupación familiar», *Migraciones y Desarrollo* (II Jornadas Iberoamericanas de Estudios internacionales, Montevideo, 25, 26 y 27 octubre 2006), Madrid, Marcial Pons, 2007, pp. 581-599; E. La Spina, «Diferentes pautas interpretativas para la admisión de familiares extranjeros en la jurisdicción regional europea», *Revista de Estudios Jurídicos. Universidad de Jaén*, nº 14, 2014 (Segunda Época).

Ver Texto

- (60) S T E D H 27 s e p t i e m b r e 2011 (*Bah / R e i n o U n i d o*) [<https://www.refworld.org/cases,ECHR,4ee0fad32.html>].

Ver Texto

- (61) La STJ 21 diciembre 2011, asuntos acumulados C-411 y C-493/10: *N.S. y M.E.*, entendió que un Estado puede estar obligado a examinar una solicitud en virtud de la cláusula de soberanía del art. 3.2º, del Reglamento de Dublín aunque, con arreglo a los criterios de Dublín, la responsabilidad corresponda a otro Estado miembro de la UE. El Tribunal aclaró que, al ejercer el poder discrecional que les otorga el art. 3.2º, los Estados miembros de la UE deben actuar de acuerdo con los derechos fundamentales y los principios reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

Ver Texto

- (62) F. Ermacora, «Problems about the Application of the European Convention on Human Rights in Asylum Cases», *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. 3, Dordrecht: Nijhoff, 1994, pp. 155-165.

Ver Texto

- (63) *Vid., inter alia*, SSTJ 28 abril 2011, as. C-61/11: *El Dridi*, y 6 diciembre 2011, as. C-329/11: *Achughbabian*.

Ver Texto

- (64) *V.gr.*, SSTJ 27 septiembre 2012, as. C-179/11; y 21 diciembre 2011, asuntos acumulados C-411 y C-493/10: *N.S. y M.E.*

Ver Texto

- (65) STJ 6 junio 2013, as. C-648/11; *M.A.*

Ver Texto

- (66) R. Weinzierl, *The Demands of Human and EU Fundamental Rights for the Protection of the European Union's External Borders*, Berlín, German Institute for Human Rights, 2007. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_demands_human_eu_fundamental_rights_publication_excerpt.pdf.

Ver Texto

- (67) G. De Búrca, «The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor», *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, nº 2, 1998, pp. 217 ss.

Ver Texto

- (68) J.M. de Areilza Carvajal, «El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 45, 1995, pp. 53-93; R. Dehousse, «Réflexion sur la naissance et l'évolution du principe de subsidiarité», *Le principe de subsidiarité* (F. Delperee, dir.), Paris, Bruselas/París, Bruylant/ LGDJ, 2002, pp. 361-366.

Ver Texto

- (69) J.A. González Vega, «¿Regreso al futuro? La difícil concreción de una política europea de inmigración», *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 14, 2006 (Ejemplar dedicado a: Textos de las Jornadas Unión Europea, políticas de inmigración y Derechos Humanos (Valencia, 26 y 27 octubre 2006), p. 4.

Ver Texto

- (70) Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones: «Libro blanco del comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel», 17 y 18 junio 2009 [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009_/cdr89-2009_es.pdf]

Ver Texto

- (71) Art. 8 Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Ver Texto

- (72) El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 diciembre 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo.

Ver Texto

- (73) U. Draetta, «Le competenze dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona», *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, pp. 245 ss.

Ver Texto

- (74) *V.gr.*, Reglamento (UE) nº 515/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 abril 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión nº 574/2007/CE (DO L 150 de 24.5.2004); Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 marzo 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de

fronteras Schengen) (DO L 77 de 23.3.2016). Siguiendo con los ejemplo, puede aportarse aquí la Por ejemplo, el Parlamento Europeo en su Resolución, de 12 septiembre 2013, sobre el segundo informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE, que «debería analizarse minuciosamente el posible desarrollo de nuevos sistemas informáticos en el ámbito de la migración y la gestión de fronteras, tales como las iniciativas "Fronteras inteligentes", especialmente con respecto a los principios de necesidad y proporcionalidad» [<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0384+0+DOC+XML+V0//ES>].

Ver Texto

- (75) *V.gr.*, el Reglamento (CE) nº 1030/2002, de 15 junio 2002, estableció un modelo uniforme de permiso de residencia para los nacionales de terceros países (DO L 157 de 15.6.2002).

Ver Texto

- (76) La STJ 28 abril 2011, as. C-61/11: *El Dridi*, precisó en relación con la Directiva 2008/115/CE, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular que, cuando una Directiva deja a los Estados miembros la posibilidad de adoptar varios tipos de medidas de ejecución, la elección de la medida más restrictiva de los derechos y libertades del extranjero en situación de residencia ilegal debe respetar el principio de proporcionalidad. *Vid.* F. Kauff-Gazin, «La directive "retour" au secours des étrangers? De quelques ambiguïtés de l'affaire *El Dridi* du 28 avril 2011», *Europe*, nº 6, junio, 2011.

