

# Gobernanza en la migración a la Unión Europea: 2015-2021

DOI: 10.32870/in.vi26.7272

*Lourdes M. Arce Rodríguez*

## Resumen

En un ámbito de lenta recuperación desde la crisis económica, la Unión Europea asiste a una crisis migratoria provocada por grandes oleadas de personas que ingresan, exponiendo la necesidad de reformular la política migratoria de la Unión, en un escenario de regulaciones migratorias de los Estados miembros que muestran una heterogeneidad de expresiones nacionalistas cuyas formulaciones se desarrollan en tendencias conservadoras y aislacionistas, propuestas sostenidas por partidos políticos con posiciones escépticas y antiinmigración.

*Palabras clave:* políticas migratorias, crisis, Unión Europea, nacionalismos, Eurasia.

## GOVERNANCE IN MIGRATION TO THE EUROPEAN UNION: 2015-2021

### Abstract

In an environment of slow recovery from the economic crisis, the European Union is witnessing a migratory crisis caused by large waves of people entering, exposing the need to reformulate the Union's migratory policy, in a scenario of migratory regulations of the member States that show a heterogeneity of nationalist expressions whose formulations are developed in conservative and isolationist tendencies, proposals supported by political parties with skeptical and anti-immigration positions.

*Keywords:* migration policies, crisis, European Union, nationalisms, Eurasia.

---

Recibido: 02 de junio 2023. Aceptado: 10 de julio 2023.

Received: 02 June, 2023. Accepted: 10 July, 2023.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4487-866X>

## Características del escenario demográfico de la migración a la Unión Europea

La Unión Europea (UE), interesada en medir tendencias y variables demográficas que producen transformaciones socioeconómicas, políticas y culturales causadas por el fenómeno migratorio, ha trabajado desde 2008 en recopilar datos sobre migración, aunado al cómo proteger internacionalmente a estas personas migrantes, ello bajo la forma establecida en el Reglamento 862/2007 (*Diario Oficial de la Unión Europea* [DOUE] 2007), éste contiene normativa común en materia de recogida, construcción de estadísticas comunitarias y establece las bases y directrices de la recopilación de periodos de información de 12 meses, que muestran cifras y estadísticas oficiales al respecto de los fenómenos migratorios de la UE.

Esta representación estadística del fenómeno migratorio a la UE es de importantes dimensiones y de gran interés para la propia UE, ya que la zona es un polo de atracción de flujos migratorios cuyas repercusiones se relacionan con su seguridad, economía, sociedad y cultura. En este registro estadístico, las cifras que muestran el escenario de la inmigración a la UE entre 2013 y 2021, expresan una tendencia creciente con picos en 2015, 2019 y 2021. Para 2019 la distribución de los flujos de migrantes a la región colocaron a Alemania en el primer lugar de los miembros de la UE elegido como principal destino, con el mayor número de inmigrantes (886.3 mil), seguida de España (750.5 mil), Francia (385.6 mil) e Italia (332.8 mil). La suma de estos números hace un estimado de 2.7 millones de inmigrantes en la UE (Eurostat, 2021).

En el mismo sentido, el comportamiento demográfico indica que la distribución por sexo de los inmigrantes a los Estados miembros muestra mayores ingresos respecto a migrantes hombres que mujeres (54% con diferencia de 46%) y en términos de edad, la población extranjera es más joven que la edad promedio de la población de la UE, con una edad promedio de 43.9 años, mientras que los inmigrantes tienen un promedio de edad de 29.2 años.

En cuanto a la población extranjera (ciudadanos provenientes de países que no pertenecen a la UE), en la mayoría de los Estados miembros los números muestran un incremento de ciudadanos no nacionales. El Estado miembro de la UE con la mayor proporción de no nacionales fue Luxemburgo, el 47% de su población total. Otros Estados

miembros con alta proporción de ciudadanos extranjeros (más del 10% de la población residente) son: Malta, Chipre, Austria, Estonia, Letonia, Irlanda, Alemania, Bélgica y España, con 8% (Eurostat, 2021).

El comportamiento de los flujos migratorios a la UE tiene su mejor expresión en las rutas de arribo ilegal: en la ruta del Mediterráneo occidental, las llegadas irregulares por la frontera española que aglutina a migrantes procedentes de Argelia y Marruecos y de países del África subsahariana. Por la ruta del Mediterráneo oriental: muestra altos números de llegadas no regulares principalmente a los países de Grecia, Chipre y Bulgaria, esta ruta durante 2015 fue la de mayor actividad debido a la guerra civil en Siria. Por la ruta del Mediterráneo central las llegadas tampoco son regulares y predominan las vías por mar a Italia y Malta de migrantes procedentes del África subsahariana y del norte de África, cuyo mayor flujo se presentó en 2015 y 2017.

Durante 2017 y 2018 se presentó un periodo de atenuación de estos flujos; sin embargo, para el periodo 2019 y 2021, más que la pandemia de covid-19, las complejidades del entorno internacional como la situación de Bielorrusia o Afganistán, reimpulsaron los flujos de la inmigración desde la zona de conflictos hacia la UE, pero no fue así para la movilidad humana al interior de la UE, lo cual se atribuye a que estos países han optado por restringir cruces internacionales ubicados en sus fronteras con la finalidad de disminuir el movimiento a su interior y con ello buscan la disminución de la propagación y los impactos generados por la actual pandemia.

En los primeros nueve meses del año 2021, las principales zonas donde se presentaron mayores índices de ingresos ilegales fueron: por el Mediterráneo central, los Balcanes occidentales, seguidas por las fronteras orientales, Mediterráneo occidental, África occidental y en menor cantidad al año anterior por el Mediterráneo central. Aunque en general para toda la región europea se presentó un aumento de un 68% a 133,900.<sup>1</sup> Según cálculos preliminares, esto es un 47% más que en 2019 previo al auge y crisis por la pandemia de covid-19, cuando el número de cruces fronterizos ilegales ascendía a 91,000 (Frontex, 2021).

---

1. *Nota:* los datos preliminares presentados en esta declaración se refieren al número de detecciones de cruces fronterizos irregulares en las fronteras exteriores de la Unión Europea. La misma persona puede intentar cruzar la frontera varias veces en diferentes lugares de la frontera exterior.

Las cifras reflejadas de ingresos irregulares, en tránsito, asilados, refugiados y personas muertas en el mar que no alcanzaron a llegar a las costas europeas, o las que fueron interceptadas y secuestradas por la delincuencia en este periodo, reflejan una crisis de importantes dimensiones humanas que son la tónica del periodo 2015-2021, cuando se presentó una gran presión migratoria. La mayoría de los migrantes detectados en las zonas fronterizas procedían de Siria, Turquía, Irak, Afganistán, Marruecos, Túnez, Bangladesh, Egipto y Congo, todos ellos fueron obligados a dejar sus lugares de origen ante las situaciones de guerra registradas en sus países y en busca de salvaguardar su vida y su seguridad.

En cuanto a la migración demográfica y económica hacia la UE, tiene un perfil compatible con las condiciones y normas laborales solicitadas por la UE, y su relación con el desempleo, y el estado económico del país de origen y en algunos casos a la condición política de los migrantes. Desde los factores de atracción que tiene la UE, se incluyen: salarios más altos, mejores oportunidades de empleo, un mejor nivel vida y oportunidades educativas; este tipo de inmigración no ha contribuido a la crisis, ya que es regulado por la UE.

