



LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

Uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea es contar con una política de inmigración europea global, con visión de futuro y basada en la solidaridad. La política de inmigración tiene por objeto establecer un enfoque equilibrado para abordar tanto la inmigración legal como la irregular.

BASE JURÍDICA

Artículos 79 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

COMPETENCIAS

Inmigración legal: la Unión está facultada para establecer las condiciones de entrada y residencia legal de nacionales de terceros países en un Estado miembro, también en lo relativo a la reagrupación familiar. Los Estados miembros siguen conservando el derecho de fijar volúmenes de admisión para los nacionales de terceros países que deseen buscar trabajo en su territorio.

Integración: la Unión puede fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio. No obstante, la legislación de la Unión no prevé la armonización de las leyes y reglamentaciones nacionales.

Lucha contra la inmigración irregular: la Unión está obligada a impedir y reducir la inmigración irregular, sobre todo mediante una política eficaz de retorno, respetando siempre los derechos fundamentales.

Acuerdos de readmisión: la Unión está facultada para celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o 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.

OBJETIVOS

Definición de un enfoque equilibrado de la inmigración: la Unión tiene como objetivo establecer un enfoque equilibrado para gestionar la inmigración legal y luchar contra la inmigración irregular. Una gestión adecuada de los flujos migratorios exige asimismo garantizar un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros, mejorar las medidas de lucha contra la inmigración irregular, incluidos la trata y el tráfico de personas, y fomentar una cooperación más estrecha con terceros países en todos los ámbitos. La Unión busca



establecer un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los inmigrantes legales comparable al de los ciudadanos de la Unión.

Principio de solidaridad: con arreglo al Tratado de Lisboa, las políticas de inmigración se registrarán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero (artículo 80 del TFUE).

LOGROS

A. Cambios institucionales introducidos por el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009 ([1.1.5](#)), introdujo la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la inmigración legal, así como una nueva base jurídica para las medidas de integración. Actualmente, el procedimiento legislativo ordinario se aplica a las políticas en materia de inmigración tanto legal como irregular, por lo que el Parlamento colegisla en pie de igualdad con el Consejo. Únicamente el Consejo, previa consulta al Parlamento, adoptará las medidas provisionales necesarias en caso de afluencia repentina de nacionales de terceros países en un Estado miembro (artículo 78, apartado 3, del TFUE).

El Tratado de Lisboa también aclaró que la Unión comparte competencias en este campo con los Estados miembros, sobre todo en lo que respecta a la cantidad de inmigrantes que pueden entrar en un Estado miembro para buscar trabajo (artículo 79, apartado 5, del TFUE). Por último, el Tribunal de Justicia goza ahora de plenas competencias en el ámbito de la inmigración y el asilo.

B. Cambios políticos recientes

1. Enfoque Global de la Migración y la Movilidad

El «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» (EGMM) adoptado por la Comisión en 2011 establece un marco general para las relaciones de la Unión con terceros países en el ámbito de la migración. Se basa en cuatro pilares: inmigración legal y movilidad, inmigración irregular y trata de seres humanos, protección internacional y política de asilo y maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad. Los derechos humanos de los migrantes son un tema transversal en el marco de este enfoque.

2. Orientaciones estratégicas de junio de 2014

El Programa de Estocolmo sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia, aprobado en diciembre de 2009 como sucesor de los programas plurianuales adoptados en Tampere (1999) y La Haya (2004), concluyó en diciembre de 2014 ([4.2.1](#)). En marzo de 2014, la Comisión publicó una nueva Comunicación, titulada «[Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad](#)», en la que ofrecía su visión acerca del futuro del espacio de libertad, seguridad y justicia. De conformidad con el artículo 68 del TFUE, el Consejo Europeo definió posteriormente, en sus Conclusiones de los días 26 y 27 de junio de 2014, las [orientaciones estratégicas](#) de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia para el período 2014-2020. En este caso ya no se trata de un programa, sino de directrices orientadas hacia la transposición, aplicación y consolidación de los instrumentos jurídicos y medidas existentes. Estas directrices hacen hincapié en la necesidad de adoptar un



planteamiento general ante la migración que optimice los beneficios de la migración legal y ofrezca protección a quienes la necesitan, combatiendo al mismo tiempo la migración irregular y gestionando de modo eficiente las fronteras.

