

Acuerdos regionales y migración: de la cooperación de los estados desarrollados en materia de migración y seguridad, a la falta de consensos en materia de expansión de los derechos humanos de los migrantes.

Nuty Cárdenas Alaminos

Resumen

El objetivo de la ponencia es mostrar que a nivel internacional los estados desarrollados aún desean mantener la legitimidad y exclusividad para decidir cuáles ciudadanos pueden ingresar en su territorio y cuáles no. Por lo tanto, no se ha podido consolidar un régimen internacional migratorio. En los casos en los que ha habido cooperación por parte de los estados desarrollados en el tema migratorio ésta ha sido, más bien en materia de seguridad y de manera incipiente en la protección y ampliación de los derechos humanos de los migrantes provenientes de los países en desarrollo. En otras palabras, a partir de la década de los años noventa y con un mayor impulso a partir del 2001, existe una convergencia por parte de los estados desarrollados para establecer medidas dentro de los acuerdos regionales (TLCAN, UE) para la regulación de la migración asociada con un tema de seguridad y protección de fronteras, pero no para la creación de políticas de integración y protección de los derechos de los migrantes.

Palabras clave: migración, seguridad, régimen internacional, trabajadores migrantes no calificados, países desarrollados, países en desarrollo, derechos humanos, integración, Unión Europea, Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Si bien a nivel internacional existen regímenes internacionales para la regulación del flujo comercial y financiero, con sus respectivas organizaciones como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y diversos acuerdos regionales con diferentes niveles de integración regional, tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Unión Europea (UE), no existe una figura similar en el caso de la migración y el flujo de personas.

El objetivo de la ponencia es mostrar que a nivel internacional los estados desarrollados han tenido un escaso o nulo interés para cooperar de manera multilateral o regional con el fin de establecer políticas comunes para regular el flujo de migración no calificada, así como para establecer estándares mínimos de derechos y regulación de su integración en las sociedades de acogida. Por lo tanto, no se ha podido consolidar un régimen internacional migratorio. En realidad para estos países participar y tratar de conformar dicho régimen implica más costos que beneficios. La cooperación entre los estados desarrollados ha sido más bien en materia de migración y seguridad y en menor medida en la protección y ampliación de los derechos humanos de los migrantes provenientes de los países en desarrollo. En otras palabras, a partir de la década de los años noventa y con un mayor impulso a partir del 2001, existe una convergencia a nivel internacional por parte de los estados desarrollados para llegar a acuerdos para la regulación de la migración asociada con un tema de seguridad y protección de fronteras, pero no para la creación de políticas de integración y protección de los derechos de los migrantes.

De manera más específica en la ponencia se analiza cómo por un lado, hay un sinnúmero de organizaciones con muy poca o nula coordinación entre ellas, en las cuales los estados discuten y formulan declaraciones, no vinculantes, a nivel

internacional sobre el tema migratorio. Por el otro, dentro de los acuerdos comerciales regionales ha habido un escaso interés por parte de los estados por introducir el tema migratorio en la agenda de negociación y convertirlo en un tema de regulación dentro del marco de dichos acuerdos, como en el caso del TLCAN. Salvo algunos casos como la Unión Europea si bien ha habido mayor coordinación y cooperación entre los estados para que las instituciones supranacionales comunitarias regulen los flujos migratorios de los países no miembros hacia la Unión, esto ha sido más bien en el tema de seguridad y no tanto en el de la integración de los migrantes y la adquisición de otros derechos como la ciudadanía.

-Organismos y discusión de la migración en las instituciones internacionales

Antes de la década de los años noventa, la discusión entre estados sobre la regulación y otros temas concernientes a los flujos migratorios, se llevó a cabo en contadas reuniones internacionales sobre población.¹ Una vez que continuaron los flujos migratorios y algunos fenómenos como la migración sin documentos y el tráfico de personas se agudizaron. el tema de la migración comenzó a tomar mayor relevancia en las agendas de los estados y de otros actores a nivel internacional. Como resultado, se incrementaron el número de reuniones, conferencias, estudios para discutir y sugerir tendencias o vías para la cooperación entre los estados en materia migratoria, tanto a nivel regional como a nivel global. Tal y como sugiere Mark Miller (2000), todas las piezas para conformar un régimen internacional migratorio están presentes pues existen organizaciones, hay discusiones entre diversos actores y algunas recomendaciones, de las cuales se pueden derivar ciertas reglas.

A pesar de esto, algunos expertos han considerado que el régimen internacional para la regulación de los flujos migratorios es inadecuado, débil, fragmentado e, incluso, inexistente (Overbeek, 2000; Ghosh, 2000; Hollifield, 2000). Como se mencionó en la parte inicial hay una ausencia de un régimen de migración internacional, en buena medida porque los estados desarrollados han tenido una cooperación restringida o nula en materia del flujo de trabajadores no calificados pues no han tenido incentivos suficientes para ello. Algunos autores han explicado las probables razones por las cuales existe esta falta de incentivos por parte de los estados para cooperar a nivel multilateral o regional. Una de ellas es que el número de migrantes no es significativo (representa el 3% de la población mundial total) y, por ende, los estados no consideran necesario regular de manera multilateral o regional el movimiento de personas (Overbeek, 2000). Otra de las razones es que los estados no tienen que competir por fuerza de trabajo escasa pues ésta se encuentra disponible independientemente de si hay acuerdos o no entre los países (Overbeek, 2000). Asimismo, los costos como las amenazas a la soberanía y la identidad nacional son más altos que los beneficios. (Cornelius, Martin y Hollifield, 1994). Para otros autores la decisión de los estados de cooperar o no y la forma de hacerlo está determinada en buena medida por los actores y sus intereses al interior de los propios estados (Lahav, 2004; Prümm y Alscher, 2007).