Por otra parte, las consecuencias del cambio climático han influido también en los ingresos irregulares, lo que impacta sectores de la economía generando desempleados en países de menor desarrollo; las condiciones medioambientales han golpeado los bienes o las condiciones de vida de las personas que huyen de desastres naturales (inundaciones, huracanes, terremotos, volcanes etcétera). En la UE, al igual que en otras partes del mundo, está presente en las previsiones para el incremento del ingreso de migrantes ilegales a Europa, se espera que este factor sea un elemento fundamental para el futuro de las rutas y olas de migraciones.

## **Las políticas migratorias en la UE**

El esquema regulatorio que da sustento a la gestión común de la migración y el asilo en la UE, se rige por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en su tercera parte –Políticas de la Unión y acciones internas, título V: “Espacio de libertad, seguridad y justicia”, capítulo 2 –Políticas sobre controles fronterizos, asilo e

inmigración —, artículos 79, antiguo numeral 63, en los puntos 3 y 4, y el numeral 80 del Tratado, que otorga competencias a los Estados para establecer condiciones de ingreso y residencia legal de nacionales de terceros países, respecto a la reagrupación familiar y el que los países puedan establecer volúmenes de admisión para los migrantes que desean buscar y trabajar en su territorio (DOUE, 2012).

En ellos se suscribe que la UE fomenta y apoya a los Estados miembros para que logren integrar a personas extranjeras residentes, sin que ello suponga la homologación de las leyes y reglamentos de los Estados. También les faculta para impedir que las personas sigan inmigrando de manera irregular, ello a través de una política de retorno a su origen, respetando el derecho europeo de los derechos humanos.

La política migratoria (PM) que emerge a partir de la crisis migratoria de 2015, da marco a una nueva forma de la acción de la UE para responder a los retos que proponen los movimientos masivos de personas en disposiciones que competen a los Estados parte con las cuatro columnas: acogida de los movimientos e inmigración legal, medidas respecto a la inmigración irregular y trata de seres humanos, asilo y protección de solicitantes, así como acciones para optimizar el impacto de la migración en el desarrollo socioeconómico de la UE (Comisión Europea, 2015a).

Con los cuatro pilares y el fundamento de los artículos 79, 80 del TFUE, se va construyendo la estrategia, la formulación de la legislación europea y la armonización de las políticas migratorias de la UE; esta construcción ha requerido de la participación de los gobiernos nacionales que consideran la gestión de la migración bajo la perspectiva de la soberanía nacional; sin embargo, las múltiples reuniones realizadas han sido de gran utilidad para dialogar y puntualizar respecto a las diferentes formas mediante las que cada uno de los miembros ha regulado la entrada y los asentamientos irregulares, llegando a acuerdos intergubernamentales y compromisos, con no pocos desencuentros y reticencias que han dificultado una política migratoria unificada.

En el primer reglamento sobre libertad de circulación laboral, que data de 1968 (Consejo de la UE, 1968), ya se reconocía a los trabajadores y su familia el derecho a circular de forma libre independientemente de su nacionalidad. Desde entonces la UE ha desarrollado diversas normativas que complementan los derechos de los migrantes desde la seguridad social, asistencia social, asistencia sanitaria, reconocimiento

mutuo de diplomas, entre otros; toda esta normativa se aplica tanto a los nacionales de la UE, como para diferentes categorías de extranjeros.

La Comisión Europea viene procurando la armonización de las reformas en materia de asilo, respecto al control de la seguridad policial y las leyes de naturalización, en términos de supranacionalidad, para regular los procesos migratorios. El paso más importante en la armonización de las políticas y legislaciones nacionales sucedió cuando se incluyó el protocolo de Shengen en el Tratado de la Unión, que impuso la exigencia de su cumplimiento a los futuros miembros.

El siguiente paso hacia la supranacionalidad de las medidas de política migratoria sucedió con el establecimiento del sistema de doble mayoría reforzada de Estados y de población, en el Parlamento y en el Consejo Europeo (PE, CE, respectivamente), ya que el factor demográfico empieza a influir al tomar decisiones en materia de política migratoria.

*La evolución de las políticas migratorias de la UE.* La Comisión Europea (2005) trajo de nuevo a debate la necesidad de un conjunto común de normativa para admitir inmigrantes económicos en el *Libro Verde*, que contiene el enfoque de la UE para gestionar la migración económica; esta medida llevó a que se adoptara un plan político sobre migración legal. Mientras que, en julio de 2006, la Comisión Europea (2006) adoptó medidas contra la inmigración ilegal, cuyo objetivo es otorgar seguridad y salvaguardar derechos básicos de las personas en el proceso de inmigración ilegal.

En el desarrollo del debate sobre las acciones necesarias en materia de inmigración de la UE, en específico respecto al Parlamento Europeo, es notoria la insistencia de la atención puesta en la necesidad de tomar medidas eficaces y la importancia de llegar a una política única. La propuesta alcanzó una serie de acuerdos asentados en una política migratoria coherente en la Unión Europea (PE, 2007), entre los que se encuentran: la responsabilidad de los Estados miembros sobre la acogida de inmigrantes, la necesidad de la armonización de PM, el respeto a los DDHH, entre otros aspectos. Asimismo, el Parlamento pondera particularidades del problema y expone que la regularización de migrantes ilegales en masas no resuelve los problemas de fondo, por lo que se propone la necesidad de apoyar a través de cooperación con los países de origen de los migrantes para aminorar las causas socioeconómicas que los expulsan de su lugar de origen.

Asimismo, la política migratoria que desarrolla la UE considera la influencia de lo global en el fenómeno migratorio, así como el marco general en las relaciones de la UE con países terceros. *El enfoque global de la migración y la movilidad*, EGMM, (Comisión Europea, 2011) es el documento que plasma su política migratoria en una estrategia centrada en las posibilidades del aprovechamiento de la migración para el desarrollo europeo, que toma en consideración respetar los DDHH como parte esencial de la cultura y los principios que sustentan la propia UE.

Un momento relevante en el diseño de las PM (Políticas Migratorias) se produce en el Tratado de Lisboa, que de acuerdo con el numeral 68 del TFUE (DOUE, 2010) otorga al CE la capacidad de orientar la legislación respecto del espacio europeo, de modo que se incorporen las acciones parlamentarias que han favorecido la participación democrática de los Estados, legislando en igualdad con el Parlamento, quien adopta las medidas previa consulta.

Con esta coparticipación se han venido produciendo cambios en la PM que se reflejan en las directrices estratégicas para la edificación legislativa y las disposiciones operativas para lograr un espacio de libertad, seguridad y justicia con diversas medidas para el período 2014-2021 (PE, 2021), durante el cual se desarrollaron significativas modificaciones que buscan modelar una política de inmigración europea, que aborde a la inmigración legal como la irregular, considerando las transformaciones producidas en los acuerdos internacionales. Además de una serie de cambios legislativos particulares y planes en respuesta a la crisis, como: la renovación de la Frontex y diversas medidas sobre la migración legal de trabajadores, estudiantes, permisos de estancia para residentes de países terceros.

