



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

Seguridad y migración: La eficacia de las políticas de integración en el ámbito de la UE.

Autora: Lara Díaz González

Curso: 5º E-3 A (Derecho y ADE)

Área de Conocimiento: Derecho Internacional Público

Tutor: Dr. José Ángel López Jiménez

Madrid

Abril, 2020

Resumen

Los movimientos migratorios y el movimiento de personas entre Estados son una realidad en cualquier sociedad contemporánea. Prueba de ello fue la denominada crisis de refugiados que experimentó Europa en 2015, con la llegada de miles de personas provenientes de Siria o Afganistán huyendo de la guerra en sus países natales. La Unión Europea, guiada por su principio fundamental de solidaridad, tuvo que realizar un gran esfuerzo para gestionar la llegada de estos migrantes y proporcionarles la ayuda que requerían.

A pesar de los potenciales beneficios que traen estos fenómenos migratorios a las economías y a las sociedades en general, todavía hay muchos que ven la inmigración como una amenaza a la seguridad y la prosperidad nacional. Sin embargo, para que estos beneficios sean realmente percibidos, debe realizarse una integración efectiva de los migrantes, de forma que formen parte de la sociedad en la que viven. Mediante este trabajo, se pretende desvirtuar la tesis de la peligrosidad de la inmigración y poner de manifiesto la gran importancia que tiene la integración efectiva de los migrantes.

Para ello, se realizará un análisis de las políticas e instituciones europeas en materia de inmigración e integración, con especial énfasis en el régimen jurídico de los refugiados y se analizarán cuáles fueron las respuestas nacionales a la hora de gestionar la crisis de 2015.

Palabras clave: Inmigración, refugiados, crisis de refugiados, integración, Unión Europea.

Abstract

Migratory flows and the movement of people between states is a reality in any contemporary society. Proof of this was the so-called refugee crisis that Europe experienced in 2015, with the arrival of thousands of people from Syria or Afghanistan fleeing the war in their home countries. The European Union, guided by its fundamental principle of solidarity, had to make a great effort to manage the arrival of these migrants and provide them with the help they required.

Despite the potential benefits that these phenomena bring to economies and societies in general, there are still many who perceive immigration as a threat to national security and prosperity. However, it is true that for these benefits to be truly perceived, effective integration of migrants must take place, so that they become part of the society in which they live. This paper seeks to challenge the thesis of the dangerousness of immigration and to highlight the great importance of effective social integration of migrants.

To this end, an analysis of European policies and institutions in the area of immigration and integration will be carried out, with special emphasis on the legal regime of refugees, complemented with an analysis of the national responses that took place in order to manage the crisis of 2015.

Key words: Immigration, refugees, refugee crisis, integration, European Unión.

Lista de abreviaturas:

UE – Unión Europea

TUE – Tratado de la Unión Europea

TFUE – Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE – Tribunal de Justicia de la Unión Europea

ONU – Organización de las Naciones Unidas

CECA – Comunidad Europea del Carbón y el Acero

OIM – Organización Internacional para las Migraciones

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

SECA – Sistema Europeo Común de Asilo

ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

EASO – European Asylum Support Office

FED – Fondo Europeo de Desarrollo

FRONTEX – Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

EUROPOL – Oficina Europea de Policía

OECD – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

NARIC – National Academic Recognition Information Centres

FAMI – Fondo de Asilo, Migración e Integración

ONG – Organización No Gubernamental

AMF – Fondo de Asilo y Migración

NIEM – National Integration Evaluation Mechanism

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	1
1.1	ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN.....	1
1.2	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	2
2	ESTADO DE LA CUESTIÓN	3
3	UNIÓN EUROPEA: POLÍTICA MIGRATORIA COMÚN	7
3.1	ARTÍCULOS 79 Y 80 DEL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	9
3.2	CRISIS DE REFUGIADOS EN EUROPA.....	10
3.2.1	<i>Agenda Europea de Migración</i>	11
3.2.2	<i>Regulación comunitaria del asilo y la protección internacional</i>	12
3.2.3	<i>Actuación por parte de la UE y los Estados miembros</i>	15
3.3	INMIGRACIÓN IRREGULAR.....	19
3.4	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS EN MATERIA MIGRATORIA	22
3.5	¿SUPONEN LOS INMIGRANTES UN PELIGRO PARA LAS SOCIEDADES EUROPEAS?.....	24
4	OBJETIVO: INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN	28
4.1	PLAN DE ACCIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES EN LA UNIÓN EUROPEA (2016).....	30
4.2	ACCIÓN COMUNITARIA.....	32
4.2.1	<i>Recursos económicos</i>	32
4.3	ACCIONES ESTATALES.....	36
5	CONCLUSIONES	37
6	BIBLIOGRAFÍA	40

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Elección del tema y justificación

En la actualidad, el fenómeno de los flujos migratorios es una realidad en la Unión Europea, donde recibimos un total de 2,4 millones extranjeros solo en el año 2017 (Eurostat, 2019). En muchas ocasiones y contextos se asocia la inmigración con problemas de seguridad y defensa nacional, cuando verdaderamente no se pondera cuáles son las consecuencias directas de la entrada de personas al territorio nacional de un Estado. En este trabajo, se pretende abordar la situación migratoria actual junto con la regulación que se le da a la materia a nivel europeo, así como entender cuál es la situación de los inmigrantes en el momento posterior a la entrada al país, su integración en la sociedad de destino y las políticas que regulan este tipo de situaciones.

El presente tema tiene una gran relevancia en el contexto actual, dadas las circunstancias en el panorama geopolítico en el entorno europeo, ya que, como afirma el propio Parlamento Europeo (2019) con respecto a la crisis migratoria en Europa “en los últimos años Europa ha tenido que hacer frente al desafío migratorio más grave desde el final de la Segunda Guerra Mundial”. Sin duda la inmigración, especialmente la ilegal y los casos de protección internacional, supone un reto para todos los Estados desarrollados y todos ellos deberán hacerle frente y buscar soluciones cuanto antes.

Las migraciones traen muchos beneficios, como pueden ser el enriquecimiento de culturas o el crecimiento económico, pero para que estas consecuencias sean reales, los flujos migratorios deben estar bien gestionados y planificados, a través de las políticas eficaces tanto de inmigración como de integración. En el caso de la inmigración, gracias a los esfuerzos realizados por parte de la Unión Europea para crear un sistema de gestión de inmigración y refugiados común, se ha conseguido crear mediante un conjunto de normas que se abordarán en el presente trabajo, un marco comunitario para manejar la entrada de migrantes.

Por otra parte, se encuentran las políticas de integración de los inmigrantes de terceros países en los Estados y sociedades de la Unión, materia en la que no se ha producido ningún tipo de integración ni homogeneización, por lo que, dado el gran número de estados que componen la Unión Europea, la regulación de este tipo de materias es diversa. No obstante, desde el Consejo se adoptaron una serie de Conclusiones destinadas a homogeneizar la gestión migratoria por parte de los estados miembros y favorecer al bienestar común. A través de este trabajo, se examinarán este tipo de normativas y se intentará comprender cuál es el papel tanto de los diferentes Estados como de la propia Unión en esta materia.

1.2 Objetivos de la investigación

Con la crisis migratoria del año 2015, la Unión Europea acogió a miles de refugiados que huían de sus Estados de origen en busca de mejores condiciones de vida en Europa. Tras esa oleada de entrada de personas en el territorio comunitario, la Unión se vio obligada a tomar decisiones y legislar sobre la gestión de los inmigrantes y su tratamiento dentro de la UE. Frente a esta llegada de inmigrantes al territorio europeo, algunos Estados miembros se mostraron reticentes a la hora de abrir sus fronteras y colaborar para lograr una mejor gestión de los inmigrantes. En este sentido, alegaban que la llegada de nacionales de terceros países comprometía su seguridad nacional y suponía un peligro tanto para su sociedad como para su economía.

Mediante este trabajo, se pretende estudiar la base jurídica y los mecanismos con los que cuenta la UE a la hora de gestionar los flujos migratorios, en especial el marco jurídico en el ámbito de los refugiados y los inmigrantes irregulares. Además, se pretende argumentar la falta de fundamento en la tesis de la peligrosidad de estos sujetos, como afirman algunos Estados. Se intentará poner de manifiesto que la inmigración no supone un peligro ni una amenaza para la seguridad nacional, sino que se trata de un estímulo económico y contribuye al crecimiento y enriquecimiento de los Estados receptores. Sin embargo, para ello la integración de los migrantes en la sociedad de acogida es crucial y un requisito necesario. Por lo tanto, finalmente se pretenderá transmitir que tanto la UE como los Estados miembros deben prestar especial atención a las políticas en materia de integración y deberían adoptar un enfoque común para su gestión.

2 ESTADO DE LA CUESTIÓN

Según los datos más recientes publicados por EUROSTAT, en el año 2017 Europa recibió 2,4 millones de personas procedentes de países extracomunitarios, que representan un 0,47% del total de la población europea en ese momento. En el año 2018, el Estado alemán era el país europeo con mayor población inmigrante de Europa, ya que residían en él cerca de un 14% del total de la población extranjera en la Unión, seguido de Francia (11,02%) o Reino Unido (10,91%), con España (7,68%) en sexto lugar (Statista, 2018).

El germen de la Unión Europea fue creado tras la Segunda Guerra Mundial bajo el nombre de Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), con el fin de dar por finalizada una época de recurrentes conflictos e inestabilidad y con la ambición de crear una unión donde las comunidades europeas y sus habitantes pudieran vivir en libertad y armonía, bajo una economía fuerte y dirección política común. Hoy en día, la Unión está compuesta por 27 estados soberanos y representa una de las mayores fuerzas políticas y económicas de Occidente. Todos los progresos que se han llevado a cabo en las últimas décadas en la Unión han sido gracias a las garantías y derechos que se brindan dentro de su territorio y, en gran medida, por el reconocimiento de sus 4 libertades fundamentales: libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales.

Dadas las condiciones tanto económicas como sociales que se dan en la Unión Europea, que garantizan un clima de seguridad y calidad de vida gracias al denominado Estado de Bienestar, parece natural que personas de terceros estados decidan buscar nuevas oportunidades en la Unión y dejar atrás la inseguridad de sus países de origen. Por todo ello, junto con la globalización, se produce el fenómeno de la migración, conocido como el “movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas”, como define la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2006, p. 38).

La inmigración, a pesar de la complejidad en su gestión, es una fuente de multitud de beneficios para los Estados de acogida, como puede ser el enriquecimiento cultural, el incremento del número de contribuyentes o el aumento del consumo que conduce a un mayor desarrollo económico o el aumento de la natalidad.

Sin embargo, en los últimos años se ha producido un cambio en la concepción acerca de la inmigración por la vinculación de la inmigración con el terrorismo, por eventos como los ocurridos el 11 de septiembre en Nueva York y 11 de marzo en Madrid. Como afirma el informe de la Comisión sobre integración en la Unión Europea realizado en 2017 por el Eurobarómetro, un 40% de los europeos ven la inmigración como un problema y no como una oportunidad (Comisión Europea, 2017, p. 7). Esto, además de generar un discurso xenófobo y discriminatorio contra los inmigrantes, ha creado un clima turbulento en esta materia y por ello los Estados se muestran cada vez más reticentes a recibir inmigrantes. Además, en los periodos de crisis económica, los países también evitan la entrada de migrantes, dado que piensan que coparán en mercado de trabajo y conseguirán empleo antes que los nacionales.

Las políticas sobre inmigración siempre han estado reservadas a los Estados, dada su vinculación con la soberanía nacional y la seguridad. Sin embargo, gracias sin duda a la globalización y a la apertura de los mercados, entre otros factores, este tipo de competencias han pasado a ser titularidad de agentes supranacionales, como la Unión Europea o MERCOSUR en el caso de los países de Sudamérica. En este sentido, como ya adelanta el propio Parlamento Europeo, “las prioridades de la Unión en materia migratoria no coinciden con las de sus Estados miembros” (Parlamento Europeo, 2011, p. 3). Esto se produce porque desde la UE se pretende fomentar la migración legal, con el fin de aumentar la población europea y de alcanzar una mayor prosperidad económica en el largo plazo a través de la integración de los migrantes. No obstante, los Estados miembros observan la llegada de migrantes como una amenaza hacia su soberanía, y no dudan en intentar frenar su llegada además de no favorecer su integración en la sociedad.

Por otra parte, la seguridad no es la única preocupación de los Estados de acogida, sino que también entienden que los inmigrantes perjudican su mercado de trabajo y que suponen una carga fiscal, además de promover la actividad de las organizaciones delictivas (dedicadas principalmente al tráfico de drogas o de seres humanos). Sin

embargo, como explica la Profesora Solanes Corella (2005), esto no son verdaderas amenazas puesto que si se les diera un acceso adecuado al mercado laboral beneficiarían al Estado mediante el pago de impuestos y la ocupación de puestos de trabajo de menor cualificación, ya que su preparación suele ser inferior a la de los Estados que les reciben. Además, no se considera el hecho de que, en muchos casos, las verdaderas víctimas son ellos, al ser objeto de tráfico por redes clandestinas y demás organizaciones criminales.