¹ Por ejemplo, en 1974 se llevó a cabo la Conferencia Mundial de Población de la ONU en la cual se aprobó el Plan de Acción Mundial sobre Población. Dentro de dicho plan se hicieron recomendaciones sobre migración internacional de trabajadores, en especial sobre prácticas discriminatorias y tráfico ilícito. Un año más tarde se llevó a cabo en Túnez el Seminario sobre los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes. En las conclusiones se subrayó la necesidad de otorgar a los migrantes la igualdad ante la ley en cuanto a derechos humanos y a la legislación laboral; tratar humanamente a los migrantes que estaban en un territorio de manera ilegal y evitar situaciones en las que se les mantuviera en dicho estado por mucho tiempo.

La construcción de un régimen internacional para la regulación de los flujos migratorios se ha visto obstaculizada por varios aspectos. En primer lugar, no existe ningún organismo especializado en las migraciones o, como afirma Artola, que tenga un mandato explícito para abordarlo de manera única (Artola, 2008). Más bien hay un conjunto de instituciones a nivel internacional en las que se analiza y discute el tema migratorio, pero hay muy poca o nula coordinación entre dichas instituciones. Por ejemplo, dentro del sistema de Naciones Unidas, la OIT aborda el tema migratorio desde el punto de vista laboral, cuyas bases se encuentran en los Convenios 97 y 143. No obstante, ambos convenios -pese a su antigüedad- no han sido ratificados por un gran número de países. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) se encarga del seguimiento del Plan de Acción de El Cairo (1994) que involucra algunos temas migratorios. La División de Población y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de Naciones Unidas compilan estadísticas y produce estudios y análisis de tendencias migratorias. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha abordado el tema en sus Informes de Desarrollo Humano.² Artola explica que las Comisiones Económicas Regionales también han abordado diferentes aspectos de migraciones internas e internacionales, sobre todo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y su Centro Latinoamericano de Estudios de Demografía (CELADE).

Los organismos especializados en temas de comercio e inversión también han mostrados cierto interés en algunos aspectos del tema migratorio, más bien -y por obvias razones- de tipo económico. Por ejemplo, la Organización Mundial de Comercio (OMC) permite y regula la movilidad de proveedores de servicios en el modo cuatro del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios. El modo 4 se trata de una regulación acotada al personal calificado, es decir, personal directivo y técnico que está vinculada a la presencia comercial en el país de acogida y la de las personas en visita de negocios, cuya estancia es de corta duración y que, en general, no tienen un empleo remunerado en el país anfitrión. Además, como menciona la propia OMC “el nivel de acceso consolidado en el modo cuatro es muy bajo”. En la mayoría de los casos los miembros utilizaron la noción “sin consolidar” para, con ello, introducir salvedades con un sesgo favorable sólo a aquellas personas altamente calificadas y de transferencia en una misma empresa.³

El Banco Mundial (BM) también ha tenido un interés en los últimos años sobre el tema migratorio. De hecho para el período 2006-2008 el BM propuso diez temas prioritarios, entre los cuales está el de migración y desarrollo. Como resultado ha financiado proyectos, conferencias y estudios en particular sobre el uso de las remesas y su relación con el desarrollo.⁴

² Los Informes de Desarrollo humano en el tema de la migración son 5, uno global del 2009 llamado “Superando Barreras. Movilidad y Desarrollo Humano”. Los otros cuatro son nacionales para Honduras, El Salvador, México y Armenia.

³ Al término de la Ronda de Uruguay se acordó que las negociaciones para mejorar el compromiso sobre los movimientos de personas físicas proseguirían en los meses siguientes. El 28 de julio de 1995 culminaron las negociaciones y seis miembros mejoraron sus compromisos con respecto al movimiento de personas. Australia, Canadá, India, Noruega, Suiza y los miembros de la entonces Comunidad Europea. Negociaciones posteriores comenzaron en el año 2000 y siguen en curso. (http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/mouvement_persons_s/mouvement_persons_s.htm)

⁴ El Banco Mundial ha llevado a cabo una serie de estudios sobre el tema de remesas y desarrollo. El primero de ellos, “International Migrant Workers: remittances issues and prospects” de Gurushri Swamy publicado en 1981. Otros reportes publicados por el Banco sobre el mismo tema en los últimos cinco años son: “Remittances and development: lessons from Latin America”, “Global Economic Prospects 2005. The economic implications of migration and development”; Manuel Orozco “Workers remittances in an international scope”; Dilip Ratha “Worker’s remittances: an important and stable source of external

Fuera del sistema de la ONU, la OIM es el único organismo internacional con mandato único en el tema de la migración y que ha llevado a cabo un trabajo sustantivo en el área de política y legislación migratoria (Artola, 2008: 18). Las funciones de este organismo son otorgar asistencia técnica en políticas, legislación y regulaciones migratorias, combate a la trata de personas, migración y salud entre otros asuntos.

Asimismo, se han llevado a cabo diversos seminarios y foros de discusión en torno a cómo regular los flujos migratorios, tanto en el seno de las instituciones mencionadas con anterioridad, como fuera de ellas. Como resultado de estos eventos los estados han llevado a cabo procesos consultivos, pero no vinculantes para abordar el tema migratorio. Aunque como bien sugiere Philip Martin, la importancia de estas reuniones ha sido el intercambio de información y discusión y sin esta etapa no puede existir un consenso sobre las políticas y prácticas que se deberían llevar a cabo.

Por ejemplo, en 1994 se organizó la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en el Cairo y en el capítulo X se recomendó asumir un enfoque global para hacer frente a la migración internacional. Tras esta conferencia “muchos países se mostraron claramente reacios a apoyar nuevas discusiones mundiales sobre migración” (Artola, 2008: 21). En 1997, Kofi Annan, en ese entonces Secretario de la ONU planteó ante los estados miembros de la organización la posibilidad de llevar a cabo una Conferencia sobre Migración y Desarrollo, pero no encontró consenso. El propio Secretario general, sugirió que si se pretendían buscar soluciones al tema de la migración, se deberían organizar foros regionales o subregionales pues percibió que existían diferentes experiencias y visiones de los países con respecto al tema (Martin et al, 2006).