Con estas medidas se da desenvolvimiento a la gobernanza migratoria europea en un *continuum* de diseños que poco a poco van produciendo modificaciones para la gobernabilidad actual, constituida por un conjunto de directivas orientadas a aplicar y consolidar ordenamientos jurídicos y medidas que ponen acento sobre la importancia de adoptar una propuesta única para todos los países miembros, que gestiona de modo eficiente las fronteras, optimiza los beneficios que puede ofrecer de la migración legal y proteger a toda persona que lo necesite, al mismo tiempo que combate la migración irregular.

En abril de 2015 entró en acción el “Dispositivo de respuesta política integrada a las crisis” (Consejo Europeo, 2016); la aplicación del

dispositivo se ha usado para la situación de emergencia migratoria, que requirió de una respuesta rápida y coordinada en el nivel político para responder de forma efectiva a la entrada masiva e imprevista de migrantes que causó la crisis, debido a la intensificación del ingreso de no nacionales al territorio desde las diferentes fronteras comunes.

La Comisión Europea, en repuesta, presentó una Agenda Europea de Migración, en la Agenda se describen pautas inmediatas que permitan hacer frente a la crisis en el Mediterráneo, aunado a medidas tácticas para gestionar mejor la migración en los siguientes años y desde las diferentes aristas, con medidas que incluyeron:

Aumentar en tres veces activos y capacidades para acciones conjuntas de Frontex en las actividades Tritón y Poseidón en 2015 y 2016, activar el dispositivo de crisis debido a la emergencia migratoria, ayudar a los Estados miembros que se vean enfrentados a afluencias masivas de migrantes, asumir el Programa de Reasentamiento en toda la UE para ofrecer 20,000 plazas, trabajar en una operación de control policial en el Mediterráneo para dismantelar las redes delincuenciales que operan en las rutas de migración y combatir el tráfico de personas (Comisión Europea, 2015b).

Asimismo, los jefes de Estado de la UE asumieron el compromiso de hacer lo necesario para evitar que murieran más migrantes en su intento por llegar por las rutas marítimas; también se propusieron incidir mediante la cooperación internacional en las causas socioeconómicas que orillan a las personas a migrar; asimismo decidieron concentrar sus esfuerzos en reforzar la presencia policial en el mar, las actividades de vigilancia contra los tratantes de personas, promover y fortalecer la solidaridad y el llamado a la responsabilidad interna a países que expulsan migrantes.

El segundo Acuerdo de la Comisión Europea con el que se hizo frente de forma común a la crisis de refugiados, requirió de forma inmediata la respuesta de los países involucrados para la reubicación y distribución de cuotas y de acogida de migrantes, con las siguientes medidas:

Basados en el artículo 78 del TUE, los Estados que están en primera línea de las oleadas de personas aceptaron la propuesta de reubicación de emergencia de 120,000 personas que requirieron protección internacional, para ello la UE implementó un mecanismo de reubicación permanente común, además de una lista compartida de países



de origen seguros, una política de retorno, normativa de contratación pública de servicios para ayuda a los refugiados, un fondo fiduciario para África, y de forma importante desarrollar la dimensión exterior de la crisis de los refugiados (Tribunal de Cuentas Europeo, 2017).

En febrero de 2016, y ante la creciente presencia de bandas de traficantes en los movimientos de personas, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), como parte de sus funciones de combate a la delincuencia, puso en marcha el Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (EMSC), para ayudar a los países en el combate del tráfico de personas y a su vez para apoyar a las autoridades policiales y fronterizas con la coordinación de operaciones transfronterizas contra el tráfico de migrantes. Sin embargo, el incremento y la evolución negativa de los flujos migratorios y sus características, así como las perspectivas del fenómeno, han requerido un mayor desarrollo del EMSC y una alianza con Interpol.

También el Comité Político y de Seguridad del UE formó la Fuerza Naval de la Unión Europea en Somalia (EUNAVFOR), más tarde denominada Sophia (CE, 2015), como la operación naval de la UE contra el tráfico de personas en el Mediterráneo, con el fin de combatir y desestructurar el modelo de negocio de las redes de contrabando de seres humanos, reduciendo las posibles pérdidas de vidas que se producen como consecuencia en un tránsito marítimo desprotegido y en condiciones inhumanas.

Por su parte, el CE y el de Ministros de Relaciones Exteriores realizó un plan para impulsar la colaboración entre los Estados miembros y regular el ingreso de personas por las rutas críticas, teniendo como prioridad controlar las entradas ilegales en las fronteras exteriores, así como mejorar los procesos de la Frontex, con la incorporación de guardias fronterizos para proteger los puntos de ingresos irregulares críticos del Mediterráneo situados en España, Grecia e Italia y mejorar el control de la ruta migratoria de los Balcanes occidentales.

La Frontex también ha participado en desarticular negocios de redes de tráfico de personas con operaciones en el Mediterráneo, como la operación Themis (antes denominada Tritón), que cubre el Mediterráneo central; la operación Poseidón, en el Mediterráneo oriental; la operación Indalo, que cubre el Mediterráneo occidental, y la Operación del Oeste de los Balcanes (Frontex, s/fa).

En el año siguiente a la crisis migratoria, el PE instaló una resolución para promover cambios y reorientaciones en relación con las rutas, zonas de asilo, migración y manejo de las fronteras exteriores. La resolución se sustenta en el concepto de solidaridad como principio sobre el cual las acciones migratorias de la UE deberán basarse con el propósito prioritario de salvar vidas, para prevenir una escalada en las muertes de inmigrantes que intentarán cruzar el Mediterráneo (PE, 2016).

La crisis migratoria llevó a que la opinión del Parlamento planteara la revisión del criterio según el cual el país de primera entrada asume la responsabilidad del examen de una solicitud de protección internacional (PE, 2016). Esta verificación del criterio de responsabilidad del Estado miembro sobre solicitudes de protección internacional, cuestiona la interpretación del Reglamento Dublín III y pone el acento en la necesidad de revisar la forma en la que se aplica.

El Parlamento movilizó diferentes formas de unificación de las políticas nacionales, dando reconocimiento al esfuerzo que realiza cada Estado, no sólo en las decisiones negativas de asilo, sino también en las positivas, al acoger migrantes y favorecer la armonización de las medidas entre los miembros sin socavar la soberanía de éstos.

Como parte de la política migratoria, la UE ha establecido con sus vecinos y países candidatos una cooperación para el control de la migración. En relación con la migración irregular desde Turquía y como respuesta a la crisis, se produjo un encuentro para la cooperación en el frente de flujo migratorio procedente de Turquía. En principio para tomar medidas al respecto de los migrantes sirios que cruzan desde Turquía a las islas griegas, bajo el principio “*One by One*”, que supone que por cada sirio que ingrese a Turquía, otro será reubicado en la UE.

En seguimiento a esta cooperación, se produjo la *Declaración de Turquía*, que propone se profundice en las relaciones Turquía-UE para mejorar el manejo de la crisis migratoria, ofreciendo medidas urgentes para mejorar las condiciones en el Mediterráneo oriental. Sumando a los anteriores compromisos, se busca por los diferentes mecanismos, principalmente regular los ingresos provenientes de las fronteras exteriores de Grecia por Turquía y en el mismo sentido ampliar esta cooperación para regular los ingresos provenientes de las fronteras con Libia y Malta, para atajar de forma completa el flujo migratorio.