En este contexto, existen dos rutas principales de llegada de migrantes al territorio comunitario. Por una parte, se encuentra la ruta del Mediterráneo central, por la que acceden personas de multitud de países del Norte de África y, por otra, la ruta del Mediterráneo oriental, es decir, a través de Turquía y Grecia. Esta última ruta ha tomado mayor relevancia en los últimos años al ser la vía por defecto de aquellos ciudadanos sirios que huían de la guerra y la inseguridad en su país de origen (Siria, Irak o Afganistán).

Desde la Unión, a la hora de gestionar la llegada de inmigrantes a Europa, se le da un tratamiento diferente según se trate de personas que accedan de forma legal o irregular. En este sentido, se han adoptado una variedad de reglas y normas destinadas a proteger a las personas que llegan a Europa y asegurar el bienestar de toda la comunidad. Por una parte, desde la Unión se trata de fomentar la llegada de migración legal de alta cualificación. Así, se ha tratado de legislar sobre la atracción de trabajadores altamente cualificados, estudiantes o investigadores para atraer al mayor talento posible y hacer que Europa progrese. La UE también se ha encargado de propiciar la llegada de trabajadores temporeros, necesarios para realizar trabajos de menor cualificación, pero de suma importancia para la producción y economía europea. Además, para intentar asegurar la integración de estos grupos en la sociedad europea, la Unión publicó la Directiva 2003/83/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar.

En cuanto a la inmigración irregular, la Unión tiene en vigor políticas de retorno de los migrantes, siempre garantizando su seguridad y trato digno. Además, también cuenta con diferentes acuerdos de readmisión con terceros países para poder llevar a cabo la devolución de los inmigrantes a sus países de origen de forma ordenada. Dada también la gran relevancia que ha tomado el asilo en Europa, se creó el Sistema Europeo Común de

Asilo (SECA), que establece criterios mínimos para la obtención de asilo en la UE. Sin embargo, no existe una política homogénea en todo el territorio de la Unión para esta materia, por lo que los inmigrantes intentan llegar a los Estados que más les favorecen. Por ello, desde la Unión se está intentando impulsar una armonización de este tipo de políticas, se forma que se pueda crear un verdadero único sistema de asilo europeo.

Es este último grupo de inmigrantes, los irregulares, son los que mayor controversia causan, ya que se les suele catalogar como causas de inseguridad y de alta peligrosidad. Si bien no es deseable que personas sin permiso de residencia se encuentren en territorio europeo, no se les debe catalogar de delincuentes únicamente por su condición irregular.

Este estigma negativo con respecto a los migrantes, independientemente de su situación, puede y debe ser eliminado mediante la mayor integración de la población ya que, cuanta mayor integración social, mayor tolerancia existe y mejor es la convivencia. El nivel de integración de la población inmigrante en la Unión Europea se mide actualmente a través de los denominados indicadores de Zaragoza, adoptados en 2011 por los Estados miembros (Comisión Europea, 2019). Algunos de ellos son la tasa de empleo, el riesgo de exclusión social o la tasa de naturalización. Así, la Unión se encarga de llevar a cabo encuestas e informes en cada uno de los Estados para comprobar el nivel de integración en los mismos y así poder emitir recomendaciones sobre la materia.

3 UNIÓN EUROPEA: POLÍTICA MIGRATORIA COMÚN

Desde el nacimiento de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1951 con el Tratado de París, Europa no ha cesado de recibir inmigrantes de terceros países en busca de prosperidad económica o unas mejores condiciones sociales y de vida.

Sin embargo, no fue hasta la firma del Tratado de Maastricht en 1992, que se decidió adoptar una posición común mediante la cooperación intergubernamental en ciertos ámbitos con el fin de garantizar la protección del espacio europeo y que fuera un espacio de libertad, seguridad y justicia. Entre estos ámbitos, se encontraban las “normas para el cruce de las fronteras exteriores de la Comunidad y refuerzo de controles”, “la lucha contra la inmigración irregular” y “la política común de asilo”, asimiladas todas ellas como la política de inmigración de la Unión, entre otras materias que conformaban el denominado tercer pilar. Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, las competencias de la Unión Europea quedaban divididas en 3 grupos, denominados pilares. Mediante el primer pilar, la UE podía perseguir los objetivos que le fueran fijados, al tener competencias propias de aquellas materias comprendidas dentro del mismo, mientras que sobre las materias pertenecientes a los dos pilares restantes debía actuar a través de un mecanismo de carácter intergubernamental.

Con la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997, se produjo un gran incremento de las competencias ostentadas por la Unión Europea en diferentes áreas. Así, mediante el principio de atribución recogido en el art. 5 del Tratado de la Unión Europea¹(TUE), los estados atribuyen competencias en diversas materias a la Unión, para lograr los objetivos fijados por ellos mismos (vid. Art. 5.2. TUE). En este sentido, se comunitarizaron las competencias sobre inmigración, es decir, se incorporaron al primer pilar de la Unión.

Actualmente, la atribución competencial a favor de la UE para llevar a cabo políticas relativas al control fronterizo, migratorio y de asilo a extranjeros se encuentra en el capítulo 2, del título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmado por los Estados Miembros en el año 2012. Además de establecer los objetivos perseguidos por la Unión en esta materia (art. 77 TFUE), en su art. 79 se puede

¹ Antiguo art. 5 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE)

observar la descripción realizada de las competencias, así como sus límites: “La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, 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 trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas”.

El TFUE dedica los primeros apartados de su articulado a clasificar las diferentes clases de competencias que pueden ser ejercidas por la Unión, así encontramos competencias: exclusivas (art. 3 TFUE), compartidas (art. 4 TFUE) y de apoyo o coordinación (art. 6 TFUE). En el caso de la inmigración, recogida en los términos de espacio de libertad, seguridad y justicia, nos encontramos ante competencias compartidas, es decir, tanto la Unión como los Estados miembros son competentes para regular estas materias. Algunos autores, como Mangas Martín, sugieren que la terminología es poco acertada y deberían denominarse competencias concurrentes, al regir el principio de subsidiariedad entre Estado y Unión. De esta manera, ambas partes pueden optar por regular sobre la materia, sin embargo, la actividad normativa de la Unión desplaza la competencia estatal y prima sobre la misma.

Una de las características más singulares de la Unión Europea es la supresión de las fronteras interiores, el conocido como espacio Schengen. En 1985 fueron 5 Estados miembros los que firmaron el tratado para favorecer el tráfico entre ellos y eliminar las fronteras. Años más tarde, con la firma del Tratado de Ámsterdam, se incorporó el conocido como *acervo Schengen* al marco comunitario. Así, los 26 países que lo componen actualmente se comprometen a cooperar para garantizar la protección de la frontera exterior del espacio y la seguridad dentro del mismo. Al no existir controles fronterizos entre los Estados miembros, una vez los inmigrantes extraeuropeos cruzan la frontera Schengen, pueden moverse con libertad dentro del espacio. Al mismo tiempo, al contar cada Estado con diferentes políticas de acogimiento y gestión de inmigración, las personas provenientes de terceros países suelen acudir a aquellos Estados que les ofrecen condiciones más favorables, especialmente en materia de integración social.

A sensu contrario, en virtud de los arts. 4.1 y 5 TFUE todas las competencias no atribuidas por los Estados a la Unión, permanecen dentro de su propio marco competencial, como ocurre con la integración de los inmigrantes. Por ello, como explica

el Parlamento Europeo “Esto significa que la integración no puede ser el objetivo directo e inmediato de una intervención legislativa de la Unión y que las Instituciones no pueden adoptar actos relativos a las condiciones de integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros” (Parlamento Europeo, 2011, p. 17). Por lo tanto, la Unión no puede legislar en materia de integración, sino que deberá ser cada Estado el que decida cómo abordar la cuestión. Sin embargo, desde la UE se pueden publicar recomendaciones y formas de cooperación interestatal para apoyar a los Estados en el desarrollo y ejecución de este tipo de normativas.

Como expone la Profesora Garcialoro, la política de la Unión en materia de inmigración podría ser dividida en 3 categorías o esferas, por una parte, se encuentran las políticas de control, conformadas por las llamadas competencias compartidas que regulan el control fronterizo, normas de asilo, etc. Por otro lado, encontramos las políticas de integración que serán comentadas más adelante y como se ha expuesto, son competencia de cada uno de los Estados miembros. Por último, se hallan las políticas o medidas adoptadas por la Unión destinadas a eliminar las causas que promueven la emigración en los Estados de origen, fenómeno que se estudiará posteriormente (Garcialoro, 2008, p. 21).

3.1 Artículos 79 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

La política de inmigración de la Unión Europea forma parte de la amplia gama de competencias que ostenta la UE en materia de migración. La base jurídica de estas competencias está contenida en los arts. 79 y 80 TFUE, cuyo principal fin es establecer un enfoque equilibrado para abordar tanto la inmigración legal como la irregular. No obstante, el art. 79 TFUE también establece un límite a la actividad de la Unión en esta materia, y es que en su art. 5º abre la puerta a la imposición de límites en el número de inmigrantes que recibe cada Estado miembro.

En primer lugar, el art. 79 TFUE establece una de las acciones fundamentales que la Unión debe llevar a cabo para conseguir gestionar satisfactoriamente los flujos migratorios dentro de su territorio: la creación de una política común de inmigración. Así, la UE ha adoptado Directivas en distintos campos que son de aplicación en todos los Estados miembros mediante las respectivas leyes de trasposición. A modo de ejemplo, se

encuentra la Directiva 2009/50/CE sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado que crea la tarjeta azul europea como mecanismo de atracción de talento extranjero. El primer apartado del artículo también se dedica a recalcar la necesidad de dar un trato equitativo y digno a todos los inmigrantes que lleguen a la Unión y hace énfasis en la necesidad de la protección de la figura de la reagrupación familiar.

El artículo 79 también se encarga de la inmigración ilegal y sus consecuencias. Comienza por enunciar la relevancia de su prevención a nivel comunitario, así como la de la trata de seres humanos, cuestiones indudablemente relacionadas. Establece también un marco de actuación frente a la inmigración ilegal, mediante el establecimiento de políticas de expulsión y repatriación y menciona la capacidad de la Unión para celebrar acuerdos para la readmisión con terceros países cuando sea necesario. En su apartado 4º, el art. 79 TFUE hace hincapié en la necesidad de integrar a la población inmigrante en la UE y recalca la adopción de medidas por parte del Parlamento y Consejo destinadas a propiciar la integración social de los migrantes en cada uno de los Estados miembros.

Por último, el art. 80 TFUE menciona que las políticas en materia de inmigración adoptadas desde el seno de la UE deben estar siempre regidas por el principio de solidaridad (art. 4 TUE) y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros.

3.2 Crisis de refugiados en Europa

Desde el año 2015, el número de personas que intentaban entrar en el territorio de la Unión Europea en busca de asilo creció enormemente, principalmente por las dificultades que encontraban en sus países de origen. Así, en el año 2015 la Unión recibió un total 1.322.850 peticiones de asilo, lo que supone un 110% más que el año anterior. Sin embargo, ese año solo recibieron asilo 596.655 personas, es decir, únicamente un 45% de los solicitantes (Eurostat, 2020). Más del 75% de estos desplazados, procedía de Siria, Afganistán e Irak (Acnur, 2015), estados de gran inestabilidad política y caracterizados por sus continuos enfrentamientos y turbulencias internas.

Además de la tragedia que supone que civiles tengan que abandonar su país natal para huir de la guerra, en la gran mayoría de las ocasiones durante su viaje ponen sus vidas en peligro y en algunos casos nunca consiguen llegar a su destino. Muchas de estas personas son niños de corta edad, que han vivido la mayor parte de su infancia en condiciones precarias y sin acceso a una educación. Por ello, desde la reunión en Tampere del Consejo Europeo en 1999 se comenzó el proceso de establecimiento de garantías para personas refugiadas, con respeto a lo contenido en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967. Así, se comenzó a fraguar el principio de no devolución de personas que fueran perseguidas en sus países de origen, respetando sus derechos y autonomía.

3.2.1 Agenda Europea de Migración

Tras la crisis migratoria ocurrida en 2015 en la Unión Europea, la Comisión emitió un comunicado en el que desarrollaba la línea de actuación por parte de las instituciones europeas y los mecanismos que se debían desarrollar para evitar que Europa se sumiera en una crisis así en el futuro. Este documento se denomina Agenda Europea de Migración y su principal fin es “desarrollar un enfoque coherente e integrado que permita aprovechar las ventajas y afrontar los retos que supone la migración” (Comisión Europea, 2015, p. 2).

A través de este comunicado, la Comisión intentó fomentar una modernización de las políticas europeas y recalcar las principales carencias del sistema de aquel momento. La Agenda se basa en la existencia de cuatro pilares fundamentales sobre los que se debe desarrollar la política migratoria europea en el futuro y que deben ser tenidos en cuenta por parte de los Estados miembros a la hora de estructurar sus respectivas legislaciones en materia de migración y asilo:

- I. Reducir los incentivos a la migración irregular
- II. Gestión de las fronteras: salvar vidas y proteger las fronteras exteriores
- III. El deber de protección que incumbe a Europa: una política común de asilo sólida
- IV. Una nueva política de migración legal

Debido al momento y contexto social en el que se publicó la Agenda Europea de Migración, su objetivo principal era la protección de los refugiados y solicitantes de asilo, dada su vulnerabilidad y desprotección. Por ello, a continuación, se procede a examinar la regulación europea en materia de asilo para posteriormente exponer qué acciones se llevaron a cabo para afrontar la crisis migratoria en 2015.