3. Agenda Europea de Migración

El 13 de mayo de 2015, la Comisión publicó la [Agenda Europea de Migración](#). En esta Agenda se proponen tanto medidas inmediatas para hacer frente a la crisis en el Mediterráneo como acciones que se han de emprender a lo largo de los próximos años al objeto de gestionar más efectivamente todos los aspectos de la inmigración.

A medio y largo plazo, la Comisión propone orientaciones en cuatro ámbitos políticos:

- reducción de los incentivos a la migración irregular;
- gestión de las fronteras: salvar vidas y proteger las fronteras exteriores;
- Elaboración de una política común de asilo más sólida; y
- establecimiento de una nueva política de migración legal mediante la modernización y revisión del sistema de la tarjeta azul, la determinación de nuevas prioridades en materia de políticas de integración y la optimización de los beneficios que la política migratoria brinda a las personas afectadas y a los países de origen.

En la Agenda también se planteó la idea de crear unos regímenes de reubicación y reasentamiento a escala de la Unión (véase la ficha sobre la política de asilo [4.2.2](#)), se anunció el enfoque de «puntos críticos» (en los que las agencias competentes de la Unión trabajarían sobre el terreno con los Estados miembros situados en primera línea para proceder rápidamente a la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los migrantes) y se propuso la posibilidad de llevar a cabo una operación en el Mediterráneo, dentro del marco de la política común de seguridad y defensa (PCSD), para dismantelar las redes de traficantes y luchar contra la trata de seres humanos (que se puso en marcha poco después como la [operación Eunavfor MED Sophia](#)).

Sobre la base de esta Agenda, el 6 de abril de 2016 la Comisión publicó en una [comunicación](#) sus orientaciones en materia de migración legal y asilo. En dichas orientaciones se presentan cuatro líneas de acción principales por lo que se refiere a las políticas de migración legal: revisar la Directiva sobre la tarjeta azul, atraer a la Unión a emprendedores innovadores, dotarse de un modelo más coherente y eficaz de gestión de la migración legal a escala de la Unión a través de la evaluación del marco vigente y fortalecer la cooperación con los países de origen clave, con objeto de asegurar vías legales hacia la Unión al tiempo que se mejora el retorno de las personas que no tienen derecho a quedarse.

En mayo de 2018, la Comisión publicó un [informe de situación](#) sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración en el que se examinan los progresos realizados y las deficiencias detectadas en la aplicación de la Agenda.

C. Cambios legislativos recientes

Desde 2008 se ha adoptado una serie de importantes directivas en materia de inmigración, algunas de las cuales ya se han revisado. La Comisión está llevando a cabo actualmente un [control de adecuación](#) destinado a evaluar y analizar la legislación



de la Unión vigente en materia de migración legal, como se expone a continuación; los primeros resultados se publicarán en 2018.

1. Inmigración legal

Tras las dificultades halladas a la hora de adoptar una disposición general que cubriese toda la inmigración laboral en la Unión, el enfoque actual consiste en adoptar legislación sectorial, por categorías de migrantes, con el fin de establecer una política de inmigración legal a escala de la Unión.

Mediante la [Directiva 2009/50/CE](#), relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, se creó la «tarjeta azul UE», un procedimiento abreviado de expedición de un permiso especial de residencia y de trabajo con unas condiciones más atractivas que permite a los trabajadores de terceros países acceder a un empleo altamente cualificado en los Estados miembros. El primer informe sobre su aplicación se publicó en mayo de 2014 y señaló varios problemas. En junio de 2016, la Comisión propuso una revisión del sistema, incluidos criterios de admisión menos estrictos, un techo salarial más bajo, menor duración mínima del contrato de trabajo requerido, mejores disposiciones en materia de reagrupación familiar y abolición de regímenes nacionales paralelos; se está trabajando en esta revisión en el Parlamento (el [informe](#) de la Comisión LIBE se aprobó el 15 de junio de 2017) y el Consejo, aunque últimamente se han estancado los progresos en el Consejo, especialmente en lo que se refiere a la inclusión de las competencias y el reconocimiento de la experiencia profesional equivalente a las cualificaciones en el ámbito de la educación.