Desde la instauración de la zona Schengen, la UE ha valorado que, aunque ésta ha fortalecido enormemente la unificación europea con la

abolición de controles sobre las fronteras internas, en cuanto a la efectividad de la política migratoria, sus resultados han dependido del manejo eficiente de las fronteras externas, por lo que considera de fundamental importancia la implementación de mejoras en las medidas que deben establecer los Estados miembros de las fronteras externas (PE, 2016).

Para ello es que el Sistema de Entradas y Salidas (PE, 2017) automatizado coadyuva en la labor de los Estados de dar un puntual seguimiento a las entradas y salidas de ciudadanos de países terceros a la zona Schengen y lleva un seguimiento de la información de esos ingresos con los procedimientos señalados en el Reglamento (UE) 2017/2225 para dar mayor certeza de información, eficacia al procedimientos y a mejorar la seguridad interior.

Durante la crisis se presentaron una gran cantidad de solicitudes de protección internacional a diversos Estados, algunas de las cuales fueron elevadas a la justicia europea, ya que presentaron dificultades en su interpretación respecto a la responsabilidad del Estado ante el que se presentaron. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, 2017) determinó que las solicitudes deberán ser examinadas por el primer Estado miembro ante el que se presentaron, de acuerdo con el numeral 3, apartado 2 del Reglamento Dublín III.

Este proceso en la estrategia ha requerido también una gran inversión; el financiamiento cumplió un papel importante para avanzar en las medidas acordadas, de esta manera el Banco Europeo asigna 3,700 millones de euros a proyectos de los sectores privado y público, mismos que se destinan a trabajar con causas profundas de la migración (CE, 2018). También se requirió de fondos para el mecanismo para los refugiados en Turquía.

Además de las medidas económicas que, en el marco de la cooperación, fueron relevantes no sólo para el ámbito de la cooperación con países terceros para frenar la inmigración y luchar contra el tráfico de migrantes ilegales. Durante 2019 se realizaron 168 operaciones de retorno de migrantes; Frontex (2019) entregó 5,385 repatriados a 37 países de retorno. Estas cifras dan cuenta de la enorme presión sobre los resultados de las políticas migratorias y de la eficacia de éstas para el control de las fronteras exteriores.

Mientras que la pandemia en 2019 influyó en el comportamiento de los flujos migratorios transformándolos a la baja, la UE continuó en

general durante este año consolidando las políticas y dando continuidad a las medidas que se generaron, entre ellas se destacan: la actualización sobre las normas de visados para facilitar los viajes legales y frenar el ingreso ilegal, la prolongación de la operación Sophia hasta el 31 de marzo de 2020, y la más relevante de las medidas de la agenda migratoria en la *Agenda Estratégica de la UE para 2019-2024* (CE, 2019), en la que la UE pide desarrollar una PM global real que guíe el trabajo institucional en los cinco siguientes años, teniendo como prioridades a alcanzar: la protección y libertades de la ciudadanía, desarrollo de una economía dinámica y sólida que se refleje en una Europa ecológica, justa, neutra y social que permita la promoción de valores e intereses de la misma a escala internacional.

El comportamiento de los movimientos al interior de la UE se restringió por las medidas sanitarias adoptadas a partir del inicio de la pandemia de covid-19. La pandemia influyó sustancialmente en la disminución del número de arribos irregulares, pero la influencia de la guerra en Siria y la crisis política de Bielorrusia determinaron el aumento de la cantidad de personas que cruzaron de forma ilegal las fronteras exteriores de la UE, al punto que en los primeros nueve meses de 2021 aumentaron sustancialmente, en 68%, esto es un 47% más que en 2019 (Frontex, 2021).

Asimismo, se produjo un incremento nunca antes visto de cruces hacia el territorio español: alrededor de nueve mil personas entraron, nadando o caminando a la ciudad autónoma de Ceuta, al menos 1,200 de ellas eran menores no acompañados que estaban indocumentados al momento de cruzar e ingresar en territorio español; al respecto, el PE emitió una declaración en cuyo texto refiere puntualmente una serie de transgresiones a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (PE, 2021).

La forma en que se produjo el repentino incremento de la migración por esta zona, tensó las relaciones entre la UE y Marruecos, ya que como vecino cercano, Marruecos es un socio privilegiado de la UE; es además el tercer receptor de fondos provenientes de la Política Europea de Vecindad. La inadecuada situación que se produjo por los menores no acompañados y las familias en el cruce masivo desde la frontera de Marruecos a la ciudad española de Ceuta, acompañó la profundización de la crisis política y diplomática, de algún modo socava su relación de vecindad estratégica, multidimensional y

privilegiada, ante lo cual la UE considera que esta situación vulnera sus fronteras nacionales y su integridad territorial; adicionalmente incrementa las diferencias al respecto del Sahara Occidental, recomendando se busque una solución mediante la negociación de los involucrados (*El Español*, 2021).

La situación de ingreso de personas solicitantes que buscan asilo, ser protegidas con subsidios y de manera temporal carece todavía de una respuesta común que pueda ofrecer una reglamentación y condiciones adecuadas para los nacionales de terceros países que requieran protección internacional y no retorno a las condiciones de riesgo que motivaron su salida de sus lugares de origen, siendo devueltos por los países miembros a los que acuden. Con ese espíritu y tras una evaluación de resultados de la política de asilo, la Comisión presentó un nuevo *Pacto sobre Migración y Asilo*, que establece un enfoque de la gestión de la migración y el asilo, para poner en marcha una política integral y sostenible, proporcionando una respuesta de largo plazo a los desafíos actuales de la migración irregular y con el propósito de desarrollar propuestas que ayuden a la resolución de problemas sobre vías de migración legal, la integración de los refugiados o de reciente arribo y la necesaria profundización de las asociaciones internacionales de migración para lograr que colaboren con países de origen y tránsito de migrantes que genere beneficio mutuo (Comisión Europea, 2021).

El Nuevo Pacto está encaminado a impulsar por la vía de las asociaciones con otros Estados, la política exterior de migración para que funcione en los mejores términos, además de concluir al interior de la región europea las negociaciones sobre las diferentes directivas, como la tarjeta azul (Parlamento Europeo, 2016). La nueva política se plantea como un reinicio de la política de asilo que otorgue confianza por sus procedimientos y su equilibrio entre solidaridad y responsabilidad en una serie de normas respecto a formas más eficaces, sobre la responsabilidad en el seguimiento de las solicitudes de asilo y retorno, y el apoyo que se dará a los Estados en el seguimiento de dichas responsabilidades.

Los últimos cuatro años de ejecución de políticas demostraron que la UE ha respondido a circunstancias imprevistas, encontrando soluciones comunes y trabajo conjunto para hacer realidad los resultados que se han obtenido. La crisis provocada por el incremento de las llegadas a través del Mediterráneo oriental y la reanudación de las

hostilidades armadas de Siria, Afganistán, Bielorrusia, o más recientemente en Ucrania, exponen el riesgo de socavar aún más la estabilidad de toda la región y plantean el reto de una política única de migración que permita ahora y en perspectiva, completar el trabajo de poner en marcha un sistema europeo de migración y asilo fuerte y eficaz.