3.2.2 Regulación comunitaria del asilo y la protección internacional

A partir del Tratado de Lisboa en 2009, se faculta a la UE para desarrollar normas que establezcan criterios mínimos a la hora de legislar en materia de asilo por parte de los estados miembros, además de la creación de un sistema de asilo común con el fin de homogenizar el trato frente a los solicitantes de asilo. Esto queda hoy plasmado en el art. 67.2 TFUE al afirmar que la Unión “(...) desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y que sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países”. Esta necesidad de crear una política homogénea en materia de asilo vuelve a quedar enunciada en el art. 78 TFUE, donde además se desarrollan medidas concretas que debe incluir el citado sistema.

Las normas que regulan el estatuto y la condición de refugiado en la Unión Europea son básicamente cinco: tres Directivas y dos Reglamentos. Como sabemos, la diferencia principal entre ambos actos legislativos es la aplicabilidad directa de los Reglamentos, frente a la necesidad de transposición de las Directivas, teniendo ambos capacidad vinculante. El sistema parte de la premisa de que se debe conceder asilo “a toda persona que huye de algún tipo de persecución o que está amenazada de daños graves” y de la concepción del derecho de asilo como un derecho de carácter fundamental e inherente a todo ser humano (Convención de Ginebra de 1951).

En primer lugar, encontramos la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. El principal logro de esta primera Directiva es el establecimiento de procedimientos claros y determinados para el proceso de obtención de asilo, dotados de seguridad jurídica y con total respeto a los derechos fundamentales. Además, determina las vías de recurso y permite a los refugiados defenderse y tomar una

posición activa en el procedimiento, poniendo a su disposición los medios adecuados (traductores, intérpretes...). La Comisión Europea apunta que uno de los mayores logros de esta Directiva ha sido sin duda la celeridad de la que dota a los procedimientos, puesto que se ha conseguido que las decisiones se adopten en un plazo de 6 meses aproximadamente, evitando así dilaciones indebidas que prolonguen la situación precaria de los solicitantes.

Seguidamente se encuentra la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Mediante esta Directiva se establecen mecanismos de protección a favor de los solicitantes de asilo y se asegura su acceso a asistencia sanitaria, alojamiento y comida, durante el tiempo que se procese su solicitud. Además, para facilitar su inserción en la sociedad de destino, esta norma abre la posibilidad a la obtención de un empleo en unas condiciones óptimas de igualdad.

Los requisitos que han de reunirse para acceder a la condición de refugiado quedan contenidos en la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. A través de esta Directiva, se ha conseguido homogeneizar el proceso de protección de los solicitantes de asilo en todos los Estados miembros y garantizar la igualdad y transparencia en los procesos.

En cuanto al primer Reglamento, se trata del Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, también denominado Reglamento de Dublín. Este Reglamento permite determinar a qué Estado debe ser competente a la hora de examinar una solicitud de asilo y además se les concede un cierto poder de decisión sobre cada uno de los procedimientos, ya que, finalmente serán ellos los receptores de esos refugiados. Como medidas, destaca la posibilidad de celebración de una entrevista

personal con el solicitante, para conocer así su situación concreta y que el procedimiento sea justo y equitativo. En su articulado, se puede observar un gran interés en la protección de la familia y los menores, intentando siempre favorecer el reagrupamiento familiar y la salvaguarda de sus derechos.

El último Reglamento que conforma el SECA es el Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n°1077/2011, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Mediante éste, se crea una base de datos a nivel UE con la información dactilar de los solicitantes de asilo, siempre garantizando la protección de su integridad y confidencialidad y únicamente con fines de seguridad.

Todas las normas que conforman el Sistema Europeo Común de Asilo quedan coordinadas mediante los principios de solidaridad y apoyo mutuo entre Estados. Además, el mencionado principio de solidaridad queda también enunciado en el art. 80 TFUE, por lo que se puede intuir la relevancia del principio en materia comunitaria. Sin embargo, la realidad es muy distinta y es que algunos Estados europeos deciden desentenderse a la hora de recibir refugiados y en muchos casos, su actitud queda impune. En este sentido, en el 2015 Alemania acogió a un 40% del total de los solicitantes de asilo de la Unión, seguido de Francia con apenas un 13% o Italia con un 11,9% (Eurostat, 2020). Queda patente que los principios comunitarios quedan infringidos dado que no se aprecia solidaridad a la hora del reparto de los refugiados en el territorio europeo sino una profunda falta de empatía en muchos casos.

3.2.3 *Actuación por parte de la UE y los Estados miembros*

Tras la llegada masiva de solicitantes de asilo en el año 2015, la UE se enfrentó a una verdadera crisis de refugiados como nunca había experimentado. Por motivos geográficos, los refugiados llegaban por las fronteras de los Estados situados al Este de la UE, principalmente Grecia e Italia. Sin embargo, estos Estados no fueron capaces de soportar por sí mismos el peso económico y social que supuso la llegada masiva de millones de personas a sus territorios, por lo que precisaron de asistencia del resto de Estados miembros.

Uno de los principios fundamentales en el ámbito de la protección de los refugiados en el Derecho Internacional Público es el principio de no devolución, plasmado en el art. 78 TFUE. Según el mismo, se “garantiza que no se envíe a los solicitantes a países en los que su vida o libertad estuvieran amenazadas por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a un determinado grupo social o en el que estuvieran en riesgo real de sufrir daños graves” (EASO, 2018, p. 26). Además, también se garantiza que podrán alojarse en el país de destino durante la tramitación de su expediente de asilo, de forma que no tenga que volver a su país de origen, en el que son perseguidos. Conforme a este principio, los refugiados que llegaban a la UE no podían bajo ningún concepto ser devueltos a sus Estados de origen, por lo que la Unión debía desarrollar un protocolo común acerca del tratamiento de estos solicitantes de asilo para guiar la actuación de los Estados miembros.

El mismo art. 78 TFUE prevé la adopción de medidas excepcionales por parte del Consejo (a propuesta de la Comisión) en caso de una situación de emergencia como la vivida en la UE en 2015. Así, el artículo establece que, “si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo”. Con esta base legal, actualmente hay vigentes tres programas distintos de reasentamiento de refugiados, que pasarán a examinarse a continuación.

3.2.3.1 Programa de reasentamiento de 2015

Ante esta situación, la Comisión Europea publicó un sistema de reubicación de los refugiados, que ayudaba a los Estados más afectados (Italia, Grecia y Hungría, principalmente) a alojar a 160.000 refugiados². Para que el reparto fuera justo y equitativo y no supusiera una carga para los Estados de acogida, el número de refugiados a acoger era calculado a partir de parámetros objetivos tales como el tamaño de la población, el PIB nacional, la tasa de desempleo o la media de las solicitudes de asilo presentadas en los 4 años precedentes. Además, para incentivar la efectividad y la buena acogida de estas medidas, cada Estado recibiría una cantidad determinada por cada uno de los inmigrantes a los que abriera sus fronteras.

Algunos Estados miembros, como Alemania o Suecia, abrieron sus fronteras desde un primer momento y decidieron contribuir para así aliviar la presión sobre los Estados receptores. Además, desde un principio, los refugiados preferían trasladarse a estos Estados comunitarios, al ser conscientes de que allí contarían con mayores beneficios y sus sociedades eran más inclusivas. En Alemania, por ejemplo, si tras su llegada no disponen de medios para subsistir, se les proporciona agua, comida y un lugar donde vivir, además de brindarles oportunidades para conseguir un empleo digno. Con estas situaciones, queda patente la importancia de las políticas de integración de los inmigrantes en las sociedades y la aparente necesidad de homogeneizar este tipo de medidas a nivel de la Unión, ya que, si todos los países ofrecieran situaciones similares a los migrantes, el reparto entre Estados podría ser más equitativo y supondría un menor esfuerzo para cada uno de ellos.

No obstante, otros Estados tales como Hungría se mostraron reacios a abrir sus fronteras y brindar su ayuda, lo cual dificultó enormemente la mejora de la situación migratoria. Como base jurídica para adoptar esta posición, acudieron al art. 72 TFUE, que indica que, los deberes contenidos en el título V del mismo cuerpo legal “se entenderán sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad

² Decisión del Consejo por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia de 22 de septiembre de 2015: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>

interior”. Así, el propio Gobierno húngaro afirmaba que “la migración no es un derecho humano. La migración ilegal es un riesgo. Conlleva peligros para la seguridad pública, el peligro del terrorismo y, eventualmente, el peligro de los conflictos culturales, que vemos ahora en Europa occidental” (Zoltán Kovács, 2019). Como puede observarse, los argumentos sostenidos por las autoridades húngaras alegaban que la llegada de migrantes y refugiados traería inseguridad a su país y que generaría conflictos internos. Otros Estados como Polonia y República Checa adoptaron esta misma postura y se negaron a acoger a los refugiados que les fueron asignados. En este sentido, Eslovaquia y Hungría decidieron impugnar la legalidad de la medida interpuesta por la Comisión de reparto de refugiados, una vez más alegando la amenaza a su seguridad ciudadana (El Español, 2019). Finalmente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó que “el mecanismo era necesario y proporcionado”, por lo que la medida era de obligatorio cumplimiento (El Español, 2019).

Ante la negativa, la Comisión decidió abrir un procedimiento sancionador contra estos Estados, mediante la interposición de una demanda por incumplimiento de sus deberes como miembros de la Unión Europea. Y, la abogada general del TJUE, Eleanor Sharpston, se pronunció mediante un dictamen no vinculante en el que desestimaba rotundamente el argumento sostenido por los Estados incumplidores y sostenía que los refugiados no ponían en riesgo el mantenimiento del orden público y, por lo tanto, no existía ningún fundamento para la denegación de su entrada (El Español, 2019).

Finalmente, el día 2 de abril de 2020 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea falló a favor de la Comisión. Así, el Tribunal ha declarado que la actuación de los tres Estados miembros (Hungría, República Checa y Polonia) resulta manifiestamente contraria a sus deberes como partes de la Unión. Sobre la alusión al art. 72 TFUE realizada por parte de los Estados implicados, el Tribunal afirma que la interpretación de tal artículo debe realizarse de forma estricta, dadas las consecuencias que puede traer el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Título V. Además, el TJUE apunta que la peligrosidad no puede predicarse del fenómeno abstracto y general de la entrada de migrantes y refugiados, sino que ha de referirse a individuos concretos. Por último, apunta que las afirmaciones de la República Checa sobre la falta de efectividad de las medidas tomadas por la Comisión no son suficientes motivos para estimar la inaplicación de las mismas.

3.2.3.2 Programa de reasentamiento de refugiados sirios en Turquía de 2016

Este segundo Programa llevado a cabo por la UE, fue la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016. Se adoptó con el fin de reubicar a refugiados, principalmente, los que llegaban desde Siria que huían de la guerra y la inseguridad en su país de origen. Así, la Unión acordó con Turquía el reasentamiento de estos refugiados en territorio turco, a cambio de un desembolso de un total de 6.000 millones de euros. El acuerdo se basaba en dos acciones principales, por una parte, todos los nuevos inmigrantes ilegales que llegaran a las islas griegas serían destinados a Turquía y, por otra, por cada sirio que se devolviera a Turquía desde el país Heleno, otro sirio sería destinado a territorio europeo. Además de acoger a los inmigrantes en su Estado, Turquía debía emplear el dinero de la Unión para garantizar los derechos de los refugiados y para dotarles de medios para prosperar.

3.2.3.3 Recomendación de la Comisión Europea de 2017

La última de las medidas extraordinarias que se adoptaron para hacer frente a la profunda crisis de refugiados, fue la recomendación UE 2017/1803 de la Comisión de 3 de octubre de 2017 relativa a la mejora de las vías legales para las personas que necesitan protección internacional. En ella, se acordaba el reasentamiento de 50.000 refugiados en el territorio europeo antes del 31 de octubre de 2017.

Con el fin de evitar la necesidad de adoptar medidas extraordinarias en el futuro, el año 2016 la Comisión propuso la creación de un marco de reasentamiento permanente en la UE que remplazara todos los programas vigentes en materia de reasentamiento de refugiados. Los representantes permanentes ya han aceptado el mandato, pero el Parlamento Europeo sigue en trámites de negociación, por lo que todavía no se ha llegado a ninguna conclusión en esta materia.

3.3 Inmigración irregular

Además de las cuestiones relativas al régimen y tratamiento de los refugiados para la situación del 2015 y posibles futuras crisis, la Agenda Europea de Migración le brindó especial relevancia a la gestión de la inmigración irregular desde un punto de vista europeo. Por ello, parece oportuno hacer una breve mención a su régimen legal en este trabajo, además de por su estrecha relación con la condición de refugiado.

En el año 2018 la Unión Europea recibió 150.000 inmigrantes irregulares según los informes de la Comisión Europea (2019, p. 58). Esta cifra, representa la tasa más baja registrada en los últimos 5 años y es un 90% menor que la tasa registrada en el 2015. La mayor parte de los inmigrantes irregulares que entran al territorio de la UE proceden de países del continente africano, como Marruecos, Argelia, Malí o Túnez, junto con Siria, Iraq y Afganistán (Comisión Europea, 2018).