Cuatro años más tarde la División de Población de la ONU, junto con la UNFPA, ACNUR, la CEPAL, la OIM y la OIT organizó un Simposio Técnico sobre Migración Internacional y Desarrollo. Sin embargo, se trató de un evento de expertos y sus análisis no tuvieron un impacto sustantivo en las discusiones entre los gobiernos de los estados. Posteriormente, en 1996 con la promoción del gobierno mexicano junto con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se llevó a cabo la primera Conferencia Regional de Migración (CRM), también conocida como Proceso Puebla. En otras regiones se trabajó de manera similar; en el este y sureste de Asia se llevó a cabo el “Proceso Manila” cuyo objetivo principal era el intercambio de información entre 17 países acerca de la migración sin documentos así como del tráfico de personas.

A nivel global, también se han dado esfuerzos para encontrar las mejores prácticas entre los países con respecto al movimiento de personas, pese a la reticencia de algunos países desarrollados Artola (2008: 22). Uno de ellos ha sido la Iniciativa o Proceso Berna, la cual es un proceso consultivo entre estados, cuyo fin es compartir las mejores prácticas, así como proponer acciones para el movimiento de personas. La Comisión Mundial sobre Migración y Desarrollo se estableció en el 2003, a petición del secretario general de la ONU, y comenzó sus funciones un año más tarde. La Comisión y su primer informe fueron importantes pues en primer lugar se estableció que en el corto plazo debería existir coordinación entre las instituciones existentes relacionadas con el tema migratorio. Como resultado en el 2005 se estableció de manera formal el Grupo Mundial sobre Migración (ampliación del Grupo de Migración de Ginebra) integrado por el ACNUR, el Banco Mundial, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DESA), la OIM, la OIT, el PNUD, la UNCTAD, entre otros.

development assistance”; “Bilateral remittance corridor: analysis publication on remittance corridor”. Para ver más <http://rru.worldbank.org/PapersLinks/Remittances/>

Así se muestra que la cooperación en materia de migración a nivel multilateral ha sido difícil de alcanzar y que el régimen internacional migratorio no está consolidado pues existen múltiples discusiones, tanto en el seno de las instituciones dentro y como fuera de las mismas en las que los estados han llevado a cabo procesos consultivos, pero no vinculantes para abordar el tema migratorio. Esto representa una debilidad institucional, pues los acuerdos y convenciones no buscan obligar a sus miembros para que cumplan lo acordado.

-Acuerdos comerciales y flujos de personas

Por lo general, salvo en el caso de la Unión Europea, en el marco acuerdos comerciales a nivel regional se ha omitido la regulación de los flujos migratorios que se dan tanto al interior del propio nivel de integración regional, como hacia fuera, es decir, con respecto a los países no miembros. No ha habido un consenso de los países integrantes para que la migración sea parte del marco regulatorio, con excepción de la migración calificada.

Dentro de la OMC, el Acuerdo General sobre Comercio en Servicios (GATS) establece cuatro modalidades para facilitar el comercio en servicios entre los países miembros. El modo cuatro hace referencia a la migración transfronteriza de personas altamente calificadas, como especialistas, visitantes de negocios o altos directivos empresariales con el fin de proveer un servicio. Asimismo, el GATS tiene un anexo sobre el movimiento temporal de las personas que proveen un servicio, en el cual se sostiene que las disposiciones estipuladas en el acuerdo no pueden incidir en asuntos relacionados con la adquisición de la ciudadanía, la migración o residencia permanente, ni la incorporación inmediata al mercado de trabajo local o nacional.

Al igual que en otros casos que se analizarán más adelante, la aplicación del modo 4 del GATS es un asunto complejo pues como señala Sebastián Escalante (2003) inciden en las decisiones soberanas de las partes contratantes. Por lo tanto, las partes signatarias del GATS son libres de elegir tanto la admisión como la permanencia de individuos en su territorio. A pesar de esto, Escalante señala que el comercio de servicios vía modo 4 no es tan importante, el cual representa apenas el 1% del comercio mundial de servicios. De hecho muchos países prefieren que el comercio de servicios se lleve bajo el modo 3 y no el 4, el cual es la presencia de subsidiarias y/o oficinas extranjeras en otro país para proporcionar servicios.

Al igual que la OMC, otros tratados y acuerdos comerciales contemplan la movilidad de personas, pero sólo de personal altamente calificado. En el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el tema migratorio no fue parte constitutiva del mismo pues sus defensores argumentaban que el desarrollo económico desencadenado a partir del acuerdo contribuiría a detener el flujo de migrantes de México hacia Estados Unidos a largo plazo (Miller, 2000: 40). Además, la propuesta central del tratado no contempló el tema de la migración con el fin de no entorpecer la negociación en los rubros de comercio e inversión.⁵ Lo que sí se acordó en el marco del TLCAN en el capítulo 16 fue el movimiento de la migración calificada. Este capítulo hace referencia a la entrada temporal de personas de negocios, comerciantes e inversionistas, transferencia de personal dentro de una empresa, y

⁵ En las negociaciones del tratado los representantes de México trataron de incluir un capítulo sobre la libre circulación de las personas a través de las fronteras. Sin embargo, estas propuestas fueron retiradas tanto por la falta evidente de apoyo en las legislaciones estadounidense y canadiense, como por el temor del gobierno mexicano de que potencialmente aumentarían las presiones de Estados Unidos de abrir el sector energético a cambio del flujo de personas. (Délano y Serrano (2010).

profesionales⁶. La migrantes calificados, bajo el marco del TLCAN, pueden solicitar la visa TN. Esta visa otorga más facilidades y privilegios que otras visas, por ejemplo la visa estadounidense H1B, la cual también se otorga para la provisión de servicios.⁷ Las personas que tienen la visa TN pueden renovarla un número ilimitado de veces y además para obtenerla no es necesario que los empleadores comprueben que al contratar a alguien bajo este tipo de visado no se está dañando a los trabajadores del país.