Ver Texto

- (77) Como dice el nº 6 de las recomendaciones generales del Dictamen del Comité de las Regiones: «Esfuerzos por fomentar una verdadera solidaridad mediante una auténtica política migratoria europea» (2015/C019/12), 21 enero 2015-«quince años después de los primeros intentos de elaborar una política migratoria común, persiste un gran desfase entre la práctica y los principios y valores comunitarios. No se ha recurrido suficientemente al art. 80 del TFUE para adoptar medidas que materialicen la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades en cuanto a la libre circulación, incluidas sus repercusiones financieras, entre Estados miembros» [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2015_019_R_0012&from=ES]

Ver Texto

- (78) *Cf.* A. Fernández Pérez, *La ordenación de los flujos migratorios...*, *op. cit.*, p. 164.

Ver Texto

- (79) J.A. González Vega, «¿Regreso al futuro?...», *loc. cit.*, pp. 16-17; M.T. Acosta Penco, «La guardia europea de fronteras y costas, ¿Un nuevo Frontex?», *Revista de estudios europeos*, nº 71, 2018, pp. 86-101.

Ver Texto

- (80) *Vid.*, por todos, M. Fink, *Frontex and human rights : responsibility in «multi-actor situations» under the ECHR and EU public liability law*, Oxford, Oxford University Press, 2018 y las obras colectivas editadas por C. Chevallier-Govers, *De Frontex à Frontex: vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, Bruselas, Larcier Legal, Bruylant, 2019, y por K. Mitchell y otros (eds.), *Handbook on critical geographies of migration*, Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing Limited, 2019.

Ver Texto

- (81) B. Ryan, «The migration crisis and the European Union border regime», *EU Law Beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law (Collected Courses of the Academy of European Law)* (M. Cremona y J. Scott, eds.), 2019, pp. 197-227.

Ver Texto

(82) J. Santos Vara, «La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 59, 2018, pp. 143-186.

Ver Texto

(83) DO L 251 de 16.9.2016. *Vid.* D. Fernández Rojo, «Reglamento 2016/1624. De Frontex a la guardia europea de fronteras y costas», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 41, 2017, pp. 223-251.

Ver Texto

(84) G.I. Ospina, «Los desafíos de las migraciones para una Estrategia Global de la Unión Europea», *Revista UNISCI*, nº 42, 2016, pp. 99-158, esp. pp. 145 ss.

Ver Texto

(85) J.A. Quindimil López, J.A., «La Unión Europea, Frontex y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 41, 2012, pp. 57-118.

Ver Texto

(86) A. Poncela Sacho, «EUNAVFOR MED Operación Sophia: un instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea», Documento de Opinión IEEE 05/2019. enlace web IEEE.

Ver Texto

(87) «Una Agenda Europea de Migración», COM(2015) 240 final, *loc. cit.*, p. 20.

Ver Texto

(88) DO L 295 de 14.11.2019.

Ver Texto

(89) Según la Comisión en un comunicado de prensa de 6 marzo 2019 titulado «La Agenda Europea de Migración: la UE debe mantener los avances registrados en los cuatro últimos años una cooperación más estrecha con los países socios está logrando resultados»: «La UE ha intensificado su colaboración con socios no europeos para tratar las causas profundas de la migración irregular, proteger a los refugiados y migrantes y apoyar a las comunidades de acogida. Se ha movilizado una financiación sin precedentes a este efecto, por un valor de 9 700 millones de euros, sobre todo a través del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, el Fondo Fiduciario para Siria o el Mecanismo para los refugiados en Turquía, con cargo a los cuales ya se han asignado el 97 % de 6 000 millones de euros. El Fondo Fiduciario para África de la UE ha demostrado su valor añadido como instrumento ágil, eficaz y operativo que facilita el diálogo político con los países socios, aplica enfoques innovadores y genera resultados concretos mediante la concentración de fondos y conocimientos especializados procedentes de una variedad de interlocutores, entre los que destacan los Estados miembros. Desde 2016, año en el que el Fondo Fiduciario inició su labor, los recursos han superado la cifra de 4 200 millones EUR y se han aprobado más de 188 programas. Es importante consolidar los avances logrados. No obstante, a falta de contribuciones nacionales suplementarias, el Fondo Fiduciario de la UE no podrá financiar nuevas iniciativas ni complementar los valiosísimos programas cuyos resultados son ya una realidad: al déficit del componente de África del Norte vendrá a añadirse en 2019 un déficit de financiación del componente del Sahel y el Lago Chad. Concluye la Comisión aseverando que será también esencial que la flexibilidad y la capacidad de respuesta que demuestran en la actualidad los Fondos Fiduciarios sigan siendo una característica clave en el próximo marco financiero plurianual, y que se garantice la continuidad de la acción» [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_1496];].