Para poder hablar de la inmigración irregular, debe primero delimitarse el concepto, sobre todo respecto a la institución de los refugiados. Así, como apunta el Dr. Manuel Díez de Velasco (2013, p. 639), el concepto de refugiado viene definido en la Convención sobre el Estatuto del Refugiado (1951) y es “aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él” (art. 1.A.2). Sin embargo, el inmigrante irregular según la OIM (2006, p. 26) se asemeja a la condición de extranjero indocumentado y lo define como “aquel extranjero que entra o permanece en un país sin la documentación requerida. Ello incluye, entre otros, (a) quien, sin documentación para entrar al país, ingresa clandestinamente (...)”. Como se puede comprobar, la diferencia reside en el ánimo o fin de la migración, puesto que, mientras un refugiado huye de alguna manera de su país de origen por tener un temor fundado de que su vida o indemnidad física corre peligro, un inmigrante ilegal es simplemente aquella persona que se introduce en un Estado sin respetar las normas de extranjería de aquel.

En cuanto a su tratamiento por parte de la Unión, también es muy diferente y es que pretende agilizar los procedimientos destinados a distinguir estas categorías, para dotarles así de diferente régimen jurídico. Según el propio art. 79 TFUE, la Unión debe garantizar la prevención de la inmigración ilegal. Actualmente, las políticas de retorno o repatriación y acuerdos de readmisión en los países de origen son los mayores y más eficaces recursos con los que cuenta la UE. Ambas instituciones quedan recogidas en el art. 79.3 TFUE, como puede observarse a continuación: “La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros”.

En materia de retorno de inmigrantes, se encuentra la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Esta Directiva trata de homogeneizar los criterios comunitarios a la hora de devolver a los inmigrantes a sus países de origen, de forma que se respeten siempre los derechos fundamentales y se garantice la seguridad en todo momento. Así, se establece que salvo que exista un motivo fundado, siempre que los Estados miembros detecten a un nacional de un tercer país en su territorio deben dictar una decisión de retorno, aunque también cabe una salida voluntaria por parte del inmigrante irregular. Si finalmente el extranjero no abandona la UE en el plazo que se le ha indicado, el Estado miembro debe proceder a su expulsión, pudiendo llegar a utilizar medidas coercitivas en caso de que fuera necesario. Por otra parte, la Directiva hace especial hincapié en la protección de los menores acompañados y pone de manifiesto una serie de garantías procesales y procedimentales a la hora de tratar a los inmigrantes, como el derecho a una asistencia jurídica adecuada, asistencia lingüística o derecho a interponer recurso ante las decisiones dictadas. Como se puede comprobar, existe una gran diferencia con respecto al tratamiento que se les da al estatus de los refugiados, donde rige el principio de no devolución a su país de origen.

Por otro lado, se encuentran los denominados acuerdos de readmisión, que según establece la Comisión Europea se trata de un “acuerdo entre la Unión Europea (UE) y/o un Estado miembro de la UE con un tercer país, sobre la base de la reciprocidad, en el que se establezcan procedimientos rápidos y eficaces para la identificación y el retorno

seguro y ordenado de las personas que no cumplen, o han dejado de cumplir, las condiciones de entrada, presencia o residencia en los territorios del tercer país o de uno de los Estados miembros de la UE, y para facilitar el tránsito de esas personas en un espíritu de cooperación”. Con el fin de respetar los derechos de los inmigrantes irregulares y garantizarles un proceso justo, la Unión no debe simplemente expulsarlos del territorio europeo, sino que debe repatriarlos a su país de origen o residencia una vez se ha llevado a cabo el debido procedimiento de retorno, descrito más arriba. Sin embargo, esta tarea resulta difícil sin la colaboración de las administraciones de los terceros países, por lo que la Comisión trata de promover la adopción de esta clase de acuerdos.

Así, actualmente la Unión Europea cuenta con 17 acuerdos de readmisión, sin perjuicio de los celebrados entre los diferentes Estados miembros y terceros países. No obstante, como avisaba Jean-Claude Juncker durante su presidencia de la Comisión Europea en 2017, únicamente el 36% de los inmigrantes irregulares que entran en la Unión son devueltos a sus países de origen, por lo que es necesaria una reforma que afiance y dote de mayor efectividad a los procedimientos de retorno. Con el fin de apoyar a los Estados miembros en materia de inmigración y control de fronteras, se creó la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), que recientemente ha cobrado una especial relevancia en materia de retorno de inmigrantes, al llevar a cabo retornos conjuntos.

Por último, la Unión también busca prevenir la inmigración irregular mediante la eliminación de las causas que promueven la emigración en los Estados de origen en el marco de la cooperación internacional al desarrollo. En este sentido, una de las mayores herramientas desarrolladas por la Comisión Europea es el Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para África. Mediante este fondo, la UE destina parte de su presupuesto y del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), a apoyar a los gobiernos de países africanos para que logren mayores niveles de estabilidad y promuevan el desarrollo de sus economías y sociedades, con el ulterior fin de combatir la salida de sus nacionales hacia territorio europeo. Otro ejemplo se encuentra en Turquía, país al que se destinaron 79 millones de euros en 2014 para que apoyara las acciones de la UE y colaborara en materia de refugiados a través de una mejor gestión de sus fronteras (Comisión Europea, 2015).

3.4 Objetivos estratégicos en materia migratoria

La Unión Europea desarrolla planes estratégicos de manera quinquenal en cada una de las diferentes materias en las que es competente, de forma que cada una de las instituciones pueda llevar a cabo sus políticas conforme a estos estándares puestos en común.

Dado el contexto de este trabajo, el análisis del plan estratégico sobre “migración y asuntos de interior” parece indispensable. Este plan lleva vigente desde el año 2016 y marca los objetivos hasta el presente año 2020. En línea con las prioridades de la Comisión Juncker³, le da especial relevancia a los flujos migratorios, sus beneficios e inconvenientes y denomina a su primer objetivo “hacia una nueva política migratoria”. Este objetivo principal se materializa en 4 objetivos prioritarios y específicos, que se desarrollarán a continuación: reducir los incentivos para la inmigración ilegal, gestión de fronteras efectiva, aumentar la protección y solidaridad y una nueva política en inmigración legal para paliar la escasez de trabajadores cualificados en la UE y una integración efectiva. Para cada uno de ellos, además de realizarse una descripción de las vías de acción propuestas desde la Unión, se establecen parámetros y objetivos cuantitativos, de forma que se pueda medir la efectividad de las políticas que se lleven a cabo.

En primer lugar, la Unión opta por la intervención en los países de origen de los migrantes para frenar el éxodo masivo de sus nacionales, como se veía en el punto anterior que se realiza en África o Turquía. De esta forma, la UE no solo evita la entrada de inmigrantes ilegales a su territorio, sino que fomenta el desarrollo de las economías de los terceros estados. Además, mediante este tipo de políticas se consigue luchar contra el tráfico ilegal de personas y organizaciones criminales, que son típicos en este tipo de países. En este primer objetivo, también se contempla una mejora en las políticas de retorno dada su baja efectividad en el pasado. Así, se anima a los Estados miembros a hacer un mejor uso de la Directiva de retorno mencionada previamente y a cooperar entre ellos para una mejor gestión de la inmigración, ya que les incumbe a todos por igual.

³ Así se denomina al periodo en el que Jean-Claude Juncker presidió la Comisión Europea del 1 de noviembre de 2014 al 30 de noviembre de 2019.

Por otra parte, encontramos el objetivo de mejorar la gestión de las fronteras exteriores. En esta materia el plan se centra básicamente en una mejora tecnológica de las fronteras físicas de los Estados miembros con terceros países para proteger el espacio Schengen y crear así lo que la UE denomina “fronteras inteligentes”. Por otro lado, este objetivo busca mitigar los efectos de la inmigración ilegal y frenar las muertes que se producen anualmente en el Mediterráneo, mediante la actuación humanitaria de la agencia FRONTEX. Además, como en el caso anterior, la UE dota a los terceros países con recursos para que mejoren la gestión de sus propias fronteras, de forma que sean más seguras y prevengan la emigración ilegal.

El tercer objetivo del plan de migración y asuntos de interior es aumentar el nivel de protección y solidaridad. Este objetivo está directamente relacionado con la crisis migratoria ocurrida en 2015, ya que su finalidad principal es la protección de los solicitantes de asilo y refugiados en la Unión. A través de este objetivo, la UE busca fortalecer el Sistema Europeo Común de Asilo, fomentar la cooperación entre Estados miembros y evitar la discriminación, ya que, como explica en el plan, en 2014 un 55% de las solicitudes de asilo fueron denegadas y para ciertas nacionalidades, prácticamente todas las solicitudes resultaron en una negativa por parte de Estados de la UE.

Por último, se encuentra el objetivo de una mejora en la gestión de la inmigración legal y su integración efectiva. En este sentido, el plan fomenta la inmigración de personal cualificado, estudiantes e investigadores y propone una revisión de la Directiva de la tarjeta azul⁴. En cuanto a la integración de los migrantes la UE busca eliminar las diferencias que existen entre los ciudadanos de la UE y los nacionales de terceros países que residen en la Unión en cuanto a la tasa de empleo, nivel de educación, etc. Para ello, propone la creación de un plan de acción de integración que propondrá acciones concretas en diferentes áreas para que los Estados miembros lleven a cabo una integración efectiva de los extranjeros.

⁴ Se trata de un permiso de trabajo expedido por la UE y regulado por la Directiva 2009/50/CE del Consejo de condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

Como se puede ver, la Unión contempla una mejora en sus sistemas de gestión de los inmigrantes y en su estatus jurídico dentro de su territorio y busca una mejor integración y convivencia entre todos los ciudadanos de la UE. En esta línea, el plan refuerza el diálogo entre Estados y la confianza mutua, además de recordar la necesidad de una actuación conjunta y de actuar conforme a los principios de solidaridad, tolerancia y respeto a los derechos humanos.

3.5 ¿Suponen los inmigrantes un peligro para las sociedades europeas?

La inmigración es un fenómeno que forma parte de todas las sociedades y estados modernos, y que, en la historia, ha contribuido a crear grandes Estados, como Estados Unidos o Australia. Tanto es así que la Comisión, en su informe sobre migración y asilo de 2014 indicaba que más que un reto, la inmigración supone una oportunidad para la UE (Comisión Europea, 2014, p. 3). La inmigración supone un beneficio para los propios migrantes, que encuentran nuevas oportunidades laborales, mejoran su nivel de vida o educación y para sus países de origen, ya que en muchos casos reciben remesas que ayudan a mejorar su economía nacional.

Para los países receptores de los inmigrantes supone también una fuente de beneficios, desde el aumento de la tasa de empleo hasta el enriquecimiento cultural, con la mejora de la tolerancia que ello supone. Además, en los últimos años es sabido que la inmigración ha pasado a ser una necesidad para muchos países desarrollados. En este sentido, son las propias instituciones europeas las que advierten de que el ritmo de crecimiento de los países que constituyen la UE no es suficiente para mantener una economía fuerte como la actual, por lo que la inmigración va a pasar a ser una necesidad para Europa y la integración de los migrantes resulta crucial (Comisión Europea, 2015). Junto con ello, la revista *Science Advances*, afirma que “no negamos que las grandes corrientes de solicitantes de asilo en Europa plantean muchos problemas políticos tanto en los países de acogida como en lo que respecta a la coordinación europea de las políticas nacionales. Sin embargo, esos retos políticos pueden abordarse más fácilmente si se puede disipar el cliché de que la migración internacional se asocia con la "carga" económica” (D’Albis et al, 2018).

No obstante, en muchos casos tanto para los Estados miembros como para sus ciudadanos estos beneficios no son percibidos y únicamente se centran en los posibles perjuicios que pueden derivar de la inmigración, en muchos casos de forma infundada. Así, en una encuesta publicada en el 2018 del Eurobarómetro, el 72% de los europeos querían que la actuación de la UE fuera más intensa en materia de inmigración (Parlamento Europeo, 2019). Y en 2016, otra encuesta realizada por el Eurobarómetro mostró que el 56% de los europeos tienen un sentimiento negativo con respecto a la inmigración (Eurobarómetro, 2016). Con respecto al caso concreto de los refugiados, los sentimientos y percepciones no cambian, y es que, en Estados como Bulgaria, República Checa, Hungría o Italia la mayoría de la población opina que no se debe ayudar a los refugiados (Eurobarómetro, 2015).

El principal argumento para oponerse a la llegada de migrantes y refugiados por parte de los dirigentes de estos países es su peligrosidad y su posible vinculación con organizaciones terroristas y de crimen armando. Este tipo de argumentaciones cobran mayor relevancia y difusión con los atentados terroristas que se han dado en los últimos años en el territorio europeo, como los múltiples ataques en Francia, los atentados de Barcelona, Londres, Bruselas o Colonia. En este sentido, algunos Estados como Suiza o Alemania, detectaron entre los refugiados que fueron acogidos miembros de organizaciones terroristas, en concreto, *yihadistas* (Kern, 2017). A raíz de estos hechos, fueron otros Estados como Hungría y República Checa los que generalizaron estas afirmaciones y sostuvieron que esto representaba un gran peligro para la seguridad en sus países. Sin embargo, es el propio Parlamento Europeo el que desmiente las posibles vinculaciones entre la llegada de migrantes y el terrorismo, cuando aclara que, según un informe realizado por Europol en 2016, “se reconoce que algunos terroristas han entrado en la UE haciéndose pasar por refugiados, pero insiste en que esto no está sucediendo de manera sistemática” (Parlamento Europeo, 2018).