Además del acuerdo de visas para trabajadores calificados, a partir del 2001, con antecedentes desde los años noventa, se dieron una serie de acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y México, por un lado, y Estados y Canadá por el otro, en materia de migración y seguridad. Asimismo, los tres socios suscribieron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

En marzo de 2005 los presidentes de México, Estados Unidos y el Primer Ministro de Canadá suscribieron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Los dirigentes acordaron establecer un marco de cooperación con dos objetivos principales. El primero de ellos era promover el crecimiento económico y la competitividad. El segundo correspondía a la agenda de seguridad. Lo que se pretendía con este segundo objetivo era desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, proteger a la región de América del Norte contra amenazas externas; prevenir y responder a amenazas dentro de la región y aumentar la eficiencia del tránsito seguro a través de las fronteras compartidas. Si bien, ASPAN no era una alianza exclusiva para tratar y regular el tema migratorio, la seguridad que se buscaba para evitar acciones terroristas y actividades criminales tocaba directamente el tema de las políticas migratorias fronterizas.

La ASPAN hace referencia directamente a la migración en un punto titulado amenazas transnacionales, en el cual se busca “reforzar la cooperación en la lucha contra actividades criminales y terroristas de índole transfronterizo, así como garantizar la repatriación segura, ordenada, digna y humana de migrantes indocumentados de zonas de alto riesgo”.

-Política migratoria de la UE: intergubernamentalismo vs supranacionalismo

En el caso de la Unión Europea, desde la década de los años sesenta, la creación de una política común en el tema de la migración y el libre movimiento de personas se han desarrollado de manera paulatina y su regulación ha quedado plasmada en diferentes acuerdos y declaraciones. La migración de ciudadanos de terceros o países no miembros de la UE y su respectiva regulación para la entrada y residencia, ha sido importante en la discusión de las políticas europeas comunes desde fines de la década de los años noventa.

Como se verá a continuación efectivamente en la UE se ha dado una cooperación restringida. Si bien ha existido una mayor cooperación por parte de los estados para establecer políticas comunitarias en el tema migratorio, esto se ha podido consolidar en mayor medida en materia de seguridad fronteriza. En cambio en otros temas como la integración de los migrantes de los países no miembros y la adquisición de derechos, tales como la ciudadanía, si bien ha habido mayor consenso y participación de diversas instituciones de la Unión (Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, la

⁶ En la categoría de profesionales engloban a todas aquellas personas que tengan título de licenciatura en diversas carreras tales como: agrónomo, astrónomo, químico, físico, matemático, abogado, ingeniero, economista, entre muchos otros así como profesores.

⁷ Para la entrada de personal calificado a Estados Unidos existen también otro tipo de visas tales como la H1B, la E1, E2 y la L1, cuyas características serán explicadas más adelante.

Comisión Europea e incluso algunas organizaciones gubernamentales) (Rosenow, 2009), ha persistido el interés de los estados en mantener el control unilateral en este tipo de políticas. En este ámbito los estados, y no tanto las instituciones europeas, aún tienen un papel muy importante para decidir cuáles políticas migratorias aplicarán al interior de sus territorios y, por ello, han optado por tomar las decisiones de manera intergubernamental. Como sugiere Petra Bendel (2007: 34) el proceso de comunitarización en materia migratoria aún se encuentra lejos de su consolidación pues los estados han insistido en mantener las competencias en algunos aspectos de las políticas migratorias y han rechazado transmitir dichas competencias a un nivel supranacional.

Como se mencionó en la primera parte del texto, una probable explicación de la razón por la cual los estados aún presentan renuencia para que los temas migratorios, en particular aquellos que tienen que ver con la integración de los inmigrantes, se lleven a cabo por parte de instituciones supranacionales de la UE es por los intereses políticos de los estados y los costos internos que pueden implicarles. Sin embargo, es una tesis que aún debe comprobarse. Lo que sí se puede mostrar es que ha habido una mayor cooperación en los asuntos de seguridad que en los de integración y ampliación de derechos humanos hacia los migrantes no calificados dentro del marco de la UE.

Con base en la clasificación de Geddes (2003), las políticas migratorias de la UE fueron evolucionando de una etapa de incipiente cooperación en los temas migratorios, los cuales sólo se referían al movimiento de personas al interior de la unión, hasta alcanzar una mayor cooperación a través de directivas vinculantes⁸ y acuerdos con los países no miembros.

La primera etapa (1957-1986) está caracterizada porque la política migratoria era una prerrogativa nacional. En 1985 la Comisión propuso el documento “Guidelines for a Community Policy on Migration”. Sin embargo, en el documento sólo se hablaba de consultar e informar entre los miembros sobre sus políticas migratorias y no de realizar una legislación común. Posteriormente, la Comisión propuso realizar labores de consulta entre los miembros para que éstos informaran ante las instituciones de la unión las medidas que llevaban a cabo para tratar a los migrantes y sus familias de los países no miembros. Sin embargo, Dinamarca, Francia, Alemania, Holanda y el Reino Unido se opusieron pues consideraron que tales medidas excedían las competencias de la Comisión (Geddes, 2003). Dos años más tardes la Corte Europea anuló la decisión de la Comisión y sólo permitió que se llevaran labores de consulta con los estados, sin que éstos tuvieran la obligación de informar cuáles eran el tipo de políticas que llevaban a cabo.

Dentro de esta primera etapa también se dio el acuerdo de Schengen, firmado por Francia, Alemania, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo en 1985. El objetivo de este acuerdo fue establecer las reglas para el control fronterizo. Por un lado, se eliminaron las fronteras al interior de la Unión Europea y, por el otro, se institucionalizó el manejo de las fronteras hacia los países no miembros, esto último era fundamental para permitir el libre flujo de personas al interior de la Unión. Desde la firma de este acuerdo hasta la actualidad uno de los objetivos de la Unión Europea ha sido buscar la cooperación de sus miembros para dismantelar sus fronteras internas y, con ello, permitir el libre movimiento no sólo de mercancías y capitales, sino también de

⁸ Dentro de la Unión Europea las directivas son normas que fijan objetivos respecto de los cuales cada estado miembro determina la forma y los medios para conseguirlos. Estas normas no tienen efecto directo e inmediato en los derechos internos de cada Estado, salvo en cuanto a la obligación de tomar las medidas normativas internas que hagan posible su aplicación. Lo usual es que las directivas fijan un plazo para que los estados adopten dichas medidas. (Martínez Estay, 2007).

personas. Este objetivo ha sido llevado a cabo junto con el control y la protección de las fronteras de la Unión que colindan con los países no miembros. Cada vez que la UE ha aceptado nuevos integrantes, se han buscado nuevas medidas para la protección de las fronteras.