La Directiva relativa al permiso único ([Directiva 2011/98/UE](#)) establece un procedimiento común y simplificado para los nacionales de terceros países que soliciten un permiso de residencia y de trabajo en un Estado miembro, así como un conjunto común de derechos que han de concederse a los inmigrantes legales. El primer informe sobre su aplicación estaba previsto para diciembre de 2016.

La [Directiva 2014/36/UE](#), adoptada en febrero de 2014, regula las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros. Se autoriza a los trabajadores temporeros migrantes a permanecer temporalmente de manera legal en la Unión durante un periodo máximo de entre cinco y nueve meses (variable en función del Estado miembro) para realizar una actividad sujeta al ritmo estacional, sin perder por ello su residencia principal en un tercer país. La Directiva precisa asimismo el conjunto de derechos que asiste a estos trabajadores migrantes.

El 15 de mayo de 2014 se adoptó la [Directiva 2014/66/UE](#) relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales. Con esta Directiva se facilita que las empresas y las multinacionales puedan destinar temporalmente a directivos, especialistas y trabajadores en formación a las sucursales y filiales ubicadas en la Unión.

El 11 de mayo de 2016 se adoptó la [Directiva \(UE\) 2016/801](#) relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*, cuya fecha de transposición se fijó para el 23 de



mayo de 2018. Sustituye a los instrumentos anteriores relativos a estudiantes e investigadores, cuyo alcance amplía, al tiempo que simplifica su aplicación.

Por último, el estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en la Unión Europea sigue estando regulado por la Directiva [2003/109/CE](#) del Consejo, modificada en 2011 con el fin de extender su ámbito de aplicación a los refugiados y otros beneficiarios de protección internacional. El trabajo en curso sobre la [Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales \(4.2.2.\)](#) y la [Directiva relativa a la tarjeta azul](#) incluye las enmiendas propuestas a la Directiva relativa a los residentes de larga duración.

2. Integración

La Directiva [2003/86/CE](#) del Consejo establece disposiciones relativas al derecho a la reagrupación familiar. A raíz del informe de aplicación de 2008, en el que se llegó a la conclusión de que la Directiva no estaba siendo ni correcta ni plenamente aplicada en los Estados miembros, la Comisión publicó en abril de 2014 una [comunicación](#) para orientar a los Estados miembros acerca del modo en que debían aplicarla. La actual evaluación REFIT de la Comisión incluye también la Directiva sobre la reagrupación familiar.

La competencia de la Unión en materia de integración es limitada. En julio de 2011 la Comisión adoptó la [Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países](#). Más recientemente, en junio de 2016, la Comisión presentó un [plan de acción](#) que incluía un marco de actuación e iniciativas concretas para ayudar a los Estados miembros a integrar a los cerca de 20 millones de ciudadanos de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión. Entre los instrumentos existentes se hallan el Foro Europeo de la Migración (antes Foro Europeo de la Integración); el [sitio web europeo sobre integración](#); y la [Red Europea de Integración](#) (hasta 2016, Red de Puntos de Contacto Nacionales sobre la Integración).

3. Inmigración irregular

La Unión ha adoptado importantes actos legislativos para luchar contra la inmigración irregular:

- Las medidas sobre la ayuda a la inmigración irregular incluyen la [Directiva 2002/90/CE](#) del Consejo, que establece una definición común del delito de ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, y la [Decisión marco 2002/946/JAI](#), que impone sanciones penales a esta conducta. La trata de seres humanos se aborda en la [Directiva 2011/36/UE](#) relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. Este paquete de medidas se completa con la [Directiva 2004/81/CE](#) del Consejo, que prevé la expedición de un permiso de residencia a víctimas de la trata o del tráfico ilícito de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes (sobre la trata, véase la ficha sobre la cooperación judicial en materia penal [4.2.6](#)). En mayo de 2015, la Comisión aprobó el [Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes \(2015-2020\)](#) y, de conformidad con el Plan de Acción, efectuó una [evaluación REFIT](#) sobre la aplicación del marco jurídico existente, precedida de una [consulta pública](#). La Comisión constató que, en ese momento, no había pruebas suficientes de persecución real y repetida de personas u organizaciones