En esta misma línea, algunos países sostienen que los refugiados suponen una fuente de criminalidad y violencia. En Alemania, el mayor Estado miembro receptor de refugiados, en los últimos años se han producido varios crímenes que causaron mucha conmoción, tanto a nivel nacional como internacional. Estos fueron varios casos de violaciones múltiples llevadas a cabo principalmente por jóvenes refugiados, así como varios casos de homicidios. Estos sucesos provocaron cierto rechazo hacia los refugiados,

al vincularles directamente con estos hechos. No obstante, estudios llevados a cabo por organizaciones como *Mediendienst Integration* refutan esta tesis y es que no consideran que exista un vínculo empíricamente comprobado entre el incremento de los índices de delincuencia en Alemania y la llegada de los refugiados (Matthias Von Hein, 2016).

Suecia es otro de los Estados que mayor número de refugiados ha acogido durante los últimos años y la situación es similar. Los crímenes, especialmente de corte sexual, han aumentado en el país y, en consecuencia, se vincularon estos crecimientos a la llegada de migrantes y refugiados. Sin embargo, estudios llevados a cabo por el Consejo Nacional de Prevención del Delito de Suecia (Brå), concluyen que este aumento no se debe a la mayor presencia de extranjeros en territorio sueco, ya que, se descubrió que el principal factor determinante de la criminalidad de una persona era su estatus socioeconómico, no su país de procedencia (Government Offices of Sweden, 2017).

Todos estos factores que como se viene diciendo, son en su mayoría infundados, han creado un clima de rechazo en la población hacia los inmigrantes y los refugiados. Como reacción a estos acontecimientos, se ha producido un auge de la extrema derecha en multitud de países europeos, así como en Estados Unidos, que han fomentado este tipo de discurso xenófobo y del odio. Así, el miedo generado en la población mediante el uso de este tipo de argumentos ha hecho que partidos que no gozaban de representación suficiente, hayan entrado a los parlamentos europeos, y, por consiguiente, hayan fomentado políticas restrictivas con respecto a la inmigración. Se encuentra así por ejemplo el partido “Alternativa por Alemania”, que en seis meses creció 7 puntos en cuanto a su apoyo popular (Ferrero Turrión, 2016).

En esta misma línea encontramos a Francia, donde el grupo de ultraderecha “Agrupación Nacional”, con Marine Le Pen al frente cobró relevancia durante el año 2017. Otros países como Hungría o Polonia han optado también por la radicalización de la derecha, con partidos como “Unión Cívica Húngara” o “Ley y Justicia”, respectivamente (Cano, 2019). Como último ejemplo, se debe mencionar el partido político Vox, fundado en 2013 en España sobre ideales nacionales y conservadores, y que, recientemente se ha convertido en la tercera fuerza política del país, gozando de 52 escaños en el Congreso. Junto a estos Estados miembros, encontramos más ejemplos a lo largo de la geografía europea, desde Austria hasta Suecia o Finlandia, pasando también

por Italia. El punto en común de todos estos partidos políticos que han cobrado relevancia en los diferentes Estados miembros es sin duda su defensa de un nacionalismo exacerbado y un rechazo hacia las políticas migratorias de la UE, de corte más inclusivo.

4 OBJETIVO: INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN

Según los datos más recientes ofrecidos por EUROSTAT, en 2019 residían en la Unión Europea cerca de 24 millones de nacionales de terceros países, que representan un 4,6% del total de la población de la UE (EUROSTAT, 2020). Esta tasa se ha visto incrementada en 0,5 puntos porcentuales en los últimos 6 años y se situaba en un 3,4% en el año 2005 (OECD, 2015, p. 300). Como define el Consejo de la Unión en el texto sobre los Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes de la Unión Europea, la integración se trata de un “proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros, ya que implica el respeto de los valores básicos de la UE” (Comisión, 2010).

Fue en el año 1999, con la celebración de la cumbre del Consejo Europeo en Tampere cuando la Unión comenzó a darle una mayor relevancia a las políticas de inmigración y asilo, así como a la integración de los nacionales de terceros países que llegaban a la UE (López Pich, 2007, p. 222). Esta fecha puede parecer tardía, ya que otros estados como Estados Unidos o Canadá adoptaron este tipo de políticas mucho antes. Sin embargo, los autores indican que esto se debe a que el Europa las migraciones se concebían como un fenómeno temporal y en ningún caso con vocación de permanencia, por lo que no era necesaria la integración de los nacionales de terceros países (García Juan, 2015, p.129).

Actualmente, ante la inmensa llegada de inmigrantes a la Unión, las instituciones se han visto obligadas a fomentar la inclusión de los migrantes de forma que se pudiera garantizar la igualdad entre todos los residentes de la UE. En este sentido, el Comisario Europeo de Migración, señalaba que “solo con una buena integración podemos lograr que la migración sea una auténtica oportunidad para todos: para nuestros ciudadanos, para los migrantes y los refugiados y para nuestras sociedades en general” (Avramopoulos, 2018). Como se ha venido indicando en el presente trabajo, no es posible para la Unión adoptar medidas legislativas, al carecer de competencias normativas en materia de integración y perteneciendo ésta enteramente a los Estados miembros. Por ello, dentro de la propia UE se encuentran grandes diferencias en materia de integración de los extranjeros (García Juan, 2015, p.128).

No obstante, desde la Unión se realizan multitud de estudios que ayudan a comprobar y hacer un seguimiento del nivel de integración de los inmigrantes en su territorio, para así elaborar informes que apoyan a los Estados miembros a la hora de legislar y gestionar la llegada de migrantes. Lo que sin duda reflejan todas las Recomendaciones, Dictámenes y otros documentos realizados por la UE, es la importancia de la integración de la población para conseguir así un nivel de bienestar nacional sostenible y deseable para cualquier nación. A pesar de no ostentar competencias normativas específicas en materia de integración, mediante Directivas⁵ relativas a la no discriminación e igualdad, la UE indirectamente impone obligaciones a los Estados miembros y modula sus políticas internas en este ámbito.

Ya en el 2004 el Consejo de la Unión Europea, con el fin de apoyar a los Estados y para crear un marco común, aprobó un texto conteniendo los principios básicos comunes para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea. Estos son 11 principios no vinculantes que subrayan la necesidad de integrar a los inmigrantes y proponen medidas a implantar en los distintos Estados miembros. Versan sobre muy diferentes materias, pero destacan el esfuerzo que deben realizar, tanto los países como los propios inmigrantes, para que estos conozcan la lengua, la cultura y se relacionen con los nacionales de ese Estado, de forma que esta integración sea verdaderamente efectiva. Otro de los puntos con mayor relevancia, es la oportunidad que se les debe brindar a los inmigrantes de participar en diferentes aspectos sociales, como pueden ser los procesos democráticos o la fuerza laboral. Y por supuesto, se pone en relieve la absoluta obligación por parte de los estados de acogida de respetar a los inmigrantes y sus tradiciones (en especial sus creencias o religiones) y de garantizar su igualdad (Consejo de la Unión Europea, 2004, p. 19-24).

⁵ Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

4.1 Plan de Acción para la Integración de Nacionales de Terceros Países en la Unión Europea (2016)

La Comisión desarrolló en 2016 un Plan de Acción para la Integración de Nacionales de Terceros Países en la Unión (COM/2016/0377), que complementa todas las acciones y propuestas descritas en la Agenda Europea de Migración. El Plan distingue entre la integración de diferentes tipos de migrantes, pone su foco en aquellos más desfavorecidos y es consciente de que los inmigrantes de alta cualificación suelen tener menos dificultades a la hora de integrarse en las sociedades europeas. Además, a lo largo del mismo la Comisión incluye acciones directas que realizará para favorecer la integración de los inmigrantes, a través del destino de fondos o creación de instituciones, junto con las propuestas para acciones a llevar a cabo por parte de los Estados miembros.

Por ello, el Plan pone su foco en los refugiados y en los obstáculos que suelen encontrar al llegar a Europa, tales como vulnerabilidad por los traumas sufridos, falta de cualificaciones o barreras culturales y de idioma (Comisión Europea, 2016, p. 4). Así, sugiere que los Estados deberían desarrollar programas previos a la reubicación de los refugiados, de forma que puedan familiarizarse con el Estado de acogida y puedan incorporarse más fácilmente. Por otra parte, este documento hace referencia a la necesidad de brindar oportunidades a los refugiados, especialmente a los menores, que en muchas ocasiones no han tenido ocasión de acudir a centros docentes durante largos periodos de tiempo. Dado que los refugiados tienen vocación de permanencia en los Estados de acogida, resulta importante que se formen en igualdad de condiciones a los nacionales, ya que, en un futuro, pasarán a formar parte de la fuerza laboral del país.

En cuanto al acceso al empleo, estudios realizados por Eurostat (2016), descubrieron que, en ciertos Estados como en Países Bajos, Finlandia o Alemania, la tasa de actividad de los nacionales era mucho mayor a la de los nacionales extracomunitarios. Y lo mismo ocurría en el caso de la tasa de desempleados, que, de media era dos veces más alta que la de los nacionales de la Unión (Eurostat, 2015, p. 2-3). Por ello, el Plan enfatiza en la importancia de dar un acceso efectivo a los inmigrantes al mercado de trabajo mediante políticas económicas y sociales, que Estados como Suecia o Dinamarca ya han aprobado (Comisión Europea, 2016, p. 9).

Otro de los mayores impedimentos que suelen encontrar los refugiados en la UE es la falta de reconocimiento de sus titulaciones obtenidas en sus países de origen, por lo que no pueden desempeñar su profesión en el territorio comunitario y se ven relegados a empleos de menor cualificación, que generalmente se desempeñan en peores condiciones. Evidentemente, es importante preservar los estándares de calidad y diligencia con los que se desempeñan las distintas profesiones en la Unión, sin embargo, esto no debería suponer un impedimento de gran calibre para los inmigrantes a la hora de forjarse un futuro en la UE. Encontramos un ejemplo claro en la actual crisis sanitaria que está devastando gran parte de Europa provocada por el COVID-19. Alemania, país receptor de cerca de un millón de refugiados desde el año 2015, actualmente se enfrenta a una carencia de personal cualificado para atender a la población en la lucha contra el virus, y, a pesar de contar con numerosos profesionales de la salud de origen extranjero (mayoritariamente refugiados) que podrían ayudar a combatir esta crisis, la Unión no reconoce su titulación, por lo que deben permanecer en sus casas (Reuters, 2020). Para evitar que este tipo de situaciones ocurran en el futuro, la propia Comisión se comprometió en 2016 a firmar un mayor número de acuerdos con los NARIC⁶ de los países de origen, con la finalidad de acabar con este tipo de problemas (Comisión Europea, 2016, p. 10).

Por último, el Plan aboga por una inclusión a nivel cultural de inmigrantes y refugiados, mediante actividades recreativas y el desarrollo de proyectos dedicados a la diversidad, que prevengan la xenofobia y la discriminación. Este tipo de medidas parecen fundamentales, puesto que, en los últimos años debidos a los múltiples atentados perpetrados por organizaciones terroristas de origen *yihadista*, se ha creado una idea en la población de que todos los musulmanes o seguidores del islam pertenecen a este tipo de organizaciones, cuando la realidad dista mucho de estas afirmaciones. Así, muchos musulmanes residentes en Europa denuncian la discriminación que sufren por este tipo de ideas preconcebidas que carecen de todo tipo de fundamentación (Belattar, 2017).

⁶ National Academic Recognition Information Centres

Para evaluar y cuantificar el nivel de integración de los nacionales de terceros países en el territorio comunitario se desarrollaron en 2010 los denominados Indicadores de Zaragoza (OECD, 2015, p. 300). Así, a pesar de las diferencias existentes en las políticas de integración en los Estados miembros, se pueden obtener datos armonizados a nivel comunitario para el estudio de la eficacia de tales políticas.

4.2 Acción comunitaria

Desde la Unión europea y especialmente desde la Comisión, se ofrece un gran apoyo a los Estados y se ponen a su disposición multitud de recursos, tanto económicos como prácticos, para que se pueda llegar a conseguir una plena inclusión de los migrantes.

Entre estos recursos, destaca una base de datos creada por la Comisión, en la que se incluyen documentos explicativos de planes que se están llevando a cabo por los Estados miembros en materia de integración, de forma que el resto de los 27 sean conscientes de lo que se está haciendo a su alrededor y puedan adoptar medidas similares si fueran necesarias. Estas son denominadas “buenas prácticas” y a modo de ejemplo, en el caso español se puede mencionar el programa “Casas sin Gente para Gente sin Casa”, desarrollado en el País Vasco, dedicado a asistir legalmente a refugiados a la hora de conseguir una casa.

4.2.1 Recursos económicos

Para apoyar económicamente a los Estados miembros en materia de integración y así fomentar este tipo de políticas internas, las instituciones europeas intervienen en materia presupuestaria. Para ayudar con la gestión de estos recursos, la Comisión publicó en 2018 una guía de herramientas con iniciativas llevadas a cabo por parte y bajo presupuesto de la Unión para el apoyo en los Estados miembros en materia de integración. Esta guía presenta 5 áreas en las que la UE pone el foco para lograr una integración de sus migrantes: recepción, educación, empleo, vivienda y acceso a servicios públicos.