En la siguiente etapa, el tema de la migración se incluyó en la Unión Europea a partir del Tratado de Maastricht en 1992. Sin embargo, debido a que algunos países como Dinamarca, Reino Unido, Grecia e Irlanda querían que las decisiones en los temas de migración y refugio tuvieran el consentimiento de todos los estados miembro (Geddes, 2003) y que Bruselas no tuviera un papel decisivo en el control de las fronteras y de migración, estos temas se llevaron al Tercer pilar de la UE y no al segundo en el cual se tratan temas de política exterior (Luedtke, 2009). El Tercer Pilar se refiere a los asuntos de Justicia y Asuntos Internos y, el hecho de que los asuntos migratorios se abordaran bajo este pilar tuvo varias implicaciones.

Una de ellas fue que si bien la migración era un asunto de interés común para los países miembro de la UE, no era parte de la política común. En el artículo B se establece que la unión será un espacio sin fronteras interiores, cuyos miembros podrán adquirir el status de ciudadanos de la Unión. Con respecto al movimiento de personas provenientes de países no miembros, el artículo K menciona que los Estados miembro consideran de interés común: la política de asilo y las normas por las que se rigen el cruce de las personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros así como las prácticas de control sobre esas personas. Otro aspecto que los miembros de la Unión Europea establecen en el Tratado como de interés común es la política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros países en varios aspectos tales como: las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de los nacionales de terceros Estados; las condiciones de estancia de los nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar y la lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros. (Tratado de Maastricht, 1992)

De hecho, el Tercer Pilar contiene reglas muy débiles para la toma de decisiones, las decisiones en el Consejo Europeo estaban regidas por las negociaciones entre los gobiernos de los estados miembros, quienes tienen veto sobre el Consejo y los acuerdos aprobados en dicho pilar no son obligatorios para los miembros. Por lo tanto, hubo una proliferación de opiniones y recomendaciones no vinculantes (Geddes, 2001).

Otra de las implicaciones fue que el Consejo Europeo tomaba las decisiones – aun con las restricciones mencionadas- mientras que el resto de los órganos de la UE como la Comisión, la Corte Europea de Justicia y el Parlamento quedaban prácticamente excluidos.

Por lo tanto, después de la firma del tratado hubo una producción de medidas (alrededor de setenta) concernientes a la migración y al asilo. A pesar de que se trató de una serie de recomendaciones y medidas no vinculantes sirvieron como marco de referencia para los países que estaban ingresando a la UE (España, Grecia) tal y como en capítulos posteriores se revisará para el caso español.

Es importante mencionar que el Consejo Europeo impulsó una agenda para incluir medidas en el tema de integración a lo largo de la década de los años noventa.⁹ Dentro de dichas medidas se propuso la Convención para la participación de extranjeros a nivel local, la cual incluía a los migrantes de países no miembros. De hecho, el

⁹ De 1991 a 1996 el Consejo realizó el proyecto “La integración de los migrantes: hacia la igualdad de oportunidades”. A partir de 1996 organizó diversas mesas redondas en el tema de integración y las políticas comunitarias con los países de reciente inmigración.

Consejo promovió diversas medidas para la integración de los migrantes de los países no miembros, basadas en los derechos humanos. Sin embargo, el Consejo se enfrentó a diversas restricciones pues sus recomendaciones no son vinculantes. Además, la baja ratificación de las convenciones muestra que los estados no iban de acuerdo con dichas líneas de acción (Rosenow, 2009).

La última etapa o de comunitarización se dio a partir de 1997 con el Tratado de Ámsterdam. Con dicho tratado fue la primera vez que se reconoció la competencia comunitaria en cuestiones migratorias. El tema de la migración y el asilo pasó del Tercer pilar, al primero, al pilar comunitario. Al tratado se le añadió el título IV el cual hace referencia al “Libre movimiento de personas, asilo, y migración”.

Además, se retomó lo que se había acordado en Schengen como una postura común para todos los estados. Sin embargo, se adoptó con cierta flexibilidad ante la presión de algunos países como Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, a pesar de que este último era un miembro Schengen. Se aprobó que las medidas de dicho acuerdo serían aplicados dependiendo de cada caso, es decir, no todas las medidas de Schengen serían comunitarias. (Geddes, 2003: 137).

Por lo tanto, se puede decir que con Ámsterdam se dio un primer acercamiento a lo comunitario, es decir, que los órganos de la UE formularan políticas migratorias en común y que éstas se aplicaran a todos los países miembros. Sin embargo, se trató de un cambio menor porque a pesar de que las instituciones de la UE ya tenían un rol, las decisiones concernientes a la migración aún las tomaba el Consejo, pero se requería de la unanimidad en las votaciones. Además, el Parlamento sólo tenía un papel consultivo (Overbeek, 2000). Los estados finalmente adoptaron las decisiones anteriores de acuerdo con sus intereses internos. Por ejemplo, en el caso de Alemania, al principio propuso que las decisiones se tomaran por mayoría calificada, pero finalmente adoptó la unanimidad por la presión de los *Länder* que no querían perder competencias en los temas de migración y asilo (Prümm y Alscher, 2007).

Después de Maastricht, la Comisión Europea promovió la necesidad de buscar leyes supranacionales en materia de migración y asilo. En la Cumbre de Tampere en 1999, hizo un llamado para la creación de una política migratoria común para la Unión Europea. Como resultado de la Cumbre, la Comisión publicó varios comunicados y recomendaciones en las que propuso “la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación de los países de origen”.