La crisis migratoria mostró las deficiencias y lagunas de las políticas de asilo, fronteras exteriores y migración. En respuesta a los retos que presentó la crisis, la UE ha emprendido un proceso de reforma con el objetivo de remodelar sus políticas de asilo y migración sobre la base de cuatro ejes: a) reducción de incentivos para la migración irregular, mejorar los procesos de retornos y combatir las redes de tráfico y trata de personas para dismantelarlas; b) emprender medidas para salvar las vidas de los migrantes en tránsito que se encuentran en riesgo durante su traslado, desarrollar medidas de seguridad para proteger las fronteras exteriores; c) una política de asilo de la UE sólida que además proporcione vías legales para los solicitantes de asilo, y d) proporcionar canales legales más eficaces a los migrantes regulares.

Con base en estos cuatro pilares, las políticas migratorias diseñadas para responder a los retos de la crisis en el periodo 2015-2021 dieron como resultado un amplio proceso de rediseño y cambios en la gestión de la migración, que ha resultado en una política migratoria con dos vertientes; por un lado, respecto a la inmigración regular cada uno de los Estados de la UE tiene el derecho a estipular la cantidad de personas de otras nacionalidades que pueden llegar a su territorio como parte de la inmigración regular. Aunque esto no detiene la inmigración irregular que también se debe atender, cuidando garantizar los derechos humanos fundamentales.

Durante este proceso la UE ha realizado un largo camino al respecto de las políticas y las soluciones para los flujos críticos de migrantes, desempeñando su papel como apoyo, bien desde el punto de vista político o financiero, bien desde la promoción de la unificación de las políticas, desde la cooperación, y desde la formulación de regulaciones, pero las fragilidades de la política migratoria también se manifiestan en que no se ha logrado un pacto común al respecto. En tanto, el riesgo de presión migratoria adicional y una de nuevas crisis humanitarias permanece, por la inestabilidad política internacional a corto plazo y las tendencias a incrementar a más largo plazo la presión en el comportamiento demográfico, además de los ingresos, regresos,

readmisión y reintegración de inmigrantes. Todos ellos requieren protección, asegurar un marco jurídico de la UE completo y sostenible para la migración y el asilo avanzado, una reforma integral del sistema de asilo que continúa pendiente, sobre todo en su enfoque común para asegurar un sistema de asilo justo y duradero, así como incluir más posibilidades en la migración legal, fortalecer la lucha frente al tráfico y contrabando de personas, desarrollar más reglas de la readmisión, todo lo que es esencial para la UE, su economía y su forma de vida.

Estas prioridades de la agenda migratoria continúan mostrando que los resultados esperados aún no se han alcanzado y que los intereses de la seguridad europea están muy vinculados con la agenda migratoria, que busca promover el estilo de vida europeo en los campos de la seguridad y la migración con fronteras fuertes y participación en organizaciones internacionales en el campo de la migración y la seguridad.

### **Posiciones parlamentarias acerca de los flujos migratorios externos a la UE**

El Parlamento, en su función de representación democrática, junto con el Consejo de la UE (2016) participa en el diseño de políticas en representación de los Estados miembros, toma decisiones, es el encargado de aprobar el presupuesto comunitario y legisla en materia de migración de acuerdo con los artículos 68 al 71 del TFUE. El proceso de la crisis migratoria de 2015 fue abordado desde el PE del periodo 2014-2019 (véase tabla 1).<sup>2</sup>

---

2. Véase Anexo 2.

*Tabla 1*  
 Unión Europea 2014-2019: distribución  
 de grupos políticos en el Parlamento Europeo

Grupos políticos	Escaños
Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos, PPE)	216
Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo (S&D)	185
Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos (CRE)	77
Adle	69
Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde (GUE/NGL)	52
Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (Verdes/ALE)	52
Grupo Europa de la Libertad y de la Democracia Directa (EFDD)	42
Grupo Europa de las Naciones y de las Libertades (ENL)	36
No inscritos (Ni)	20
Total de escaños	749

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo (2019).

La presencia y conformación en este Parlamento tuvo una gran importancia en las medidas de política migratoria que se elaboraron y aprobaron. Dicha conformación tuvo cambios significativos en el número de integrantes y en la tendencia política mayoritaria respecto al Parlamento anterior; el órgano se modificó con la presencia de un incremento de representantes de los partidos políticos nacionales y esta presencia creció en forma constante y considerablemente, teniendo como resultado una bancada muy distinta a la del periodo 2009-2014, en la que el número de eurodiputados era de 168 partidos nacionales, en tanto que para este Parlamento, que al inicio de la legislatura subió a 191 y al terminar marzo de 2019 se contabilizó la presencia de eurodiputados pertenecientes a 232 partidos nacionales (PE, 2019).

La elección se desarrolló en un ambiente poco favorable al europeísmo, conformado por el reciente proceso de Brexit que puso dudas sobre el proyecto europeo, la gestión de la crisis económica con resultado de baja aprobación, un distanciamiento de los valores de la UE expresados por Polonia, Hungría y Rumania, aunado a las numerosas olas de migrantes y refugiados procedentes del exterior de la UE que han sido acompañadas por posiciones y discursos nacionalistas y xenófobos.



Este recambio de los integrantes del PE sucedió en unas elecciones altamente participativas, ya que la votación en las elecciones se incrementó en ocho puntos hasta el 50.6%, lo que se tradujo en la participación más alta desde 1994 y, por primera vez, en una reversión de la participación desde 1979. Fueron los votantes jóvenes y de primera vez los que impulsaron las cifras de votación: con el 42% de los ciudadanos de 16 / 18-24 años votando en las elecciones europeas, su participación aumentó en 50%, en comparación con la participación juvenil de sólo el 28% en 2014. Igualmente se tuvo un incremento del 34% en el grupo de edad de 25 a 39 años, que pasó del 35 al 47% (PE, 2019).

Los ciudadanos europeos de los 27 Estados eligieron por cinco años a 751 eurodiputados, congregados en ocho grupos (tabla 2). La conformación parlamentaria se obtuvo en una gran participación mayoritaria, considerada la de más alta participación en los últimos 20 años (PE, 2019).

*Tabla 2*  
Unión Europea 2019-2024: distribución  
de grupos políticos en el Parlamento Europeo

Grupos políticos	Escaños
Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos, PPE)	182
Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo (S&D)	154
Renew Europe group (Renew Europe)	108
Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (Verdes/ALE)	74
Identity and Democracy (ID)	73
Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos (CRE)	62
Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL)	41
No inscritos (Ni)	57

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la sesión constitutiva 751 del Parlamento Europeo (2019).

Como resultado, la fracción de centro perdió su presencia absoluta, aunque conservó su mayoría, por lo que establecieron alianzas con los liberales y fuerzas progresistas. Por su parte los Verdes y la extrema derecha aumentaron el número de sus representantes (PE, 2019).

En algunos países ganaron partidos conservadores identificados claramente como antiinmigrantes, como en Hungría, donde el partido denominado "Fidesz" perteneciente al primer ministro Viktor Orbán logró el 52% de los votos y 13 de los 21 escaños del país (PE, 2019).

La conformación parlamentaria expresa un escenario con el fortalecimiento de los partidos y posturas conservadoras en el PE. La extrema derecha está presente en 17 parlamentos nacionales y aporta el 20% de la oposición a políticas socialdemócratas o de corte menos conservador. El resultado electoral favorable a los nacionalismos proviene de la pérdida de apoyo popular reflejado en la disminución de la representación de los escaños para los demócratas liberales y un incremento de la presencia nacionalista, que fortaleció la extrema derecha, y con ello las posturas que avalan un conservadurismo proteccionista en las políticas migratorias promovidas desde el Parlamento.