Dada su relevancia en el contexto europeo y su gran incidencia en las economías y sociedades de los Estados miembros, se procede a examinar algunos de los fondos económicos que se han desarrollado por parte de la UE en relacionados con la integración de los migrantes.

4.2.1.1 Fondo de Asilo, Migración e Integración

El Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) fue creado por la Comisión Europea en el año 2014 con el fin de apoyar a los diferentes Estados europeos a sostener sus economías frente a la llegada masiva de migrantes que se produjo en ese periodo. El Fondo fue dotado con cerca de 3 billones de euros, que debían destinarse a programas de ayuda para la gestión de los migrantes. El 88% de su presupuesto debe ser gestionado por los Estados miembros de forma compartida, mientras que el 12% restante se utiliza para programas de emergencia, que debe ser utilizado únicamente en acciones de estricta necesidad por parte de los Estados y bajo la aprobación de la UE.

Su principal característica es su establecimiento de objetivos cortoplacistas. En este sentido, sus fondos no deben destinarse a la creación de programas que garanticen la integración de inmigrantes en el largo plazo, ya que existen otros fondos y dotaciones para estos fines. Así, con la ayuda de este Fondo, se busca que los Estados miembros y otros beneficiarios (como ONG's, autoridades locales...) pongan en funcionamiento cursos de idiomas, culturales o de habilidades profesionales, en general.

Junto con esto, el Fondo destina parte de su presupuesto a financiar el desarrollo de la Red Europea de Migración, que se encarga de llevar a cabo estudios e informes que aporten información y datos objetivos acerca de los inmigrantes y refugiados, como su país de procedencia o situación familiar, entre otros.

El FAMI fue diseñado para subsistir durante un periodo de 6 años, desde 2014 hasta el año 2020. Por ello, las instituciones europeas ya están llevando a cabo negociaciones acerca de los siguientes pasos en esta materia. Parece que la solución será crear un nuevo fondo, el Fondo de Asilo y Migración (AMF), que intentará mejorar su eficacia y eficiencia además de asegurar mayores niveles de transparencia (Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, 2019).

4.2.1.2 Fondo Social Europeo

El Fondo Social Europeo fue creado en 1957 con la adopción del Tratado de Roma, con el fin de apoyar y “mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida” (Fraile, 1994, p. 61). En este sentido, el Fondo cuenta con planes de acción de una duración de 6 años. En el periodo actual (2014-2020), se han dedicado 80.000 millones de euros para la creación de políticas que: (i) formen a los ciudadanos y les ayuden a encontrar empleo, (ii) fomenten la inclusión social, (iii) mejoren la educación y la formación) y (iv) mejoren la calidad de los servicios públicos de cada país.

Desde la perspectiva de la Unión, el empleo es un elemento fundamental en la vida de una persona, por lo que la inclusión en materia laboral supone una de las prioridades europeas. Así, en su Resolución del 5 de julio de 2016 sobre los refugiados: inclusión social e integración en el mercado laboral, el Parlamento Europeo recalcó la relevancia de la inclusión de los refugiados a la fuerza laboral europea, ya que considera que “la integración profesional es un trampolín para la inclusión social”. Además, la Resolución hace hincapié en la necesidad de garantizar la educación de los refugiados, especialmente de mujeres y niñas, “dados los beneficios que aporta la educación en materia de inclusión social e integración en el mercado laboral”.

A este respecto, el Parlamento sugiere una reestructuración de la asignación de fondos, de forma que los Estados miembros que contribuyan más intensamente gocen de mayores recursos económicos, de forma que su solidaridad no se repercuta en su economía. Por último, en su recomendación 59 de la misma Resolución, afirma que es necesaria una mayor formación en materia laboral para los refugiados y demás migrantes, “para evitar que se les explote mediante prácticas de trabajo no declarado”, dada su vulnerabilidad económica.

La Comisión realiza un seguimiento de los programas e iniciativas con el presupuesto del Fondo Social Europeo a nivel global, mientras que son los propios Estados miembros los que realizan una evaluación a nivel nacional de la eficacia y destino de los fondos.

4.2.1.3 *Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas*

El tercer y último fondo que se va a tratar es el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, regido por el Reglamento UE n° 223/2014. Este último también fue creado en 2014 para cubrir un periodo de 6 años y su fin es acabar con la pobreza en la Unión, mediante la proporción de una asistencia básica (ropa, alimentos...). Para poder beneficiarse de este Fondo, es necesario que los Estados miembros acompañen este tipo de medidas asistenciales de acciones que fomenten la inclusión social de los inmigrantes que así lo necesiten.

En relación con los refugiados, la Comisión Europea emitió en 2016 una nota para establecer el alcance de este Fondo para la inclusión de los refugiados recién llegados a la Unión. Así, la Comisión expresa que para determinar si los refugiados tienen derecho a beneficiarse de este Fondo, se deben seguir las reglas contenidas en el Reglamento que lo regula y se debe acudir a su definición de personas más desfavorecidas, contenida en el art. 2 del Reglamento 223/2014: “las personas físicas, ya sean individuos, familias, hogares o grupos compuestos por estas personas, cuya necesidad de asistencia se haya establecido con arreglo a criterios objetivos que hayan sido fijados por las autoridades nacionales competentes en consulta con las partes interesadas pertinentes, evitando los conflictos de intereses, o determinados por las organizaciones asociadas y aprobados por esas autoridades nacionales competentes, y que podrán comprender elementos que permitan definir como destinatarios las personas más desfavorecidas de determinadas zonas geográficas”. Sin embargo, dada la novedad de la figura de los refugiados, la Comisión apunta que se debe realizar una interpretación amplia, para evitar que queden privados de servicios básicos, muy importantes para su integración (Comisión Europea, 2016, p.6).

4.3 Acciones estatales

Como se viene diciendo, a pesar de existir una política global europea en materia de inmigración y asilo, así como una política común de fronteras, la UE no cuenta, al menos todavía, con un régimen común en materia de integración. Por lo tanto, a pesar de los esfuerzos y recomendaciones realizados por las instituciones europeas, cada Estado miembro cuenta con sus propias políticas a la hora de integrar a sus inmigrantes en su propia sociedad.

A pesar de los indudables esfuerzos realizados por las instituciones europeas en lo relativo a la integración de sus migrantes, la integración total no es todavía una realidad en la Unión. Así, todavía se encuentran muchas diferencias entre nacionales e inmigrantes, especialmente con respecto a aquellos de bajos recursos, según indica el informe realizado por NIEM⁷ en el año 2019, en el que se evalúa la integración experimentada por refugiados en 14 Estados miembros. Así, una de las principales conclusiones de este estudio, es que la calidad de las políticas de integración para los beneficiarios de protección internacional varía notablemente entre los Estados europeos, a pesar de la acción de la UE y el Derecho Internacional (Wolffhardt, et al, 2019, p. 9).

Además, este estudio demuestra que, en general, todos los países podrían contribuir en mayor medida a la integración de los inmigrantes, y que, hay ciertas áreas, como vivienda pública o empleo, en las que se deberían tomar mayores acciones (CIOB, 2019), a diferencia del caso de la sanidad o la educación. Así, en la mayoría de los países estudiados, los servicios sanitarios ofrecidos a los refugiados se equiparan a los ofrecidos a los nacionales del país (Wolffhardt, et al, 2019, p. 122) y lo mismo ocurre en materia de educación. Sin embargo, el estudio también demuestra que uno de los mayores impedimentos que encuentran los inmigrantes durante su proceso de integración es la burocracia interna en los países de destino (Wolffhardt, et al, 2019, p. 39). Por último, los expertos destacan la importancia de que los inmigrantes aprendan el idioma nacional, ya que supone una herramienta fundamental en su proceso de integración (Wolffhardt, et al, 2019, p. 10).

⁷ National Integration Evaluation Mechanism

5 CONCLUSIONES

A pesar de que la situación ha mejorado con respecto a los datos obtenidos en 2015, el pasado año 2019 las peticiones de asilo volvieron a crecer con respecto al año anterior, situándose en 721.090 (Eurostat, 2020). Esto refleja sin duda que a pesar de que la crisis de refugiados ocurrida en 2015 fuera excepcional, no se trata de un hecho aislado, por lo que en lo que la gestión migratoria respecta, todavía queda un largo camino por recorrer. Sin duda, este tipo de crisis humanitarias que obligan a personas de diferentes partes del mundo a moverse hacia otros estados seguirán ocurriendo, aunque los motivos que las susciten cambien (crisis climáticas, políticas, guerras...). Por lo tanto, es imprescindible que la Unión lleve a cabo un cambio en cuanto a la gestión de sus migrantes, para asegurar su inclusión y evitar que su economía y su sociedad se desestabilice.

Para evitar que ocurran situaciones como la de 2015, en la que Europa quedaba desbordada ante la llegada masiva de inmigrantes y refugiados en busca de una nueva vida en el Viejo Continente, es necesario que desde la UE se fomenten 3 tipos de acciones: retención, protección e integración. Estas acciones deberán llevarse a cabo por respeto al principio de solidaridad que inspira el Derecho europeo y que queda establecido en el preámbulo del TFUE. Por otro lado, la realización de este tipo de acciones tendentes a la mejora en la gestión de las migraciones supone una necesidad para el continente europeo actualmente, dado que la inmigración es crucial para el futuro desarrollo económico y demográfico de la Unión.

Como se viene diciendo, en primer lugar, se deberían llevar a cabo políticas más eficaces en materia de retención en los países de origen, como ya se hace en el continente africano, mediante la colaboración activa con los gobiernos y autoridades nacionales. Así, se evitaría el éxodo masivo de sus habitantes y se contribuiría a la mejora y desarrollo de sus economías locales. Si se ofrece a estos países apoyo económico para mejorar áreas tales como la sanidad o la educación, las condiciones de vida en general mejorarían. De esta forma, no solo se conseguiría fijar a un mayor número de los nacionales a su territorio, sino que los ciudadanos europeos tendrían incentivos para emigrar a estos países y se conseguiría equilibrar el flujo migratorio. Por todo ello, no sería necesaria una protección de fronteras tan intensa y costosa como la actual. Este tipo de políticas

deberían ser una prioridad para Europa, al contribuir a su compromiso con la solidaridad y la cooperación al desarrollo.

Puesto que la retención en los países de origen todavía no es una realidad en el contexto actual, Europa se ve obligada a mantener una fuerte y estricta política de fronteras, mediante la cooperación de los Estados miembros del espacio Schengen. Actualmente, la Unión destina gran parte de sus recursos a la protección de sus fronteras externas, lo cual supone un gran esfuerzo tanto económico como práctico para los Estados miembros. El control fronterizo supone un eje fundamental para garantizar la seguridad de la Unión y de sus ciudadanos, sin embargo, si se complementara con una mejora en la retención en los países de origen y un progreso en la integración de los inmigrantes, ese control podría gozar de mayor eficiencia en la práctica.

Dado que la retención y la protección no son siempre vías posibles, por la inestabilidad política o económica del país o simplemente por dificultad, se debe incidir en la integración de aquellos inmigrantes que efectivamente llegan a Europa. Como se ha dejado patente, los movimientos migratorios en general tienen grandes beneficios y deben ser vistos algo deseable para cualquier Estado receptor, llegando a ser hasta necesarios en el largo plazo. Sin embargo, para obtener los máximos beneficios de este fenómeno es necesario que los países de acogida realicen una integración efectiva de los inmigrantes y se esfuercen en insertarlos en sus sociedades.

Los primeros pasos de este proceso deberían ser la concienciación ciudadana y la destrucción de los estigmas que rodean a la inmigración de los que ya se han hablado en el presente trabajo. Esta ardua tarea debe ser principalmente realizada por los gobiernos y autoridades locales, además de por organizaciones internacionales, ONGs u órganos supranacionales, ya que son quienes tienen capacidad de incidir de tal forma en la población. Una vez se lleve a cabo esta concienciación social, la integración de los inmigrantes será un proceso más sencillo, al surgir de manera natural en la población de acogida. Hasta entonces, los gobiernos se verán obligados a ejecutar políticas que impongan o fuercen la integración de los inmigrantes, en lugar de brotar esta de manera regular.

En conclusión, para conseguir una mejora efectiva de la gestión de la inmigración y la integración de los migrantes en la Unión Europea, sería necesario que se diera un equilibrio entre los 3 factores mencionados (retención, protección e integración). Hasta entonces, la Unión se verá obligada a poner en pie políticas estrictas de protección de fronteras y de condiciones de inmigración, como mal necesario para mantener la seguridad y estabilidad europeas. En cuanto a la integración en concreto, parece necesaria una mayor cooperación entre los Estados miembros y la creación de un marco europeo de integración, de forma que se dote de cierta homogeneidad a las condiciones y políticas relativas a esta materia.