Asimismo, en Tampere el Consejo enunció los elementos que se deberían contemplar para la creación de una política migratoria común. Dichos elementos fueron encontrar un balance entre la admisión por causas humanitarias y por causas económicas. También se mencionó que la política migratoria debería incluir un trato justo a los miembros de terceros países y darles “tanto como fuera posible” (comillas propias) derechos y obligaciones comparables con los nacionales del estado miembro en el que vivían. Además, se propuso como elemento clave el desarrollo de relaciones de asociación (partnerships) con los países de origen, los cuales incluyeran políticas de codesarrollo.

Después de Tampere se dio un primer paso para la creación de una política migratoria común, a partir del 2000. En noviembre de ese año, la Comisión Europea presentó la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Política Comunitaria de Migración” para llevar a cabo un debate con las instituciones de la Unión, los estados miembro y la sociedad civil. Las razones por las cuales la UE consideró establecer una política migratoria común fueron la disminución

de la población en varios países de la unión y, como consecuencia una escasez de la mano de obra. Al mismo tiempo, la mano de obra sin documentos había aumentado de manera considerable, lo cual representaba un problema para los países europeos.

No obstante, a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y posteriormente en Madrid en 2004 y en Londres en 2005, lo alcanzado en Tampere se vio obstaculizado. Para varios analistas (Bertozzi 2008; Castles, 2004; Karyotis, 2007; Lindstrom, 2005) la seguridad, sobre todo a partir del 2001, ha sido el eje de la cooperación europea en el desarrollo de una política común migratoria. El movimiento de personas se vio como una amenaza a la seguridad nacional y, en ese sentido, las políticas migratorias enfatizaron en el control y no en la integración de los migrantes.

Se puede observar que en el período de 1999 a 2004, hubo un incremento en la actividad en la UE en materia de política migratoria pues se llevaron a cabo 17 regulaciones, 13 directivas y 15 decisiones. Sin embargo, del total 7 regulan las políticas de asilo, 4 hacen referencia a la migración legal, 7 son sobre migración irregular, 20 de control fronterizo y 7 de políticas de retorno (Ette y Gerdes, 2007). El número de medidas sobre el control fronterizo y retorno de migrantes sobresalen con respecto a las que se refieren a la migración legal.

Como parte de la adopción de políticas migratorias comunes en el tema migratorio, se aprobaron cuatro directivas vinculantes (ver tabla 4). Por una parte fue un hecho que representó un avance en la integración de la UE y del poder del nivel supranacional, pues los estados se ven obligados a acatar lo dispuesto en dichas directivas. Asimismo, por primera vez se regularon los derechos de los migrantes de países no miembros. Por otra parte, como menciona Kerstin Rosenow (2009: 148) “los estados no transfirieron sus poderes tan fácilmente”. En las Directivas se puede ver el amplio margen de acción para los estados frente a las instituciones de la UE, así como la relación entre migración y seguridad.

Las Directivas concernientes al Status de los ciudadanos de Terceros Países que son residentes (2003/109) y al Derecho a la Reunificación Familiar (2003/86) otorgan derechos a los migrantes y sus familias. Por ejemplo se otorgan derechos a la no discriminación, a la asistencia social, así como a la educación.

A pesar de los derechos otorgados mediante las directivas mencionadas con anterioridad, hay un amplio margen para que los estados decidan con respecto a la integración de los migrantes, la cual se vuelve un requisito para tener acceso a ciertos derechos y libertades. En la Directiva relativa al Status de los ciudadanos de Terceros Países que son residentes el artículo 5 titulado “Condiciones para la obtención del estatuto de residente de larga duración” se establece que los estados miembro podrán requerir a los nacionales de terceros países que cumplan las medidas de integración de conformidad con la legislación nacional. De igual manera se plantea la restricción anterior en el artículo 7 de la Directiva para la Reunificación Familiar.

Asimismo, en la Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, en el artículo 11 se establece la igualdad de trato entre los nacionales de los países miembros y los residentes de largo plazo en diversos aspectos como: acceso al empleo, la educación y la formación profesional, las prestaciones de seguridad social, beneficios fiscales, la libertad de asociación y afiliación, entre otros derechos que los estados pueden considerar necesarios. Sin embargo, en el mismo artículo, en el apartado 3, se menciona que los estados podrán restringir el derecho al acceso al empleo “de acuerdo con la legislación nacional o comunitaria, cuando dicho acceso esté reservado a los nacionales o a los ciudadanos de la Unión Europea”. Esto no sólo de trata de una restricción importante a los derechos de los migrantes que incluso ya llevan un tiempo en el país de destino, sino también que el estado y su legislación

nacional pueden utilizarse para limitar dichos derechos. En el apartado 4 se establece que “los estados miembros podrán limitar la igualdad de trato a las prestaciones básicas respecto de la asistencia social y la protección social”. (Consejo de la Unión Europea, 2003b).

En ambas directivas existen cláusulas referentes a la decisión de los estados de admitir o no a las personas de otros países por cuestiones de seguridad. En la Directiva para la Reunificación Familiar se menciona la siguiente:

La reagrupación familiar puede ser denegada por motivos debidamente justificados. En particular, la persona que desee se le conceda la reagrupación familiar no debe constituir una amenaza para el orden público o la seguridad pública. [...] En este contexto se debe señalar que el concepto de orden público y seguridad pública incluye asimismo los casos en que un nacional de un tercer país pertenece a una asociación que apoya el terrorismo, apoya una asociación de ese tipo o tiene objetivos extremistas. (Consejo de la Unión Europea, 2003a).

Como explica Rosenow (2009: 148) esta directiva es un claro ejemplo del conflicto que existe al interior de la UE entre la Comisión, el Parlamento y la ONGs que pugnan por la protección de los derechos humanos de los migrantes frente a los estados que buscan proteger sus intereses nacionales.