La nueva conformación del PE en la situación de crisis migratoria causó división en la representación de la UE, las posturas políticas se posicionaron a favor y en contra de ciertas medidas al respecto del tema migratorio de tal manera que se polarizaron las tendencias políticas, desde Viktor Orbán líder ultraderechista húngaro, quien ve la migración como una amenaza y propone un plan para defender la cultura cristiana europea, hasta la eurodiputada socialista por Malta, Miriam Dalli, que avala opiniones moderadas a favor de la migración y de un impacto favorable de ésta en la economía europea.

El escenario político muestra que esta división no es una coincidencia referida a la dinámica de las fracciones parlamentarias, como tampoco lo son las tendencias nacionalistas durante la presencia de la crisis migratoria; lo que ha motivado estas posturas opuestas aglutinadas en al abanico de las propuestas nacionalistas es, por un lado, las repercusiones en el empleo y la economía y, por otro, la defensa del modo de vida europeo; ambos factores vistos desde la perspectiva desfavorable, relacionan crisis migratoria y crecimiento de los nacionalismos en las discusiones parlamentarias, por ello es que en contraparte, la UE considera en el Parlamento y el Consejo la pertinencia de dejar de lado tradicionales divisiones y mejor sumar esfuerzos para lograr la unidad de la UE, así como de la representación de sus ciudadanos.

Las posiciones y las propuestas de políticas para resolver la migración desde la perspectiva conservadora se fueron incorporando con el aumento de la presencia nacionalista en el Parlamento; dichas

posiciones se muestran en las discusiones que sostienen dos argumentos en común: el fracaso de la integración europea y la idea que plantea a los nacionales como únicos sujetos con derecho a los beneficios sociales del desarrollo y por tanto la migración supone una amenaza al modo de vida europeo, lo cual implica el rechazo a grupos de personas con distintas nacionalidades.

En este periodo parlamentario se discute en varios momentos, en particular, al abordar el tema de la inmigración interior de las fronteras; ante las propuestas, las posiciones parlamentarias se muestran en las votaciones de las resoluciones comunes a favor y en contra, por lo que son aprobadas por votaciones polarizadas con muy poco margen para el logro de la mayoría.

La necesidad de una política común de inmigración se ve reflejada en los diferentes planteamientos que sobre la inmigración ilegal emiten los Estados miembros, quienes para resolverlo abogaron por una propuesta global respecto al fenómeno migratorio que tenga en cuenta los efectos económicos para los Estados receptores, de la salida, temporal o definitiva de fuerza de trabajo en ciertos sectores; a su vez solicitan repartir responsabilidades y costos con los Estados miembros, como parte de la política de inmigración y del sistema común de asilo, así como crear un fondo de emergencia que permita el financiamiento de equipos de expertos que puedan ofrecer ayuda para la respuesta a las crisis humanitarias.

A propuesta de ello, la Comisión Europea (2020) se produjo un nuevo plan de asilo y migración en 2020, que contiene elementos para compartir la responsabilidad y la solidaridad, que incluye mecanismos de entrada, sanitarios y de seguridad, el cumplimiento de los derechos para los inmigrantes y sobre decisiones que favorezcan un rápido asilo.

Ello implicó también una reforma a la política de asilo que supone mejoras orientadas al principio de no devolución, recepción, requisitos para solicitudes criterios comunes para concesión de refugio (Parlamento Europeo, 2021). Todas estas acciones han requerido el incremento de recursos, por lo que las políticas de financiamiento suponen una asignación de recursos que asciende a 18,000 millones de euros, el fondo está asignado para actividades en las fronteras, visado y control aduanero, y más de dos terceras partes de presupuesto es para los Estados (Comisión Europea, 2021).

La crisis migratoria también tocó los mecanismos de la participación democrática en el Reglamento de Dublín III; al respecto, se cuestionaron diversos aspectos resultantes de su aplicación, tanto en la distribución de las responsabilidades a determinados Estados miembros, y en un segundo aspecto identificaron diferencias de interpretación, defectos estructurales y dificultades operativas en el procesamiento de solicitudes de protección internacional (PE, 2020).

## **La migración en la opinión pública europea**

La relevancia de la crisis migratoria radica en la formulación de políticas para responder a los retos de la migración, inmigración ilegal y asilo, para regularla modelando e influyendo en ella, contribuyendo también con los procesos de socialización y participación política en el grado en que se integran los migrantes a la nueva comunidad y por tanto en la forma en que éstos serán acogidos por los Estados de la UE. Por ello, se identifica que este fenómeno impacta en las políticas públicas nacionales, en particular aquellas relacionadas con cuestiones de seguridad y relaciones diplomáticas con otros Estados y regiones (Brown, 2016).

A lo largo del periodo 2015-2017, y como resultado de la crisis migratoria las diferentes encuestas recogidas en el Euro barómetro de la UE (2018), muestran que en general hay un rechazo al inmigrante y a su vez una desconfianza en la integración europea; en esta relación el primer factor es un elemento para el descontento hacia la UE que caló en la idea comunitaria, especialmente los desempleados, en su mayoría jóvenes y mayores de edad que ven afectada su condición y sufren las consecuencias de la inflación y una distancia de su acceso al crecimiento económico del que no son beneficiarios.

Las posiciones desfavorables a la migración se manifestaron incluso respecto a los colectivos rumanos y búlgaros, en cuyos Estados ya siendo miembros de la UE, entre 2007 y 2013, no podían circular libremente por la UE debido a limitaciones para ciudadanos de estos países: Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Malta y Reino Unido. Ante lo cual, la visión sobre la agenda futura muestra preocupación debido a que en Europa crece la intolerancia, y también el que en algunos países se puede estar

produciendo un deterioro de preceptos que constituyen el sustento principal de las políticas de integración.

Mientras que la opinión pública recogida en el Euro barómetro de primavera, refleja en las respuestas de los ciudadanos sus principales preocupaciones, entre las cuales está presente la **inmigración** como el reto mayor para Europa; en este esquema de percepción, los resultados llaman la atención debido a que en un periodo de difícil recuperación económica de la UE, la migración es considerada un problema mayor, por encima incluso de la situación económica, que ocupa el tercer lugar (Euro barómetro, 2016a).

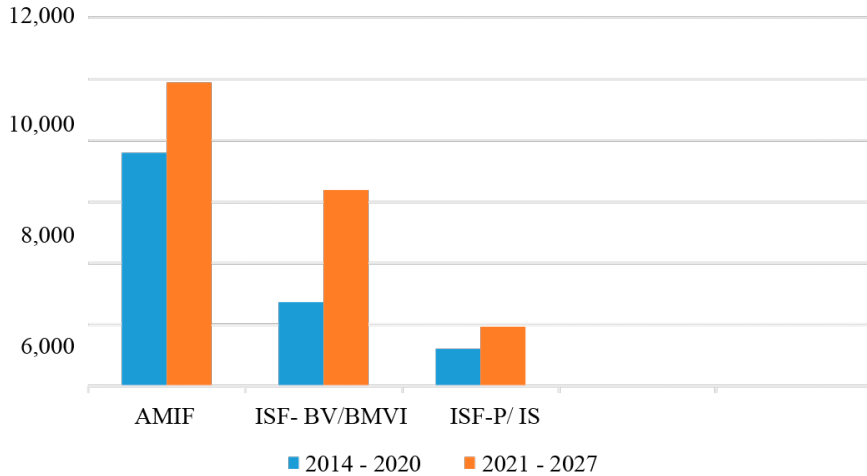
En este sentido, corresponde con la percepción de los retos, el respaldo que los ciudadanos consideran debe darse a los temas prioritarios fijados por la Comisión Europea, a la que apoyan en las percepciones. Dado que los europeos aprueban las iniciativas de la Comisión respecto a la migración y al establecimiento de una política europea para migración, comparten con ella su perspectiva de los problemas de mayor importancia, favoreciendo políticas que ejerce la UE respecto a migración y asilo. Durante el otoño del mismo año los encuestados reiteraron el ineludible establecimiento de una política europea para migración y la percepción no favorable a la migración externa por una mayoría de 21 Estados (Euro barómetro, 2016b).