6 BIBLIOGRAFÍA

a) Libros:

- Díez de Velasco, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.
- Sánchez, V.M., Abril Stoffels, R. y Borràs Pentinat, C. (2010) *Derecho de la Unión Europea*. Barcelona: Huygens.

b) Artículo de revista:

- Boza Martínez, D., Bruquetas Callejo, M., & Claro Quintáns, I. (2016, 21 abril). La política de la UE en inmigración y asilo: la crisis del 2015. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016*, 80-102. Recuperado 27 marzo, 2020, de <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/167482/167482.pdf>
- Carollo, V. (2008, diciembre). Tres perspectivas de la Unión Europea en materia de inmigración, seguridad y desarrollo según un enfoque integrado: La política europea de vecindad y asociación euromediterránea. *ReDCE nº10*, 333-343. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3013996>
- Carrera, S. (2006). Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada en la Unión Europea. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, (20), 37-73. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://fund-encuentro.org/index.php/revistamigraciones/article/view/2910/2693>
- De Lucas, J. (2018). Un Waterloo moral, jurídico y político. *Razón y Fe*, 272(2015), 355-366. Recuperado 8 de abril de 2020, de <https://revistas.comillas.edu/index.php/razonyfe/article/view/9611/9026>

- Debomy, D., & Tripier, A. (2017). European public opinion and the EU following the peak of the migration crisis (201). *Notre Europe*, 1-34. Recuperado 3 de abril de 2020, de <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/europeanpublicopinionandtheeu-debomy-june2017.pdf>
- Del Valle Gálvez, A. (2016). Unión Europea, crisis de refugiados y Limes Imperio. *Revista General de Derecho Europeo* (38), 1-13. Recuperado 27 marzo, 2020, de <https://rodin.uca.es/xmlui/bitstream/handle/10498/18541/RGDEUR-EDITORIAL-CRISIS-MIGRATORIA-38-2016-PUBLICADO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ferrero Turrión, R. (2016a, enero 5). Seguridad y Derechos Humanos, la crisis de refugiados como crisis de valores de la UE. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-16. Recuperado 8 de abril de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5992475>
- Fraile, J. M. (1994). El Fondo Social Europeo. *Cuadernos de Relaciones Laborales n°4*, 61-73. Recuperado 12 de abril de 2020, de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=2ahUKEwjeh6r_jeDoAhWnD2MBHR5rBJwQFjAFegQIBhAB&url=https%3A%2F%2Frevistas.ucm.es%2Findex.php%2FCRLA%2Farticle%2FviewFile%2FCRLA9494120061A%2F32649&usg=AOvVaw2-MiJK-qlZ2subDTA92oIH
- García Juan, L. (2015, junio 1). El discurso de la Unión Europea sobre medidas de integración de inmigrantes y sus derivaciones en España. *Migraciones Internacionales Vol. 8 n° 1 (2015)*, Recuperado 10 de abril de 2020, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/migra/v8n1/v8n1a5.pdf>
- Garcialoro, G. (2008, enero 1). Los Ejes de la política migratoria en la Unión Europea. *Papeles del Este* 17, 21-38. Recuperado 10 de febrero de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2746994>

- López Pich, P. (2007). La política de integración en la Unión Europea. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, (22), 221-256. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/1517/1286>
- Orihuela Calatayud, E. (2004). Asilo y refugiados: ¿solidaridad o seguridad? *Anales de Derecho - Universidad de Murcia*, 22(2004), 189-222. Recuperado 8 de abril de 2020, de <https://revistas.um.es/analesderecho/article/view/80991/78171>
- Ospina, G. I. (2014). Los movimientos migratorios irregulares y la estrategia de seguridad nacional 2013. *UNISCI*, nº 35, 303-326. Recuperado 8 de abril de 2020, de <https://www.redalyc.org/pdf/767/76731410016.pdf>
- Solanes Corella, A. (2005, mayo). La política de inmigración en la Unión Europea. *Arbor (CSIC)*, 81-100. Recuperado 23 marzo, 2020, de <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/444/445>

c) Referencia de internet:

- ACNUR. (2015, 8 diciembre). 2015: El año de la crisis de refugiados en Europa. Recuperado 22 marzo, 2020, de <https://www.acnur.org/es-es/noticias/notas-de-prensa/2353-2015-12-30-16-24-16>
- ACNUR. (2018b, 18 abril). Las rutas de llegada a Europa han cambiado. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/las-rutas-de-llegada-europa-estan-cambiando-informa-acnur>
- Altemeyer-Bartscher, M., Holtemöller, O., Lindner, A., Schmalzbauer, A., & Zeddies, G. (2016). On the Distribution of Refugees in the EU. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2016/number/4/article/on-the-distribution-of-refugees-in-the-eu.html>

- Brå. (2019). Swedish Crime Survey 2019 (2019:11). Recuperado 5 de abril de 2020, de https://www.bra.se/download/18.150e014616e16776004cfd/1573572337260/2019_11_Swedish_Crime_Survey_2019_Summary.pdf
- Brå. (s. f.). Rape and sexual offences. Recuperado 5 de abril de 2020, de <https://www.bra.se/bra-in-english/home/crime-and-statistics/rape-and-sex-offences.html>
- Centro de Documentación Europea y Europe Direct de la Comunidad de Madrid. (2017, septiembre). Origen y evolución de la Unión Europea. Recuperado 23 marzo, 2020, de <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadername2=cadena&blobheadervalue1=filename%3DOrigen+y+Evolucion+de+la+UE.pdf&blobheadervalue2=lan>
- CIBOD. (2019, julio 5). Estudio NIEM: políticas de integración de los refugiados en los países la UE. Recuperado 11 de abril de 2020, de https://www.cidob.org/noticias/temas/migraciones/estudio_niem_politicas_de_integracion_de_los_refugiados_en_los_paises_la_ue
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2018). Informe 2018: Las personas refugiadas en España y Europa. Recuperado 26 marzo, 2020, de <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/06/Informe-CEAR-2018.pdf>
- Comisión Europea (2014). Informe sobre migración y asilo. Recuperado el 15 de abril de 2020, de https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUK Ewjfr6KKkuroAhXL5-AKHTjGA3IQFjAAegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Feuropa.eu%2F%2F%2Ffile%2F664%2Fdownload_es%3Ftoken%3Df61W-ibO&usg=AOvVaw3qOZgPEfS8T9oaawFUwcca

- Comisión Europea. (2014). Un Sistema Europeo Común de Asilo. Recuperado 23 marzo, 2020, de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf
- Comisión Europea. (2015, 12 noviembre). Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para África. Recuperado 1 abril, 2020, de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_15_6056
- Comisión Europea. (s. f.-b). Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD). Recuperado 11 de abril de 2020, de <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=es>
- Comisión Europea. (s. f.-b). Inclusión de inmigrantes y refugiados en las ciudades. Recuperado 10 de abril de 2020, de https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/inclusion-migrants-and-refugees-cities_es
- Comisión Europea. (s. f.-b). Las prioridades de la Comisión Europea - Estrategia. Recuperado 2 de abril de 2020, de https://ec.europa.eu/info/strategy_es
- Comisión Europea. (s. f.). Fondo Social Europeo (ESF). Recuperado 12 de abril de 2020, de <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&langId=es>
- Comisión Europea. (s.f.-b). Solidaridad europea: un sistema de reubicación de los refugiados. Recuperado 25 marzo, 2020, de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_es.pdf
- Comisión Europea. (s.f.). El espacio Schengen. Recuperado 23 marzo, 2020, de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf

- Consejo de la Unión Europea. (2018, diciembre 13). Ruta del Mediterráneo oriental. Recuperado 2 de abril de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/migratory-pressures/eastern-mediterranean-route>
- Consejo Europeo, & Consejo de la Unión Europea. (2018, noviembre 28). Integration of third-country nationals. Recuperado 9 de abril de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/migratory-pressures/integration-policy/>
- Consejo Europeo. (2018, 28 noviembre). Integration of third-country nationals. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/migratory-pressures/integration-policy/>
- Consejo Europeo. (2019, 30 septiembre). La gestión de los flujos migratorios en la UE. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/migratory-pressures/managing-migration-flows/>
- Consejo Europeo. (2020, 6 marzo). Política de migración de la UE. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/migratory-pressures/>
- D'Albis, H., Boubtane, E., & Coulibaly, D. (2018, junio 20). Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a “burden” for Western European countries. Recuperado 12 de abril de 2020, de <https://advances.sciencemag.org/content/4/6/eaq0883/tab-pdf>
- EurLex. (2010, marzo 16). Sumario Programa de Estocolmo. Recuperado 2 de abril de 2020, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aj10034>
- EurLex. (2017, septiembre 14). Síntesis - Tarjeta azul UE: entrada y residencia de trabajadores altamente cualificados. Recuperado 2 de abril de 2020, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114573>

- EurLex. (2018, 20 febrero). Normas y procedimientos comunes para el retorno de inmigrantes ilegales. Recuperado 28 marzo, 2020, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0014>
- European Commission. (2018, abril). Integration of immigrants in the European Union. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2169>
- European Commission. (2016, junio 7). Europe: Integration Action Plan of Third-Country Nationals launched. Recuperado 10 de abril de 2020, de <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/europe-integration-action-plan-of-third-country-nationals-launched>
- European Commission. (2018b, 12 septiembre). A stronger and more effective European return policy. Recuperado 29 marzo, 2020, de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-returns-policy_en.pdf
- European Commission. (2019, octubre 9). Migrant integration; Zaragoza indicators; in the areas of employment; education; social inclusion and active citizenship. Recuperado 14 de abril de 2020, de https://ec.europa.eu/knowledge4policy/dataset/ds00031_en
- European Commission. (2020, marzo 26). Summary of the allocation received per Member State under the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) and the Internal Security Fund (ISF) border, visa and police. Recuperado 11 de abril de 2020, de https://ec.europa.eu/home-affairs/publications/summary-allocation-received-member-state-under-asylum-migration-and-integration-fund_en
- European Commission. (s. f.-a). Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF). Recuperado 11 de abril de 2020, de https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en

- European Commission. (s. f.-a). Empty Houses for the Homeless project: Casas sin Gente para Gente sin Casa. Recuperado 10 de abril de 2020, de <https://ec.europa.eu/migrant-integration/intpract/empty-houses-for-the-homeless-project-casas-sin-gente-para-gente-sin-casa>
- European Commission. (s. f.-b). EU Actions. Recuperado 11 de abril de 2020, de <https://ec.europa.eu/migrant-integration/public/main-menu/eus-work/actions>
- European Commission. (s. f.-e). European Migration Network (EMN). Recuperado 11 de abril de 2020, de https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en
- European Commission. (s. f.-f). Giving a chance to all. Recuperado 12 de abril de 2020, de <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=50&langId=en>
- European Commission. (s. f.-g). Support to asylum seekers under the European Social Fund and the Fund for European Aid to the Most Deprived. Recuperado 12 de abril de 2020, de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi17ZLH6eDoAhXIA2MBHTSLD0QQFjAAegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fesf%2FblobServlet%3FdocId%3D14499%26langId%3Den&usg=AOvVaw3Eo616tjCcZVQcjNpJipfs>
- European Commission. (s. f.). EU Strategy. Recuperado 10 de abril de 2020, de <https://ec.europa.eu/migrant-integration/public/the-eu-and-integration/framework>
- European Commission. (s.f.-b). Return & Readmission. Recuperado 29 marzo, 2020, de https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en
- European Commission. (s.f.). EU emergency trust fund for Africa. Recuperado 1 abril, 2020, de https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en

- European Commission. (s.f.). Readmission agreement. Recuperado 28 marzo, 2020, de https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/readmission-agreement_en
- European Council on Refugees and Exiles. (2019, noviembre 8). The Future of the Asylum, Migration and Integration Fund: Our Call for More Humane, Transparent and Effective Resources for Asylum and Migration in the Union. Recuperado 12 de abril de 2020, de <https://www.ecre.org/the-future-of-the-asylum-migration-and-integration-fund-our-call-for-more-humane-transparent-and-effective-resources-for-asylum-and-migration-in-the-union/>
- European Migration Network. (2019, mayo). Annual report on migration and asylum 2018. Recuperado 27 marzo, 2020, de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/00_arm2018_synthesis_report_final_en.pdf
- European Parliament. (2017, 30 junio). Asylum and migration in the EU: facts and figures. Recuperado 30 marzo, 2020, de <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170629STO78630/asylum-and-migration-in-the-eu-facts-and-figures>
- European Parliament. (2017, junio 30). Asylum and migration in the EU: facts and figures. Recuperado 3 de abril de 2020, de <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170629STO78630/asylum-and-migration-in-the-eu-facts-and-figures>
- EUROPOL. (2019). Terrorism Situation and Trend Report. Recuperado 3 abril de 2020, de <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>
- Eurostat. (2011). Indicators of Immigrant Integration. Recuperado de <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5849845/KS-RA-11-009-EN.PDF/9dcc3b37-e3b6-4ce5-b910-b59348b7ee0c>

- Eurostat. (2011b). Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study. Recuperado 10 de abril de 2020, de <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5849845/KS-RA-11-009-EN.PDF/9dcc3b37-e3b6-4ce5-b910-b59348b7ee0c>
- Eurostat. (2016, junio 6). Migrant integration in the EU labour market in 2015. Recuperado 10 de abril de 2020, de <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7437901/3-06062016-AP-EN.pdf/225c8b96-2345-470d-8b87-c76a16525aa2>
- Eurostat. (2019, 23 agosto). Estadísticas de migración y población migrante. Recuperado 23 marzo, 2020, de https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/es&oldid=445183
- Eurostat. (2019, marzo 15). Non-EU citizens: 4.4% of the EU population in 2018. Recuperado 9 de abril de 2020, de <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190315-1?inheritRedirect=true>
- Eurostat. (2020, 12 marzo). Asylum and first-time asylum applicants by citizenship, age and sex. Recuperado 22 marzo, 2020, de https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en
- Eurostat. (2020b, 5 marzo). First instance decisions on applications by citizenship, age and sex. Recuperado 22 marzo, 2020, de https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asydcfsta&lang=en
- González Vega, J. A. (2016). El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE-Turquía. Presentado en Curso de Verano de la UPV-EHU 2016. Recuperado 8 de abril de 2020, de http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/177238/Gonzalez_Refugiados.pdf?sequence=1