Ver Texto

- (90) *V.gr.*, según los datos de la aplicación para la elaboración de informes sobre operaciones conjuntas de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, las autoridades marroquíes impidieron en 2018 la salida por vía marítima de Marruecos de casi 15.000 migrantes irregulares. Las autoridades marroquíes también están llevando a cabo acciones preventivas en el interior del país. Según estimaciones del Ministerio de Interior marroquí, en 2018 se impidió la salida de 88 761 migrantes del país. *Vid.* «Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración», *supra*, nota.
- Ver Texto
- (91) P. Lisa, «Buscando desesperadamente a Tampere: perspectivas para la política migratoria europea y los retos del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para 2018-2020», *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 37, 2018.
- Ver Texto
- (92) Consejo Europeo: «Pacto europeo sobre inmigración y asilo», Bruselas, 24 septiembre 2008 [<https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2013440%202008%20INIT>], p. 7.
- Ver Texto
- (93) Consejo: «Refuerzo de las fronteras exteriores de la UE»: «La Agencia podrá celebrar acuerdos sobre el estatuto entre la UE y terceros países (solo podía celebrarlos con los países vecinos según las normas actuales). Por consiguiente, Frontex podrá desplegar equipos de gestión de fronteras y funcionarios de enlace en dichos terceros países» [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/strengthening-external-borders/>];].
- Ver Texto
- (94) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un programa marco sobre solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013 {SEC (2005) 435}/* COM / 2005/0123 final /, 6 abril 2005 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0123&from=ES>].
- Ver Texto
- (95) L. García Juan, «La financiación de la integración de migrantes en España: su incoherencia respecto al marco normativo europeo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 17, nº 46, 2013, pp. 1009-103.
- Ver Texto
- (96) El Parlamento Europeo aprobó el 13 marzo 2014 una dotación para este Fondo **de 3.100 millones de euros hasta 2020, de los que España recibirá 257 millones. Los países deberán utilizar al menos el 20% de la cantidad que perciban en políticas de integración de migrantes y otro 20% adicional en mejorar sus sistemas de asilo.**
- Ver Texto
- (97) Decisión nº 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 mayo 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios (DO L 144 de 6.6.2007).
- Ver Texto
- (98) Esta red de comunicación permite a los Estados miembros estar mejor equipados para prevenir, detectar y combatir la inmigración ilegal, pero también para reaccionar más rápidamente y salvar las vidas de los migrantes en peligro, especialmente en el Mediterráneo. Eurosur es una red de comunicación concebida para mejorar: a) la detección, prevención y lucha contra la inmigración irregular y la delincuencia organizada; b) la gestión de las fronteras exteriores de la UE mediante el intercambio de información

entre países europeos y con la agencia Frontex. Su regulación descanca en el Reglamento (UE) nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 octubre 2013 por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur) (DO L 295 de 6.11.2013). *Vid.* S. Ellebrecht, «The European Border Surveillance System EUROSUR: the Computerization, Standardization, and Virtualization of Border Management in Europe», *OSCE Yearbook*, vol 19, 2013, pp. 231-243; J. Valero, «Eurosor, un paso europeo para el gran desafío migratorio», *Escritura pública*, nº 87, 2014, pp. 44-46.

Ver Texto

- (99) Este fondo ha sido diseñado para mejorar la cooperación policial, la vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión y la prevención de la delincuencia. Estará dotado con 2.760 millones de euros hasta 2020 y España recibirá 195 millones. La gestión de los flujos migratorios y de las solicitudes de visado, así como la cooperación consular, también estarán financiadas con el Fondo de Seguridad Interior. *Vid.* el informe especial del Tribunal de Cuentas, «El Fondo para las Fronteras Exteriores ha fomentado la solidaridad financiera, pero se precisa una mejor medición de los resultados y debe aportar mayor valor añadido europeo (presentado con arreglo al art. 287 TFUE, ap. 4, párrafo segundo)», Luxemburgo, 2014 [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_15/QJAB14015ESC.pdf >].

Ver Texto

- (100) *Vid. supra*, nº 11.

Ver Texto

- (101) Consejo Europeo: «Pacto europeo sobre inmigración y asilo», cit. *supra* nota 92.

Ver Texto

- (102) El Reglamento (UE) nº 439/2010 establece la creación de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) para reforzar la cooperación entre Estados miembros en este ámbito y ayudarles a abordar situaciones críticas (DO L 132 de 29.5.2010). *Vid.* R.K. Visser, «Naissance d'une agence le cas EASO», *Revue du droit de l'Union européenne*, nº 3, 2013, pp. 441-454; L. Horsthemke y F. Vogt, «Asylum related organisations in Europe : networks and institutional dynamics in the context of a Common European Asylum System», *Asylum Related Organisations in Europe: Networks and Institutional Dynamics in the Context of a Common European Asylum System (Migration & Integration)* (A. Mratschkowsk, eds.), Baden-Baden, Nomos, 2017, pp. 21-51.

Ver Texto

- (103) Entre los fracasos cabe hacer alusión a la política de cuotas obligatorias impulsada por Alemania en 2015 donde se acordó repartir 160.000 refugiados entre los diferentes países, o la distribución que voluntariamente asumieron ocho países en 2018 para acoger a los naufragos rescatados en el mar después de que Italia decidiera el cierre de puertos.

Ver Texto

- (104) En la 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» COM(2016) 197 final, de 6 abril 2016 [<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-197-ES-F1-1.PDF>>] se presentaron las bases de unas futuras normas de asilo sólidas y justas: la necesidad de reformar el sistema europeo común de asilo fue una de las enseñanzas más claras de la crisis de 2015. Es cierto que se ha avanzado en cinco de las siete propuestas, pero la reforma sigue pendiente y continúa siendo necesario un enfoque común para garantizar un sistema de asilo justo, más eficiente y sostenible.