El sondeo de mayo de 2017 remarca la perspectiva de la opinión pública de los ciudadanos europeos que ven un problema en la migración. El 73% de los europeos quieren que la UE intervenga más en la gestión migratoria. El 58% de los europeos cree que las acciones de la UE en materia migratoria son inadecuadas, ocho puntos porcentuales menos que en 2016 (Euro barómetro, 2017).

También se puede observar una percepción de la relevancia de la migración para la UE como un problema respecto al que el PE toma una serie de medidas, entre las que se encuentran: el reforzamiento de la Oficina de asilo, las enmiendas al sistema de Dublín, y la mejora de las condiciones de acogida e integración, además de promover el incremento de la financiación para afrontar la afluencia de solicitantes de asilo que demanda del sector social y político, que repercute a su

vez en el Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, con un aumento presupuestal significativo.<sup>3</sup>

*Figura 1*  
Financiamiento de la UE. Asilo y migración,  
fronteras y visados, seguridad interior  
(Millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir del Consejo Europeo (2019).

Durante el siguiente año los ciudadanos de la UE fueron más favorables respecto a la globalización que a la inmigración, ya que los porcentajes muestran una opinión dividida sobre la inmigración. Casi cuatro de cada 10 están de acuerdo en que la inmigración a su país es algo bueno (39%), y el 9% está totalmente de acuerdo. Un tercio, por otro lado, no está de acuerdo (33%), con 12% muy en desacuerdo. Más de una cuarta parte (26%) ni está de acuerdo ni en desacuerdo (Euro barómetro, 2019).

Hay 11 países en general donde es más probable que los encuestados estén de acuerdo en que la inmigración a su país es algo bueno. Suecia (27%), Luxemburgo (24%) e Irlanda (22%) son los únicos países donde al menos uno de cada cinco está totalmente de acuerdo. Hay

3. Véase Anexo 4.

ocho países en los que al menos la mitad no está de acuerdo, especialmente Hungría (70%), Grecia (65%) y Letonia y la República Checa (ambos 61%).

En diciembre de 2020 la Comisión Europea introdujo por primera vez en un Euro barómetro como un criterio para ser sometido a la opinión de la ciudadanía, la valoración respecto a la lucha contra la delincuencia que incrementa los riesgos de la inmigración irregular, como una prioridad de la UE, esto en relación con la implementación de las diferentes medidas de política migratoria para la lucha contra el crimen organizado en los procesos de migración a la UE.

En el periodo 2019-2021 se ha producido una mejora en la opinión pública en la percepción global de la UE por parte de los ciudadanos, el europeísmo ha ido creciendo entre los ciudadanos de la UE, lo cual no sólo se expresa en la opinión pública de los ciudadanos de la UE, sino también en el aumento significativo de jóvenes con mentalidad pro europea que votó en las elecciones al PE de 2019, según una encuesta en profundidad del Euro barómetro del PE (Euro barómetro, 2019).

Ante ello, se identifica que el europeísmo en creciente está relacionado con la percepción de una buena gestión lograda en la estrategia general, leyes, presupuesto y políticas para el control de la migración que seguía formando parte de las preocupaciones de los europeos en 2021. La tendencia continúa dentro de la UE, posicionado en el primer lugar una serie de preocupaciones sobre la situación económica con 27%, que representa un decremento en -8 puntos porcentuales respecto al invierno de 2020-2021 (Euro barómetro, 2021).

A pesar de la significativa disminución de las llegadas irregulares en los cuatro años previos a 2022, la migración ocupa el segundo puesto en las preocupaciones no sólo de los ciudadanos sino también de las instituciones europeas, ya que la persecución política o delincencial y la guerra, principales causales que generan los escenarios de presiones migratorias, continúan presentándose en las diferentes fronteras de la UE, como la Guerra en Ucrania, que vuelve a producir una nueva presión migratoria sobre la UE, trasladando el escenario de los logros en la gobernanza migratoria hacia la necesidad de respuestas de la agenda de seguridad de la UE ante crisis migratorias.

## Conclusiones

La crisis migratoria aparece durante el primer año en que se recuperó de la economía europea después de la crisis económica de 2008, cuando la UE ha empeñado durante varios años grandes esfuerzos y difíciles decisiones.

En el periodo 2015 a 2021, la entrada irregular de los migrantes debido a su volumen impulsó al desarrollo de acciones y reformas adicionales al conjunto de leyes que conforman la política migratoria. La UE mostró durante todo el periodo un enorme interés en la unificación de los criterios y las políticas nacionales en favor de una política migratoria única, cuya prioridad sean garantías de seguridad a las fronteras externas, con el objetivo de compartir la responsabilidad de forma solidaria entre los países miembros; sin embargo, aunque esto no se ha logrado, las medidas que se han adoptado de forma conjunta han resultado de gran utilidad para el logro del control de ingreso ilegal de personas a la UE.

Para resolver la crisis migratoria, en cada encuentro entre los Estados miembros donde se requirió llegar a acuerdos respecto a los procesos migratorios, los países participaron tanto en el Consejo como en el Parlamento para limitar lo que consideraron riesgos políticos internos. Esta percepción de riesgo es también compartida por la opinión pública de forma opuesta a las medidas que propone la UE para resolver la crisis migratoria; la oposición de la opinión pública se reflejó en cambios de resultados electorales como consecuencia de esta percepción desfavorable a los ingresos de migrantes y a una política migratoria conjunta, lo que supuso bajas para los demócratas y movió el escenario hacia los nacionalismos.

La opinión pública y las políticas nacionales en materia de migración no son coincidentes con el desarrollo de una política migratoria única, ya que las prioridades y objetivos entre seguridad e impacto de la inmigración hacen que la aplicación de las medidas de una política común en la UE se apoye en la competencia nacional en materia de migración.

Durante los años de la crisis migratoria, la política migratoria logró desarrollos jurídicos, institucionales y financieros que favorecieron la reformulación del perfil de la migración regular; en contraposición, los flujos irregulares contribuyeron a un incremento en la percepción



de la inmigración ilegal en la agenda de seguridad, asociado no sólo a la entrada masiva e irregular por la ruta de los Balcanes occidentales, la ruta del Mediterráneo central y por la ruta del sur, sino también al tráfico ilegal de personas.