- Herrera-Lasso, L., & Artola, J. B. (2011, marzo). Migración y seguridad: dilemas e interrogantes. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://www.casede.org/PublicacionesCasede/MigracionySeguridad/cap1.pdf>
- Human Rights Watch. (2018). Unión Europea - Eventos de 2018. Recuperado 12 de abril de 2020, de <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/325723>
- Kraatz, S., Dimova, M., & European Parliament. (s. f.). Labour Market Integration of Refugees: EU Funding Instruments. Recuperado 11 de abril de 2020, de <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-8173-ea.pdf>
- Mangas Martín, A. (s.f.). La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiaridad. Recuperado 23 marzo, 2020, de http://idpbarcelona.net/docs/actividades/seminarioue/distribucion_competencias_mangas_martin.pdf
- Martín, I., Bertelsmann Stiftung, Arcarons, A., Aumüller, J., Bevelander, P., Emilsson, H., ... Wolffberg, R. (2016). From Refugees to Workers - Mapping Labour-Market integration support measures for asylum seekers and refugees in EU member States. Recuperado 12 de abril de 2020, de https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Studie_NW_From_Refugees_to_Workers_Voll.pdf
- Migration and Home Affairs. (2016). Strategic plan 2016-2020 - Migration and Home Affairs. Recuperado 2 de abril de 2020, de https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-home_may2016_en.pdf
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (s.f.). Política Exterior y de Seguridad Común. Recuperado 23 marzo, 2020, de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComun.asp>

- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (s.f.). Programas de Integración. Recuperado 23 marzo, 2020, de http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Programas_Integracion/index.html
- Ministry for Foreign Affairs - Government Offices of Sweden. (2017, febrero 23). Facts about migration, integration and crime in Sweden. Recuperado 5 de abril de 2020, de <https://www.government.se/articles/2017/02/facts-about-migration-and-crime-in-sweden/>
- OECD. (2015). Indicators of Immigrant Integration 2015. Recuperado 9 de abril de 2020, de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264234024-en.pdf?expires=1586695026&id=id&accname=guest&checksum=D9B0A2E36528A30AA5DB17BBE76A7A83>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). Glosario sobre Migración. Recuperado 23 marzo, 2020, de <http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anexo4.pdf>
- Parlamento Europeo, & Kennedy, A. (2020, febrero). Ficha temática: El Fondo Social Europeo. Recuperado 12 de abril de 2020, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/53/el-fondo-social-europeo>
- Parlamento Europeo, & Schmid-Drüner, M. (2019, diciembre). La política de inmigración. Recuperado 23 marzo, 2020, de https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.3.pdf
- Parlamento Europeo, & Schmid-Drüner, M. (2019b, diciembre). La política de inmigración. Recuperado 28 marzo, 2020, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion>

- Parlamento Europeo, & Sokolska, I. (2019, noviembre). Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/3/los-tratados-de-maastricht-y-amsterdam>
- Parlamento Europeo, & Sokolska, I. (2020, enero). La política de asilo. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>
- Parlamento Europeo. (2011). Reparto de las competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros en materia de inmigración. Recuperado 23 marzo, 2020, de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT\(2011\)453178_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT(2011)453178_ES.pdf)
- Parlamento Europeo. (2018, julio 25). Terrorismo en la UE: ataques terroristas, víctimas mortales y detenciones. Recuperado 4 de abril de 2020, de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20180703STO07125/terrorismo-en-la-ue-ataques-terroristas-victimas-mortales-y-detenciones>
- Parlamento Europeo. (2020, febrero). El Tratado de Lisboa. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/el-tratado-de-lisboa>
- Statista, & Fernández, R. (2019, 23 mayo). Distribución porcentual de la población extranjera en los Estados miembros de la Unión Europea en 2010. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://es.statista.com/estadisticas/635547/porcentaje-de-poblacion-extranjera-en-los-estados-miembros-de-la-union-europea/>
- UNICEF. (s.f.). Crisis migratoria: 4,5 millones de niños en el mundo han tenido que huir de sus casas. Recuperado 22 marzo, 2020, de <https://www.unicef.es/noticia/crisis-migratoria-45-millones-de-ninos-en-el-mundo-han-tenido-que-huir-de-sus-casas>

- Unión Europea. (s.f.). Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX). Recuperado 29 marzo, 2020, de https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es
- VOX. (s. f.). Manifiesto fundacional. Recuperado 8 de abril de 2020, de <https://www.voxespana.es/espana/manifiesto-fundacional-vox>
- Wolffhardt, A., Conte, C., & Huddleston, T. (2019). The European benchmark for refugee integration. Recuperado 11 de abril de 2020, de <https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2019/06/The-European-benchmark-for-refugee-integration.pdf>

d) Artículo de prensa:

- Alkousaa, R., & Carrel, P. (2020, marzo 25). ¿Refugiados al rescate? Alemania acude a médicos migrantes en la dura batalla contra el coronavirus. *Reuters*. Recuperado 11 de abril de 2020, de <https://es.reuters.com/article/topNews/idESKBN21C2YG>
- Barry, O. (2019, 11 febrero). In Orbán's Hungary, refugees are unwelcome - so are those who try to help. *Pri*. Recuperado 25 marzo, 2020, de <https://www.pri.org/stories/2019-02-11/orban-s-hungary-refugees-are-unwelcome-so-are-those-who-try-help>
- Belattar, A. (2017, agosto 31). El terrorismo no tiene nada de islam. *El País*. Recuperado 10 de abril de 2020, de https://elpais.com/elpais/2017/08/28/migrados/1503926894_061728.html
- Cano, L. (2019, abril 15). Así están las fuerzas de la derecha radical en Europa, país por país. *ABC*. Recuperado 6 de abril de 2020, de https://www.abc.es/internacional/abci-estan-fuerzas-extrema-derecha-europa-pais-pais-201904151252_noticia.html
- Catalán, N., & Galarraga Gortázar, N. (2015, 24 septiembre). Cifras y gráficos para entender la crisis migratoria en Europa. *El País*. Recuperado 24 marzo, 2020, de https://elpais.com/internacional/2015/09/24/actualidad/1443093540_513270.html

- Comisión Europea. (2018, 24 enero). Integración de los migrantes: la Comisión presenta una guía de herramientas para ayudar a los Estados miembros a hacer el mejor uso posible de los Fondos de la Unión Europea. *Comisión Europea* [Comunicado de prensa]. Recuperado 23 marzo, 2020, de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_364
- Comisión Europea. (2018c, enero 24). Integración de los migrantes: la Comisión presenta una guía de herramientas para ayudar a los Estados miembros a hacer el mejor uso posible de los Fondos de la Unión Europea. *Comisión Europea* [Comunicado de prensa]. Recuperado 10 de abril de 2020, de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_364
- Consejo de la Unión Europea. (2015, 30 octubre). Crisis migratoria: La Presidencia del Consejo de la UE intensifica el intercambio de información entre los Estados miembros al activar el DIRPC. *Consejo Europeo* [Comunicado de prensa]. Recuperado 22 marzo, 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/10/30/migratory-crisis-activating-ipcr/>
- Consejo Europeo. (2016, marzo 18). Declaración UE - Turquía, 18 de marzo de 2016. *Consejo Europeo* [Comunicado de prensa]. Recuperado 2 de abril de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
- Council of the European Union. (2004, noviembre 19). Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU. *Consejo de la Unión Europea*. Recuperado 9 de abril de 2020, de <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/council-document-14615/04---common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu>
- EFE. (2017, febrero 25). Suecia desmonta con datos las acusaciones sobre refugiados y delincuencia. *La Vanguardia*. Recuperado 6 de abril de 2020, de <https://www.lavanguardia.com/internacional/20170225/42306640678/suecia-datos-acusaciones-refugiados-delincuencia.html>

- El País. (2019, noviembre 12). Estos son los 52 diputados de Vox en el Congreso. *El País*. Recuperado 8 de abril de 2020, de https://elpais.com/politica/2019/11/11/actualidad/1573458411_284014.html
- Ferrero Turrión, R. (2016, enero 11). Criminales, no refugiados. *El Mundo*. Recuperado 6 de abril de 2020, de <https://www.elmundo.es/internacional/2016/01/11/569146cf46163f4d048b45ce.html>
- Hille, P. (2019, enero 16). OCDE: Alemania progresa en la integración de migrantes. *DW*. Recuperado 12 de abril de 2020, de <https://www.dw.com/es/ocde-alemania-progresa-en-la-integración-de-migrantes/a-47111627>
- Kern, S. (2017, septiembre 19). Europa: yihadistas que se hacen pasar por migrantes. *Instituto Gatestone*. Recuperado 4 de abril de 2020, de <https://es.gatestoneinstitute.org/11030/europa-yihadistas-migrantes>
- Moreno, L. (2018, agosto 1). Inmigrantes, ¿peligrosos o necesarios? *Vilapress*. Recuperado 3 de abril de 2020, de <https://www.vilapress.cat/textodiario/mostrar/1151642/inmigrantes-peligrosos-necesarios>
- Parlamento Europeo. (2017, 14 julio). La crisis migratoria en Europa. *Parlamento Europeo (Europarl)*[Comunicado de prensa]. Recuperado 23 marzo, 2020, de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78631/la-crisis-migratoria-en-europa>
- SAHUQUILLO, M. R. (2017, julio 24). El presidente de Polonia veta la reforma judicial que rechazaba la UE. *El País*. Recuperado 7 de abril de 2020, de https://elpais.com/internacional/2017/07/24/actualidad/1500885466_192560.html
- Sanhermelando, J. (2019, 31 octubre). La justicia europea ve ilegal la negativa de Polonia, Hungría y Chequia a acoger refugiados. *El Español*. Recuperado 26 marzo, 2020, de https://www.lespanol.com/mundo/europa/20191031/justicia-europea-negativa-polonia-hungria-chequia-refugiados/440956434_0.html

- The Local. (2019, mayo 29). New crime study: Rise in Sweden's rape stats can't be tied to refugee influx. *The Local*. Recuperado 6 de abril de 2020, de <https://www.thelocal.se/20190529/increase-in-swedens-rape-statistics-cant-be-tied-to-refugee-influx-study-suggests>
- Valero, C. (2019, julio 10). Una nueva agresión sexual múltiple en la que participaron cinco niños de entre 11 y 17 años dispara las alarmas en Alemania. *El Mundo*. Recuperado 4 de abril de 2020, de <https://www.elmundo.es/internacional/2019/07/10/5d25b69921efa0fe2e8b4630.html>
- Von Hein, M. (2016, julio 8). La inmigración reduce la criminalidad. *DW*. Recuperado 5 de abril de 2020, de <https://www.dw.com/es/la-inmigración-reduce-la-criminalidad/a-19389283>

e) Jurisprudencia:

- AIJDR - Europa, & EASO. (2018). Análisis judicial: procedimientos de asilo y principio de no devolución. Recuperado 25 marzo, 2020, de <https://easo.europa.eu/sites/default/files/Asylum-Procedures-JA-ES.pdf>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera). Sentencia provisional de 2 de abril de 2020 sobre los asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17.

f) Legislación:

- Comisión Europea. (2015, mayo 13). 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. DOUE COM/2015/240.

- Comisión Europea. (2016, junio 7). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países. DOUE COM/2016/377.
- Comisión Europea. Recomendación (UE) 2017/1803 de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, relativa a la mejora de las vías legales para las personas que necesitan protección internacional. DOUE L. 259/21 de 7 de septiembre de 2017.
- Consejo de la Unión Europea. (2005, 1 septiembre). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 1 de septiembre de 2005 – Programa Común para la Integración – Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea. DOUE COM/2005/0389.
- Consejo Europeo. Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. DOUE C. 115/1 de 4 de mayo de 2010.
- Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo de 22 de septiembre de 2015 por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. DOUE L. 248/80 de 24 de septiembre de 2015.
- Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. DOUE L. 180/22 de 19 de julio de 2000.
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. DOUE L. 348/98 de 24 de diciembre de 2008.

- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. DOUE L. 337/9 de 20 de diciembre de 2011.
- Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015). DOUE L. 180/60 de 29 de junio de 2013.
- Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015). DOUE L. 180/96 de 29 de junio de 2013.
- European Commission. (2019, 6 marzo). Communication from the commission to the European Parliament, the European council and the council: progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration. DOUE COM/2019/126.
- Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2016, sobre los refugiados: inclusión social e integración en el mercado laboral (2015/2321(INI)). DOUE C. 101/2 de 16 de marzo de 2018.
- Reglamento (UE) N° 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014, del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas. DOUE L. 72/1 de 12 de marzo de 2014.

- Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) (aplicable desde el 20 de Julio de 2015). DOUE L. 180/1 de 29 de junio de 2013.
- Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido). DOUE L. 180/31 de 29 de junio de 2013.
- Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición) (aplicable desde el 1 de enero de 2014). DOUE L. 180/31 de 29 de junio de 2013.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 30 de febrero de 2010. DOUE C.83/47 de 30 de marzo de 2010.
- Tratado de la Unión Europea, 30 de marzo de 2010. DOUE C.83/13 de 30 de marzo de 2010.