Ver Texto

- (105) Aunque el aumento de las solicitudes vaya *in crescendo*, como evidencia el más de medio millón de solicitudes de asilo durante los primeros nueve meses de 2019. Según la Oficina Europea de Apoyo al Asilo

(EASO), se presentaron en la UE + 515 825 solicitudes de asilo durante los primeros nueve meses de 2019, un 10% más que en el mismo período del año anterior. La proporción de solicitudes que recibieron una decisión positiva (conocida como «tasa de reconocimiento» en lo que va del año) fue del 34%, en comparación con el 33% en los primeros nueve meses de 2018. La mayoría de las solicitudes fueron presentadas por ciudadanos de Siria, Afganistán y Venezuela. Estas tres nacionalidades continuaron representando una cuarta parte de todas las solicitudes de asilo en la UE +. Por sexto mes consecutivo, las solicitudes afganas superaron en número a las venezolanas y alcanzaron su punto máximo en septiembre, cuando se presentaron más solicitudes (5. 600) que en cualquier otro mes desde diciembre 2016.

Ver Texto

(106) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Una Agenda Europea de Migración», COM(2015) 240 final, 13 mayo 2015.

Ver Texto

(107) Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 23 abril 2015 - Declaración: [<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>];]. Esta parte de la Agenda Europea de Migración incorpora y desarrolla las iniciativas incluidas en la hoja de ruta que la Comisión presentó como seguimiento de la Declaración del Consejo Europeo de 23 abril 2015.

Ver Texto

(108) [[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)>](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP)>)].

Ver Texto

(109) S. Ripol Carulla, «La Agenda Europea de Migración», *Revista jurídica de Catalunya*, vol. 114, nº 3, 2015, pp. 585-609.

Ver Texto

(110) Adoptada por la Comisión el 28 abril 2015, decidiendo que la cooperación contra el tráfico ilícito de migrantes, en el interior de la UE y con terceros países, era una prioridad indispensable en la lucha contra las redes de delincuencia organizada.

Ver Texto

(111) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015 - 2020) C O M (2 0 1 5) 2 8 5 f i n a l , d e 2 7 m a y o 2 0 1 5 [[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/com_com\(2015\)0285_/com_com\(2015\)0285_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/com_com(2015)0285_/com_com(2015)0285_es.pdf)]. Dicho plan establecía una serie de acciones específicas: i) revisión de la legislación de la UE sobre tráfico ilícito de migrantes; ii) establecimiento de una lista de embarcaciones sospechosas y vigilancia de esas embarcaciones; iii) apoyo a los Estados miembros para remolcar hasta tierra las embarcaciones destinadas a ser utilizadas por los traficantes o destruirlas en el mar; iv) puesta en marcha de la cooperación con las entidades financieras para intensificar las investigaciones financieras; v) establecimiento en cada Estado miembro de un punto de contacto único en relación con el tráfico ilícito de migrantes; vi) creación de un Grupo de Contacto de Agencias de la UE centrado en el tráfico ilícito de migrantes; y vii) creación de un grupo temático de Eurojust sobre tráfico ilícito de migrantes.

Ver Texto

(112) [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_es.pdf >].

Ver Texto

(113) J.C. Fernández Rozas, «La Agenda Europea de Migración se despliega muy lentamente», *Diario La Ley*, nº 8616, 2015.

Ver Texto

(114) DO L 348 de 24.12.2008.

Ver Texto

(115) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de retorno de la UE [COM(2014) 199 final de 28.3.2014]; Reglamento (UE) 2016/1953 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 octubre 2016, relativo al establecimiento de un documento de viaje europeo para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y por el que se deroga la Recomendación del Consejo de 30 noviembre 1994 (DO L 311 de 17.11.2016, pp. 13-19); Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a una política de retorno más eficaz en la unión europea - un Plan de Acción renovado (COM(2017) 200 final, 2.3.2017). Recomendación (UE) 2017/432 de la Comisión, de 7 marzo 2017, sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 66 de 11.3.2017, pp. 15-21); Recomendación (UE) 2017/2338 de la Comisión, de 16 noviembre 2017, por la que se establece un «Manual de Retorno» común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en las tareas relacionadas con el retorno (DO L 339, de 19.12.2017, pp. 83-159).

Ver Texto

(116) Comunicado de la Comisión: «La Comisión mejora el Sistema de Información de Visados para garantizar en mayor medida la seguridad de las fronteras exteriores de la UE», de 16 mayo 2008 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_3741];

Ver Texto

(117) Comunicado de la Comisión: «La Comisión, satisfecha por el acuerdo para reforzar las normas de la UE en materia de visados», de 20 febrero 2019 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_721];

Ver Texto

(118) DO L 188 de 12.7.2019.

Ver Texto

(119) DO L 64 de 2.3.2004.

Ver Texto

(120) DO L 198 de 25.7.2019.

Ver Texto

(121) De acuerdo con el art. 7 del Reglamento, la Junta Directiva estará compuesta por un representante de cada Estado miembro, dos representantes de la Comisión, un representante de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, un representante de Europol y un representante de la EASO. Para tal fin, cada Estado miembro nombrará a un miembro de la Junta Directiva y a un suplente que le represente en caso de ausencia. Los miembros de la Junta Directiva serán nombrados, en particular, en función de sus conocimientos y experiencia pertinentes en la gestión de redes de funcionarios de enlace.