de ayuda humanitaria y concluyó que el marco jurídico de la Unión que afronta el tráfico ilícito de migrantes sigue siendo necesario en el contexto actual. Constató además que una revisión de las medidas sobre la ayuda a la inmigración irregular no aportaría más valor añadido que su efectiva y plena aplicación, en tanto que se llegó al acuerdo general de que la adopción de medidas no legislativas destinadas a apoyar a las autoridades de los Estados miembros, las organizaciones de la sociedad civil u otras partes interesadas, incluida la cooperación reforzada con terceros países, podría aportar valor añadido. En una [Resolución](#) del Parlamento de 5 de julio de 2018 se pedía a la Comisión que elaborara directrices para los Estados miembros destinadas a impedir la penalización de la ayuda humanitaria. En septiembre de 2018 se celebró una [audiencia](#) sobre esta cuestión.

- La «Directiva de retorno» ([2008/115/CE](#)) contempla normas y procedimientos comunes de la Unión para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. El primer informe sobre su aplicación se adoptó en marzo de 2014. Por otra parte, la Comisión publicó, en septiembre de 2015, el [Plan de Acción de la UE](#) en materia de retorno y, a continuación, en octubre de ese mismo año, el Consejo adoptó sus Conclusiones sobre el futuro de la política de retorno. En marzo de 2017, la Comisión complementó el Plan de Acción con una [Comunicación](#) titulada «Una política de retorno más eficaz en la Unión Europea - Un plan de Acción renovado» y una [recomendación](#) sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces. En septiembre de 2017 publicó la actualización de su «[Manual de Retorno](#)», en el que ofrece asesoramiento sobre la ejecución por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros de las tareas relacionadas con el retorno. Además, en 2016, el Parlamento y el Consejo adoptaron el [Reglamento \(UE\) 2016/1953](#) relativo al establecimiento de un documento de viaje europeo para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. En septiembre de 2018, la Comisión propuso una [revisión específica](#) de la Directiva relativa al retorno, que incluía un nuevo procedimiento fronterizo para los solicitantes de asilo, procedimientos y normas más claros para impedir los abusos, la creación de programas de retorno voluntario eficientes en los Estados miembros y normas más claras sobre la detención.
- La [Directiva 2009/52/CE](#) especifica las sanciones y medidas aplicables en los Estados miembros a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. El primer informe sobre su aplicación se presentó el 22 de mayo de 2014.

Al mismo tiempo, la Unión está negociando y celebrando [acuerdos de readmisión](#) con los países de origen y de tránsito para el retorno de los migrantes irregulares y coopera con estos países en la lucha contra la trata de seres humanos. Los comités mixtos de readmisión supervisan su aplicación. Estos acuerdos están vinculados a acuerdos de facilitación de la expedición de visados, que tienen por objeto proveer los incentivos necesarios para las negociaciones de readmisión en el tercer país de que se trate sin aumentar la migración irregular.



PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento ha participado activamente, en cuanto colegislador de pleno derecho, en la aprobación de nueva legislación relacionada con la inmigración, ya sea legal o irregular.

El Parlamento ha aprobado numerosas resoluciones de propia iniciativa sobre la migración, en particular la [Resolución de 12 de abril de 2016](#), sobre la situación en el mar Mediterráneo y la necesidad de un enfoque integral de la Unión frente a la migración, en la que evalúa las distintas políticas en juego y elabora una serie de recomendaciones. El informe de la Comisión LIBE aprobado en el Pleno iba acompañado de las opiniones de otras ocho comisiones del Parlamento. La Resolución incluye la posición de Parlamento sobre todas las políticas relevantes de la Unión en materia de migración y asilo y constituye el punto de referencia del Parlamento en este ámbito.

Más información sobre este tema:

- [Migración en Europa](#)
- [Crisis migratoria europea](#)
- [Política de asilo en la Unión](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2019