Los migrantes hacia la UE por desplazamientos, como en otras regiones del mundo, son el resultado de situaciones de guerra o por razones de desastres naturales; estas oleadas fueron una tendencia al alza en los flujos a la UE, sobre todo durante 2019 a 2021 por la crisis de Bielorrusia y Polonia. En cuanto a los migrantes que no buscan refugio sino más prosperidad, en la tarjeta azul, las medidas son selectivas y flexibles.

Las normativas generadas no están orientadas a permitir el ingreso de todo tipo de personas migrantes, sino que se han adoptado un conjunto de reglas y marcos normativos para gestionar y regular los términos de flujos de migración legal a través de políticas de migración que tienen como propósito la atracción de personas altamente calificadas para retenerlos, sobre todo en sectores con escasez de trabajadores cualificados, lo que supone una selección basada en criterios relacionadas con idioma, la experiencia laboral, la educación y la edad, y también en lo que respecta a la gestión de las solicitudes de asilo o la reunificación familiar. En ambos propósitos regulados no hay una relación con las subsecuentes crisis de flujos migratorios que se han producido durante 2015, 2019 y 2022, por lo que dichas crisis propiciaron una respuesta de la UE expresadas en las políticas de gestión de la inmigración irregular.

La presencia musulmana ligada a la migración supone un foco de atención, ya que se percibe desde la perspectiva cultural, bien sea por su importante presencia demográfica o por su cultura, como una influencia que modifica o influye en el sistema de valores de la cultura occidental y por tanto sobre la existencia de la UE actualmente, también por las repercusiones que implica en las políticas sociales y de seguridad y por el peso presupuestal sobre los servicios de vivienda, educación y empleo.

En la opinión pública europea, a la par de la construcción de la confianza en la UE, ha ido tomando importancia dentro de las tres principales preocupaciones el tema de la inmigración, acompañado por un incremento de la percepción de amenaza para las identidades nacionales, para la seguridad interna y para el tejido social.

En una relación favorable entre percepción ciudadana y diseño de PM por las instituciones de la UE, respecto a la migración y asilo, se va construyendo paulatinamente una mejora en la percepción de las instituciones europeas y un incremento del europeísmo.

Las políticas migratorias del Nuevo Pacto de Migración incluyen medidas para responder a situaciones de crisis, ya que se estima que los flujos de inmigrantes continuarán cambiando en sus rutas para acceder a la UE, lo que provocará incrementos en relación con los acontecimientos que se presentan en el entorno internacional, con la clara motivación de proteger las fronteras de la UE.

## Referencias bibliográficas

- Brown, A. (2016). Cómo responde la sociedad en la era de la migración global. *Foreign Affairs Latin-American*, 16(4). <https://revistafal.com/los-efectos-politicos-de-la-migracion/>
- Comisión Europea. (2004). *Libro verde: El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/?uri=celex%3a52004dc0811>
- —. (2005). *Plan en Materia de Migración Legal*. <https://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2005:0669:fin:es:pdf>
- —. (2006). *Sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración legal de los nacionales de terceros países*. <https://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2006:0402:fin:es:pdf>
- —. (2011). Enfoque Global de la Migración y la Movilidad. *Communication from the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, the global approach to migration and mobility*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/all/?uri=celex:52011dc0743>
- —. (2015a). *Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes 2015-2020*. [https://drive.google.com/file/d/1l19gicdybsvrh4ampjcn\\_d7ocs4lcy4qe/view](https://drive.google.com/file/d/1l19gicdybsvrh4ampjcn_d7ocs4lcy4qe/view)
- —. (2015b). *Una Agenda Europea de Migración*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/pdf/?uri=celex:52015dc0240&from=hu>
- —. (2020a). *Nuevo Pacto de Migración y Asilo*. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es)
- —. (2020b). *New Pact on Migration and Asylum*. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf)

- Consejo de la Unión Europea. (1968). *Reglamento, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5c4de932-dfc6-4d62-b9f3-9c763832d04a/language-es/format-pdfal1b>
- Consejo de la Unión Europea, Secretaría General del Consejo. (2016). *The EU integrated political crisis response – IPCR – arrangements*. Brief. <https://data.europa.eu/doi/10.2860/412159>
- Consejo Europeo. (2016). *Declaración UE-Turquía*. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
- Diario Oficial de la Unión Europea. (2007). Sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección, relativo a la elaboración de estadísticas de trabajadores extranjeros. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://www.boe.es/doue/2007/199/L00023-00029.pdf>
- El Español. (2021). Irritación en Marruecos por la condena de la UE: Amenaza con romper los acuerdos de pesca. *El Español*. [https://www.elespanol.com/mundo/africa/20210611/irritacion-marruecos-condena-ue-amenaza-romper-acuerdos/588191248\\_0.amp.html](https://www.elespanol.com/mundo/africa/20210611/irritacion-marruecos-condena-ue-amenaza-romper-acuerdos/588191248_0.amp.html)
- Euro barómetro. (2016a). Amplio apoyo de la ciudadanía a las prioridades políticas de la Comisión. *Euro barómetro*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_16\\_2665](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_16_2665)
- —. (2016b). La inmigración y el terrorismo siguen siendo considerados los problemas más importantes a los que se enfrenta la UE. *Euro barómetro*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_16\\_4493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_16_4493)
- —. (2017). ¿Qué esperan los europeos de la UE? *Euro barómetro*. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/encuesta-eurobarometro-2017>
- —. (2018). Equidad, desigualdad y movilidad intergeneracional. *Euro barómetro*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2166>
- —. (2019). Post-election survey 2019. First results. *Euro barómetro*. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/eurobarometer/post-election-survey-2019-first-results>
- —. (2021). El optimismo sobre el futuro de la UE, en sus niveles más altos desde 2009. *Euro barómetro*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_21\\_4610](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_4610)
- Frontex. (2015). *Main Operations: La operación Poseidón*. <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece/>
- —. (2019). *Evaluation Report, Return Operations 1st Semester 2019*. [https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/Frontex\\_Evaluations\\_Reports/Return/2019/Return\\_Operations\\_First\\_Semester\\_2019.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Frontex_Evaluations_Reports/Return/2019/Return_Operations_First_Semester_2019.pdf)

- —. (2021). *Main Operations: Operación en los Balcanes Occidentales*. <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operations-in-the-western-balkans/>
- —. (s/f). *Main Operations: La operación Indalo*. <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operations-minerva-indalo-spain-/>
- —. (s/f). *Main Operations: La operación Themis*. <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-themis-italy-/>
- Parlamento Europeo. (2007). *El Parlamento pide una política de inmigración coherente*. <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=im-pres&reference=20060922ipr10897&language=es>
- —. (2016). *Sobre la situación en el mar Mediterráneo y necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_ES.html)
- —. (2017). *Reglamento de Sistema Entradas y Salidas*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-47-2017-INIT/es/pdf>
- —. (2019). *Parlamento Europeo 2014-2019*. <https://cde.ugr.es/index.php/union-europea/elecciones-europeas-2019/resultados-de-las-elecciones-europeas-de-2019>
- —. (2020). *El nuevo pacto migratorio provoca reacciones variadas entre los eurodiputados*. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20200924sto87803/el-nuevo-pacto-migratorio-provoca-reacciones-variadas-entre-los-eurodiputados>
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2017). *Publicaciones oficiales de la Unión Europea. Respuesta de la Unión Europea a la Crisis de Refugiados; el enfoque de puntos críticos*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/483a9bfc-77f6-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-es/format-pdf/source-search>