Ver Texto

- (122) G. Pinyol Jiménez, «Deconstrucción de la política europea de inmigración», *Política exterior*, vol. 33, nº 187, 2019, pp. 68-74.
- Ver Texto
- (123) Secretaría del Consejo: «Reunión del Consejo Europeo (28 junio 2018)» EUCO 9/18 [<https://www.consilium.europa.eu/media/35940/28-euco-final-conclusions-es.pdf>]. Estas conclusiones son, en efecto, imprecisas y de carácter declarativo. No puede extrañar que sesde numerosos sectores sensibles a las cuestiones relacionados con las migraciones y con el asilo se hayan criticado con dureza estas conclusiones, al considerar que que el Consejo se ha doblegado frente a los discursos racistas de la extrema derecha, lo cual es un precedente muy preocupante para el futuro.
- Ver Texto
- (124) Vid. una descripción pormenorizada de las actitudes en presencia en C. González Enríquez, «El Consejo Europeo y las migraciones: ¿se ha avanzado algo?», *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 85, 2018.
- Ver Texto
- (125) DO L 348 de 24.12.2008.
- Ver Texto
- (126) Acuerdo con el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China sobre readmisión de residentes ilegales (DO L 17 de 24.1.2004); Acuerdo con la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China sobre la readmisión de residentes ilegales (DO L 143 de 30.04.2004); Acuerdo con la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales (DO L 124 de 17.5.2005); Acuerdo entre con Federación Rusa sobre readmisión. (DO L 129 de 17.5.2007); con la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre readmisión de residentes ilegales - Intercambio de cartas. (DO L 334 de 19.12.2007); Acuerdo con la República de Montenegro sobre readmisión de residentes ilegales (DO L 334 de 19.12.2007); Acuerdo con la República de Serbia sobre readmisión de residentes ilegales (DO L 334 de 19.12.2007); Acuerdo con Bosnia y Herzegovina sobre readmisión de residentes ilegales (DO L 334 de 19.12.2007); Acuerdo con la República de Moldova sobre readmisión de residentes ilegales (DO L 334 de 19.12.2007); Acuerdo con Ucrania sobre readmisión de personas. (DO L 332 de 18.12.2007); Acuerdo con la República Islámica de Pakistán sobre la readmisión de personas que residan sin autorización. (DO L 287 de 4.11.2010); Acuerdo con Georgia sobre la readmisión de residentes en situación ilegal. (DO L 52 de 25.2.2011); Acuerdo con la República de Cabo Verde sobre la readmisión de personas en situación irregular. (DO L282, de 24 octubre 2013); Acuerdo con la República de Azerbaiyán sobre la readmisión de residentes ilegales (DO L128, de 30.4.2014); Acuerdo con Turquía sobre readmisión de residentes ilegales (DO L134 de 7.5.2014).
- Ver Texto
- (127) Siguiendo las previsiones de la Recomendación del Consejo, de 30 noviembre 1994, relativa a un modelo de acuerdo bilateral de readmisión entre un Estado miembro y un tercer país (DO C 274 de 19.09.1996), España ha suscrito los siguientes instrumentos con: la Ex República Yugoslava de Macedonia, de 6 febrero 2006 (BOE 21.11.2006; Suiza, 17 noviembre 2003 (BOE 20.1.2005; Polonia, del 21 mayo 2002 (BOE del 22.7.2004); Argelia, de 31 julio 2002 (BOE 12.2.2004. Francia, de 26 noviembre 2002 (BOE 26.12.2003 y 30.1.2004; Mauritania, de 1 julio 2003 (BOE 4.8.2003); Guinea Bissau, de 7 febrero 2003 (BOE 27.3.2003); Italia, de 4 noviembre 1999 (BOE 7.2. 2001); Estonia, de 28 junio 1999 (BOE 11.5.2000); Lituania, de 18 noviembre 1998 (BOE 19.4.2000); Letonia: (BOE 18.4.2000); Eslovaquia, de 3 marzo 1999 (BOE 20.4.1999); Bulgaria, de 16 diciembre 1996 (BOE 28.2.1997); Rumanía, de 29 abril 1996 (BOE 21.6.1996); Portugal de 15 febrero 1995 (BOE 31.3.1995); Marruecos de (BOE 25.4.1992). Vid. L. Esteve González, «Sobre los Acuerdos bilaterales, migratorios», *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, t. III, 2003, pp.551-555; T. Fajardo del Castillo, «Los Acuerdos de readmisión de los migrantes en situación irregular celebrados por España», *Migraciones y Desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Montevideo, 25, 26 y 27 octubre 2006*, Madrid, Marcial Pons 2007, pp. 87-102, M.A. Asín Cabrera, «Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de migrantes en situación irregular», *Revista*

de derecho constitucional europeo, nº 10, 2008, pp. 165-188.

Ver Texto

- (128) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a more effective return policy in the European Union- a renewed action plan COM(2017) 200, de 2 marzo 2017 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_a_more_effective_return_policy_in_the_european_union_-_a_renewed_action_plan_en.pdf]; Recomendación de la Comisión sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo C(2017) 1600, de 3 marzo 2017. [<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/ES/C-2017-1600-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>].

Ver Texto

- (129) Debe recordarse que el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de 19 de noviembre de 2004 realizó unas conclusiones en las que estableció unos Principios Básicos Comunes para una política de integración insistiendo en que la integración era una responsabilidad primordial de los Estados más que de la Unión en su conjunto. *Vid.* M. Illamola Dausà, «Los principios básicos comunes como marco de la política de integración de inmigrantes de la Unión Europea y su incorporación a la política española de inmigración», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 38, 2011, pp. 155-182.