Posteriormente, en el contexto del Consejo Europeo celebrado en noviembre de 2004 se aprobó el Plan de Acción de La Haya que recogía una lista de diez prioridades en lo relativo a la migración. Nuevamente, el combate al terrorismo fue el tema central para el pilar de Justicia y Asuntos del Interior. Con respecto a las políticas migratorias, la seguridad y el control se volvieron asuntos centrales para vigilar las fronteras y combatir la migración sin documentos. El Consejo de la UE invitó a los otros organismos de la Unión, así como a los estados “a continuar sus esfuerzos para integrar los sistemas de identificación biométrica en los pasaportes, visas, permisos de residencia” (Bendel, 2007).

Como se mencionó más arriba la UE logró adoptar una política migratoria común en asuntos relacionados con la seguridad. Esto se puede ver con el establecimiento de la Agencia Europea para el Manejo Operacional y de Cooperación de Fronteras Exteriores (Frontex), así como la llamada Directiva de Retorno de los Inmigrantes aprobada en el Parlamento Europeo en el 2008.

Una preocupación desde Schengen fue establecer mecanismos de control, intercambio de información y atacar de manera conjunta la migración sin documentos. Para ello se creó el Schengen Information System (SIS) y el Visa Information System (VIS) mediante los cuales se promovió el intercambio de información para prevenir flujos de migración ilegal. No obstante, fue hasta la entrada en operaciones en 2005 de Frontex cuando se formó una estructura comunitaria que permitió el manejo de las fronteras exteriores. También se crearon la Centralised Records of Available Technical Equipment (CRATE por sus siglas en inglés) y el Rapid Border Intervention Teams, ambos programas proveen a los países miembros de equipo técnico y asistencia para lidiar con cualquier evento que consideren una amenaza en algún punto de la frontera.

Además, los 27 miembros acordaron medidas para estandarizar los mecanismos de detención y repatriación de migrantes sin documentos. En junio de 2008 el Parlamento Europeo aprobó la Directiva de Retorno de Inmigrantes la cual establece que los inmigrantes que no cuenten con papeles podrán ser encerrados en los centros de detención por un período de 6 a 18 meses. Esto es un ejemplo de la homologación de los diferentes sistemas jurídicos de los países comunitarios. Anteriormente, había países como Dinamarca, Finlandia, Estonia, Grecia, Irlanda, Malta, Reino Unido, Países Bajos y Suecia donde el período de detención era ilimitado; mientras que en otros como en el

caso de España donde el período de detención no podía exceder los 40 días. Otros puntos a destacar de dicha normativa son: la previsión de un período entre 7 y 30 días para que los migrantes sin documentos abandonen el país de manera voluntaria; la prohibición de entrada a la UE por 5 años en caso de ser expulsado; la expulsión de menores no acompañados sin necesidad de asignarles un acompañante (Solís, 2008).

Conclusiones

Como se observó a lo largo del capítulo en un contexto de globalización, los estados han tenido interés para cooperar a nivel regional en asuntos de migración y seguridad, es decir, en la protección, vigilancia y mayor control de sus fronteras con respecto a la entrada de trabajadores no calificados de los países en desarrollo. Esto se puede ver en la región de América del Norte con el ASPAN y en las directivas de migración y seguridad dentro de la UE.

Por el contrario, los estados desarrollados han tenido una menor cooperación y han adoptado escasas medidas vinculantes para ampliar el respeto de los derechos humanos de los migrantes, así como para construir políticas comunes en materia de integración en las sociedades receptoras. En el caso de la Unión Europea se tienen las medidas regionales más avanzadas si se compara con América del Norte, donde este tipo de políticas a nivel regional son prácticamente inexistentes. Dentro de las políticas más significativas de la UE en cuanto al respeto de los derechos humanos de los trabajadores no calificados de los países no miembros, se encuentran la Directiva sobre el Status de los ciudadanos de terceros países que son residentes y la Directiva sobre el Derecho a la Reunificación Familiar. No obstante, como se enfatizó, dentro de dichas directivas existen algunas cláusulas donde se pueden restringir los derechos de los migrantes de acuerdo con las legislaciones nacionales de los estados de la Unión.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Artola, Juan (2008) “Las migraciones en la agenda internacional”; en Daniel Villafuerte Solís y Carmen García Aguilar, coords.; *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*. México: Miguel Ángel Porrúa-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

Bendel, Petra (2007) “Everything under control? The European Union’s Policies and Politics of Immigration”; en Faist, Thomas y Andreas Ette, eds.; *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between autonomy and the European Union*. Londres: Palgrave Macmillan.

Consejo de la Unión Europea (2003a) “Directiva 2003/86 CE del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 3 de octubre de 2003.

Consejo de la Unión Europea (2003b) “Directiva 2003/109 CE del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 23 de enero de 2004.

Délano, Alejandra y Mónica Serrano (2010) “Flujos migratorios y seguridad en América del Norte”; en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco, coords.; *Migraciones Internacionales*. México: El Colegio de México.

Escalante, Sebastián (2003) “Migración temporal para el suministro de servicios: ¿retos para la liberalización comercial en el marco del GATS?”; en Ma. Cristina Rosas, coord.; *La OMC y la Ronda de Doha: ¿proteccionismo vs desarrollo?* México: UNAM.

Ette, Andreas y Jürgen Gerdes (2007) “Against Exceptionalism: British Interests for Selectively Europeanizing its Immigration Policy”; en Faist, Thomas y Andreas Ette, eds.; *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between autonomy and the European Union*. Londres: Palgrave Macmillan.

Faist, Thomas y Andreas Ete (2007) *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between autonomy and the European Union*. Londres: Palgrave Macmillan.

Geddes, Andrew (2001) "International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe". *International Migration*. 6, p. 140-63.

_____ (2003) *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Londres: Sage Publications.

Ghosh, Bimal (2000) "Towards a New International Regime for Orderly Movements of People"; en Bimal Ghosh, ed.; *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Nueva York: Oxford University Press.