Ver Texto

- (130) *Vid.*, desde la perspectiva española, C. González Enríquez, «Luces y sombras en la integración de los migrantes en España», *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 38, 2016.

Ver Texto

- (131) *Vid.* S. Sánchez Lorenzo, «Postmodernismo e integración en el Derecho internacional privado de fin de siglo», *Cursos de Derecho internacional y Relaciones internacionales de Vitoria-Gazteiz*, 1997, pp. 149-173, esp. p. 155; G. Esteban de la Rosa, *Inmigración y Derecho internacional privado*, Madrid, Difusión Jurídica, Madrid, 2009, p. 33.

Ver Texto

- (132) *Vid.* el documento elaborado por el Migration Policy Centre con la colaboración de P. Bosch, «Towards a pro-active European labour migration policy. Concrete measures for a comprehensive package», DOI 10.2870/040713 [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35037/MPC_2015-03_PB.pdf?sequence=1]. La iniciativa se inspiró en las realizaciones de otros países como EE UU donde, merced a este tipo de documentos (*green card*), se facilita el trabajo y la residencia legales para a personas altamente cualificadas procedentes de otros países cuyo destino son, *v.gr.*, universidades, centros de investigación, o corporaciones científicas y tecnológicas de referencia.

Ver Texto

- (133) «Una Agenda Europea de Migración», COM(2015) 240 final, *loc. cit.*, p. 16.

Ver Texto

- (134) No debe perderse de vista que en este marco tendrá un gran protagonismo la nueva «Autoridad Laboral Europea», en el sentido de contribuir a la mejora de la cooperación y la coordinación entre las autoridades nacionales del mercado de trabajo, a fin de facilitar la gestión de un mercado laboral europeo más integrado. *Vid.* Reglamento (UE) 2019/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 junio 2019, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, se modifican los Reglamentos (CE) nº 883/2004, (UE) nº 492/2011 y (UE) 2016/589 y se deroga la Decisión (UE) 2016/344 (DO L 186 de 11.7.2019).

Ver Texto

(135) *Ibíd.*, pp. 20-21.

Ver Texto

(136) Directiva 2009/50/CE del consejo, de 25 mayo 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DO L 155 de 18.6.2009). *Vid.* M. Illamola Dausà, «Estudio comparativo de dos estatutos jurídicos residencia de larga duración-CE y tarjeta azul UE», *¿Hacia una Europa de las personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia?* (M. Pi Llorens y E. Zapater Duque, coords.), Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 105-126.

Ver Texto

(137) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: «Fortalecer las vías legales hacia Europa: un componente indispensable de una política migratoria equilibrada y global» COM(2018) 635 final, 12 septiembre 2018 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0635&from=EN>]

Ver Texto

(138) *Vid. infra*, nº 25.

Ver Texto

(139) Como puede observarse, el Tribunal de Justicia adopta una posición muy favorable para los gobiernos de los Estados miembros y, paralelamente, muy restrictiva por ir en contra de las expectativas de los refugiados y de las asociaciones de derechos humanos. Debe tenerse en cuenta que las críticas a esta decisión están en consonancia con las conclusiones del Abogado General, Paolo Mengozzi, en el presente asunto, que, entre otras cosas sostuvo que «una solicitud de visado en apoyo de la cual se invocan razones humanitarias y al adoptar una decisión con respecto a tal solicitud, los Estados miembros están obligados a respetar las disposiciones de la Carta». *Vid.* Á. Sánchez Legido, «El arriesgado acceso a la protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el visado humanitario europeo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 57, 2017, pp. 457-470.

Ver Texto

(140) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), COM (2018) 252 final, 2018/0061 (COD), 14 marzo 2018 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52018PC0252>].

Ver Texto

(141) Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Ponente: Juan Fernando López Aguilar, 6 diciembre 2018 (Ref. A8-0434/2018) [<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=A7-2013-0206&type=REPORT&language=ES&redirect>]. Acerca de este complejo proceso normativo *vid.* M.D. Bollo Arocena, «Fronteras exteriores, inmigración y refugio. La frustrante búsqueda de formas legales de acceso a Europa en el Derecho de la Unión: el incierto futuro del Visado Humanitario Europeo y del Marco Europeo de Reasentamiento», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 60, 2019, pp. 219-264, esp. pp. 223-237.

Ver Texto

(142) *Vid. infra*, nº 25.

Ver Texto

- (143) *Vid. Manual de Reasentamiento del ACNUR*, Ginebra, Servicio de Reasentamiento, División de Protección Internacional, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2011.
- Ver Texto
- (144) Resulta obligado referirse a la respuesta al Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada por los Estados miembros en la Asamblea General de la ONU en 2016 como respuesta a la llamada «crisis de los refugiados» de 2015, en concreto, el Pacto Mundial sobre los Refugiados aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobado el 17 diciembre 2018 tras dos años de coplejas negociaciones coordinadas por el ACNUR con los Estados Miembros de la ONU, las organizaciones internacionales, personas refugiadas, sociedad civil, el sector privado y los expertos. El resultado ha sido un marco para una distribución previsible y equitativa de la carga y la responsabilidad, reconociendo que una solución sostenible a las situaciones de refugiados no se puede lograr sin la cooperación internacional [https://acnur.org/5c782d124#_ga=2.160584629.903340976.1575894089-1097522092.1575110580]. *Vid.* M. Foresti, «Un pacto por el que merece la pena luchar», *Política exterior*, vol. 33, nº 187, 2019, pp. 8-15; J. Juste Ruiz, «El Derecho internacional de las migraciones entre la crisis y la renovación», *Anuario Español de Derecho Internacional (Universidad de Navarra)*, vol. 35, 2019, pp. 535-551; J.J. Gómez Camacho, «Multilateralismo práctico: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular», *Foreign affairs: Latinoamérica*, vol. 19, nº. 1, 2019, pp. 75-84.
- Ver Texto
- (145) Council conclusions on «Taking action to better manage migratory flows», Justice and Home Affairs Council meeting Luxembourg, 10 octubrer 2014 [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/145053.pdf].
- Ver Texto
- (146) DO L 148 de 13.6.2015.
- Ver Texto
- (147) Por ejemplo en España el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 diciembre 2018 aprobó el Programa de reasentamiento de refugiados en España 2018 para su ejecución en 2019, en cumplimiento de la disposición adicional primera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria [<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2018/refc20181221.aspx>].
- Ver Texto
- (148) *Vid.* G. Van Bueren, «Protecting Children's Rights in Europe- A Test Case Strategy», *European Human Rights L. Rev.*, 1996, 2, pp. 171 ss.
- Ver Texto
- (149) DO C 20 de 20.1.1997, p. 170.
- Ver Texto
- (150) *Vid.* las recomendaciones generales y las líneas estratégicas trazadas en la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 septiembre 2013, sobre la situación de los menores no acompañados en la UE (2012/2263(INI)) [<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0387+0+DOC+XML+V0//ES>].
- Ver Texto
- (151) Comunicado de la Comisión: «Protección de todos los niños migrantes: la Comisión destaca las medidas prioritarias», 12 abril 2017 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_906];].

Ver Texto

- (152) A. Fernández Pérez, «Medidas prioritarias de protección de los menores migrantes en la Unión Europea», *La Ley Unión Europea*, nº 48, 2017.

Ver Texto

- (153) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: «Protección de los menores migrantes» COM(2017) 211 final, 12 abril 2017 [<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-211-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>]. Según la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), en 2017 llegaron 32 963 menores a Grecia, Italia, España y Bulgaria, el 60 % de los cuales eran menores no acompañados o separados de sus familias. El total de llegadas de menores disminuyó en 2017 un 67 % con respecto a 2016, pero la proporción de niños no acompañados o separados que llegan ha pasado del 34 % en 2016 al 60 % en 2017. La Comisión informó sobre los progresos realizados en la aplicación de la Comunicación y los desafíos futuros. *Vid.* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: «Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración» COM(2018) 301 final, 16 mayo 2018, p. 5 [<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-301-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>].

Ver Texto

- (154) [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO_Age_%20assessment_ES.pdf]. La guía se divide en cinco secciones que incluyen una descripción general de la terminología, los antecedentes y los elementos del interés superior del niño, las garantías relevantes, la orientación sobre cómo evaluar el interés superior en la práctica y los indicadores de vulnerabilidad y riesgo. Al final, la guía práctica presenta una lista de verificación integral diseñada para garantizar que todos los pasos clave sean completados por las autoridades responsables y se tengan en cuenta de manera apropiada al evaluar los mejores intereses del niño. La guía se complementa con un conjunto de anexos; una recopilación de documentos de política y orientación relevantes para el tema y una descripción general del marco legal, incluidos los instrumentos legales internacionales, europeos y de la UE.

Ver Texto

- (155) DO L 251 de 3.10.2003.

Ver Texto

- (156) Dicho precepto fue interpretado por la STJ, Sala Segunda, de 12 abril 2018 (asunto C-550/16: A. S. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie) en el sentido de que «que debe calificarse de «menor» al nacional de un tercer país o al apátrida que, en el momento de su entrada en el territorio de un Estado miembro y de la presentación de su solicitud de asilo en ese Estado, tenía menos de 18 años, pero que, durante el procedimiento de asilo, alcanza la mayoría de edad y al que posteriormente se le reconoce el estatuto de refugiado».

Ver Texto

- (157) Acerca de los protocolos de actuación en España, *vid.* E.M. Lafuente Castellano, «Menores inmigrantes no acompañados (MENAS)», *Fòrum de Recerca* (Universitat Jaume I), nº 15, 2010, pp. 495-504.

Ver Texto

- (158) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: «Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)», COM(2010)213 final, 6 mayo 2010 [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:ES:PDF>]