Hollifield, James F. (2000) "Migration and the 'New' International Order: The missing regime"; en Bimal Ghosh, ed.; *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Nueva York: Oxford University Press.

Lahav, Gallya (2004) *Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders*. Reino Unido: Cambridge University Press.

López Sala, Ana María (2005) *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. España: Anthropos.

Lowell, Lindsay, Julia Gelatt y Jeanne Batalova (2006) "Immigrants and Labor Force Trends: The future, past and present" *Migration Policy Institute Insight*. Washington: Migration Policy Institute.

Luedtke, Adam (2009) "Fortifying Fortress Europe? The effect of September 11 on EU Immigration Policy"; en Terri Givens, Gary Freeman y David Leal, eds.; *Immigration Policy and Security*. EUA: Routledge.

Martin, Philip, Susan Martin y Patrick Weil (2006) *Managing Migration. The Promise of Cooperation*. Estados Unidos: Lexington Books.

Martínez Estay, José Ignacio (2007) *Introducción al Derecho y a las Instituciones de la Unión Europea*. Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Meyers, Deborah, Rey Koslowski y Susan Ginsburg (2007) *Room for progress: reinventing euro-atlantic borders for a new strategic environment*. Washington: Migration Policy Institute.

Miller, Mark (2000) "International Migration in Post-Cold War International Relations"; en Bimal Ghosh, ed.; *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Nueva York: Oxford University Press.

Organización Mundial de Comercio (OMC) (2008), *Informe sobre el comercio mundial 2008. El comercio en un mundo en proceso de globalización*. Suiza, OMC [http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr08_s.htm].

Overbeek, Henk (2000) “Globalization, Sovereignty and Transnational Regulation: Reshaping the Governance of International Migration”; en Bimal Ghosh, ed.; *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Nueva York: Oxford University Press.

Prümm, Kathrin y Stefan Alscher (2007) “From Model to Average Student: the Europeanization of Migration Policy and Politics in Germany”; en Faist, Thomas y Andreas Ette, eds.; *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between autonomy and the European Union.* Londres: Palgrave Macmillan.

Rosenow, Kerstin (2009) “The Europeanisation of Integration Policies”. *International Migration*. vol. 47, no. 1.

Solís, Vega P. (2008) *La inmigración a la Unión Europea: ¿debe ser la seguridad el enfoque dominante de la política migratoria común?* Tesina para obtener la especialidad en Estudios de la Integración Europea. Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Stalker, Peter (2002) “Migration Trends and Migration Policy in Europe”. *International Migration* 40. 5.

Tratado de Maastricht (1992), en <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001> fecha de consulta: 18 de mayo de 2010.

Tabla 1. Políticas migratorias de la Unión Europea* (no incluye migración calificada)

ACUERDO	AÑO	CONTENIDO
Schengen	1985	Se eliminan las fronteras internas y se crean controles comunes externos
Tratado de Maastricht	1992	El tema migratorio se introduce en el tercer pilar (Justicia y Asuntos Internos)
Tratado de Amsterdam	1997	-Se incorpora el Acuerdo de Schengen. -Los asuntos migratorios pasan al primer pilar.
Cumbre de Tampere	1999	-la Comisión publicó varios comunicados y recomendaciones en las que se propuso la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países. -El Consejo enunció los elementos que se deberían contemplar para la creación de una política migratoria común
Directiva sobre el Status de los ciudadanos de terceros países que son residentes	2003	-Se otorgan varios derechos a los residentes de terceros países, entre los cuales se establece la igualdad de trato entre los nacionales de los países miembros y los residentes de largo plazo en: el acceso al empleo, la educación y la formación profesional, las prestaciones de seguridad social, beneficios fiscales, la libertad de asociación y afiliación, entre otros derechos que los estados pueden considerar

		necesarios.
Directiva sobre el Derecho a la Reunificación Familiar	2003	Se establecen normas comunes por las cuales se ejerce el derecho a la reagrupación familiar. Se establecen los derechos que pueden tener acceso los miembros de la familia del migrante.
Programa de la Haya	2004	-Programa para convertir a la UE en un área de seguridad, justicia y libertad a través de una política migratoria común. -Tiene 10 puntos principales entre ellos se busca luchar contra el terrorismo, elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión y luchar contra la migración ilegal.
Reglamento por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación en las fronteras exteriores de los miembros de la Unión Europea	2004	-Las tareas de la agencia son: coordinar la cooperación operativa entre estados miembros en materia de gestión de fronteras; prestar asistencia a los estados miembro para la protección de sus fronteras.
Reglamento por el que se establece un Código Comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras	2006	-Se establecen reglas y requisitos para un control más detallado para el cruce y estancia en la UE de un plazo no mayor a tres meses a nacionales no miembros.
Directiva Relativa a normas y procedimientos comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular	2008	-Se establecen normas comunes para que los estados miembros apliquen decisiones de retorno a los migrantes de terceros países en situación irregular. -Las normas y procedimientos incluyen: -la decisión de retorno para la salida voluntaria; la expulsión, la prohibición de entrada y el internamiento de los migrantes.

*Nota: De acuerdo con el derecho de la Unión Europea existe una jerarquía en sus instrumentos jurídicos. Los reglamentos son normas de carácter general y obligatorio de directa aplicación en cada uno de los estados miembro. Se bastan a sí mismas para su aplicación, ello sin perjuicio de que, como ocurre con cualquier ley, su ejecución se efectúe a través de actos normativos internos por parte de cada estado.

Las directivas, a diferencia de los reglamentos, son normas que fijan objetivos respecto de los cuales cada estado miembro determina la forma y medios para conseguirlos. Estas normas no tienen efecto directo e inmediato en los derechos internos, salvo en cuanto a la obligación de tomar las medidas normativas internas que hagan posible su aplicación. Lo usual es que las directivas fijan un plazo para que los estados adopten dichas medidas.

Las recomendaciones son actos no vinculantes producidos a iniciativa propia de un órgano comunitario (la Comisión por ejemplo) con el fin de instar a que otro órgano actúe de determinada forma.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0014_es.htm