Ver Texto

- (159) Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 diciembre 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, DO L 335 de 17.12.2011; Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, DO L 101 de 15 abril 2011.
- Ver Texto
- (160) Es cierto que la UE está colaborando más estrechamente que nunca con los Estados miembros, a través del enfoque de puntos críticos y las agencias de la UE, con más de 2.300 empleados sobre el terreno, a fin de gestionar mejor la migración, reforzar las fronteras exteriores, salvar vidas, reducir el número de llegadas irregulares y garantizar unos retornos efectivos. Los procesos de coordinación y las estructuras operativas que se han creado y aplicado sobre el terreno. *Vid.* Consejo, «Política de migración de la UE», [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/>];
- Ver Texto
- (161) M. Aparicio Wilhelmi, «Unión europea y crisis de refugiados la libre movilidad como derecho humano», *Oxímora, Revista Internacional de Ética y Política*, nº 19, 2017, pp. 67-84, esp. p. 74.
- Ver Texto
- (162) *Cf.* J.C. Fernández Rozas, «La Agenda Europea de Migración...», *loc. cit.*, p. 4.
- Ver Texto
- (163) Lo que no deja de plantear problemas si tomamos en consideración la Declaración nº 16 aneja al TAU por obra del Tratado de Amsterdam y la eventual veleidad para ejercer por los Estados Miembros en este sector (J. Martín y Pérez de Nanclares, *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Colex, 2002, p. 152)
- Ver Texto
- (164) Lo cual exige un replanteamiento total de la misma. *Vid.* J.M. Porrás Ramírez, «El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización», *Revista de Estudios Políticos*, nº 175, 2017, pp. 207-234.
- Ver Texto
- (165) E. García Coso, *La regulación de la inmigración irregular : derechos humanos y el control de fronteras en la Unión Europea*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, Thomson Reuters, 2014.
- Ver Texto
- (166) *Cf.* J.C. Fernández Rozas, «La Agenda Europea de Migración...», *loc. cit.*, p. 54.
- Ver Texto
- (167) De acuerdo con las «Orientaciones políticas» de la nueva Presidenta de la Comisión, se pretende «Garantizar el respeto del Estado de Derecho es una responsabilidad primordial de cada Estado miembro. Sin embargo, como ha confirmado recientemente el Tribunal de Justicia, tenemos un interés común en resolver los problemas. El refuerzo del Estado de Derecho es una responsabilidad compartida de todas las instituciones de la UE y de todos los Estados miembros». La Presidenta se compromete a aprovechar «nuestro arsenal de herramientas a nivel europeo» y apoya la creación de un «Mecanismo complementario y general sobre el Estado de Derecho», con un ámbito de aplicación a escala de la UE y un informe anual objetivo por parte de la Comisión Europea, y con un enfoque de la supervisión será el mismo en todos los Estados miembros...», U. von der Leyen «Orientaciones políticas para la próxima

Comisión Europea 2019-2024», p. 16 [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf].

Ver Texto

(168) *Ibíd.*, pp. 17-18.

Ver Texto

(169) Y. Pascouau, «La nouvelle Commission européenne et la politique migratoire : rupture ou continuité?», *La Commission européenne en voie de redynamisation?*, París, Pedone, 2017, pp. 273-291.

Ver Texto

(170) Este Consejo prestó atención al futuro de la política de migración y asilo de la UE, a partir de un informe elaborado por la Presidencia finlandesa («El futuro de la política de migración y asilo de la UE - Resultado de los debates», 22 noviembre 2019 [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14364-2019-INIT/es/pdf>];). Durante el debate, los ministros asistentes dieron una acogida favorable a la pretensión de la Comisión de presentar un nuevo pacto sobre migración y asilo. Asimismo llegaron a un acuerdo de mínimos en orden a confeccionar de un nuevo «enfoque global» de la inmigración de aplicación generalizada en todo el marco competencial de la UE y de los Estados miembros [<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2019/12/02-03/>];].

Ver Texto

(171) «El futuro de la política de migración y asilo de la UE», *loc. cit.*, p. 4.

Ver Texto

(172) *Vid.* la obra colectiva resultado del coloquio de Dijon de 2016 editada por Ph. Icard y J. Olivier-Leprince, *Les flux migratoires au sein de l'Union européenne*, Bruselas, Bruylant, 2017.

Ver Texto

(173) J. Rochel, *Immigration to the EU : challenging the normative foundations of the EU immigration regime*, Ginebra, Schulthess, 2015.

Ver Texto

(174) Resulta de utilidad sobre este aspecto la obra colectiva editada por S. Carrera, A.P. Leonhard den Hertog, M. Panizzon y D. Kostakopoulou, *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, Nijhoff, 2019.

Ver Texto

(175) *V.gr.*, los denominados proceso de Rabat, proceso de Jartum, proceso de Budapest, proceso de Praga y Diálogo UE-África en materia de migración y movilidad Comisión, «Cooperación de la Unión Europea con África en materia de migración», 8 noviembre 2015 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_15_6026];]

Ver Texto

(176) La situación de España como punto primario de entrada de los cruces irregulares requiere que la adopción de medidas de gestión de la migración en la ruta del Mediterráneo occidental sea una prioridad absoluta para la UE. La UE lleva algún tiempo sentando los cimientos de una estrecha asociación con Marruecos. A finales de 2018, aprobó una ayuda de 140 millones EUR destinada a la gestión de las fronteras y el apoyo presupuestario. Marruecos lleva ya algún tiempo trabajando en el refuerzo del control de sus fronteras y ha impedido un gran número de salidas

[Ver Texto](#)

(177) Es menester reorientar la Directiva sobre la tarjeta azul de 2009 (*vid. infra*, nota 136) para que alcance su pleno potencial y atraer y apoyar a emprendedores innovadores.

[Ver Texto](#)

(178) El nuevo formato del grupo de Consejeros de Justicia y Asuntos de Interior que se puso en marcha en septiembre de 2019 permite a todos los Estados miembros intercambiar información sobre la situación migratoria, lo cual, a su vez, hace posible determinar qué cuestiones estratégicas pueden abordarse con más detenimiento a escala de la UE y contribuye al objetivo de afinar el conocimiento de la situación y la prospectiva.

[Ver Texto](#)