



INFORME ESPAÑA 2025

**CÁTEDRA
JOSÉ MARÍA MARTÍN
PATINO DE LA CULTURA
DEL ENCUENTRO**



Servicio de Biblioteca. Universidad Pontificia Comillas de Madrid

INFORME España 2025 / Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro ; [coordinación y edición Agustín Blanco, Sebastián Mora y José Antonio López-Ruiz]. -- Madrid : Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino, 2025.

447 p.

En la portada: 32.

Es continuación de la colección CECS publicada por la Fundación Encuentro ISSN 1137-6228.

D.L. M 41290-2016. -- ISBN 978-84-7399-241-1

1. Situación social. 2. Integración social. 3. Redes sociales. 4. Aspectos políticos. 5. Aspectos religiosos. 6. Democracia. 7. España. I. Blanco Martín, Agustín, editor literario. II. López-Ruiz, José Antonio (1968-) , editor literario. III. Mora Rosado, Sebastián (1966-), editor literario

Coordinación y edición: Agustín Blanco, Sebastián Mora
y José Antonio López-Ruiz

Edita: UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS
Cátedra J. M. Martín Patino

ISBN: 978-84-7399-241-1

ISSN: 1137-6228

Depósito Legal: M-41290-2016

Imprenta Kadmos
Salamanca



FUNDACIÓN
RAMÓN ARECES

Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro elabora este informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.

El informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES FRENTE A LA EROSIÓN DEMOCRÁTICA: MÁS CIENCIA, MEJOR POLÍTICA

Joan Subirats

1. La fragilidad democrática en el cambio de época.....	13
2. El escenario de policrisis	15
3. ¿Puede ayudarnos la ciencia a reforzar la democracia?	17
4. Digitalización y democracia	21
5. Inteligencia artificial y democracia	23
6. La democracia necesita poder discutir sobre verdad y mentira con fundamento	28
7. En época de incertidumbre extrema, ¿podemos fiarnos de los expertos?	31
8. La democracia en acción. Políticas públicas y conocimiento	33
9. Unas políticas más sólidas y efectivas para reforzar la democracia	38
10. Avanzando en una mejor interrelación entre ciencia y políticas.....	42
11. En democracia, los problemas se definen entre todos. Ciencia ciudadana y co-creación de conocimiento.....	45
12. ¿Podemos hacer pruebas para ver lo que funciona y lo que no?	48
13. La brecha entre saber y hacer. Las funciones de intermediación y de acción conjunta en las relaciones ciencia-políticas públicas	50
14. A modo de conclusión. ¿Cuáles son las perspectivas de futuro de una más sólida relación entre ciencia y política? ¿Puede ayudar todo ello a reforzar la credibilidad y legitimidad de la democracia?	53
Bibliografía.....	56

PARTE SEGUNDA: RELIGIÓN Y RELIGIOSIDAD EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI: UNA MIRADA PROSPECTIVA

Rafael Ruiz Andrés

1. Introducción	61
2. En torno a la secularización: claves para la comprensión de la transformación religiosa en España.....	63
2.1. Breve cronología de la secularización: un proceso dilatado en el tiempo	64
2.2. La secularización: tres aproximaciones para comprender un proceso complejo	65
3. Repensando el siglo XXI: panorámica de 25 años de cambio social y religioso	69
3.1. La religión en el contexto de la sociedad pluralista del siglo XXI....	71
3.2. El proceso de secularización en un contexto de acelerado cambio social.....	77
4. Radiografía: religión, no-religión e hibridación en la España del siglo XXI	83
4.1. La religión en España	83
4.2. La no-religión en España	96
4.3. ¿Hacia una religiosidad híbrida?	101
5. Reflexiones finales	108
Bibliografía.....	110

PARTE TERCERA: DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo 1

JÓVENES: PRECARIEDAD, INCERTIDUMBRE Y DESIGUALDAD

Daniel Sorando

1. Introducción	121
2. Un camino borroso: modernidad tardía, incertidumbre y heterogeneidad de las transiciones	122
3. La metamorfosis institucional: el declive de los soportes colectivos	127
3.1. No es país para jóvenes: políticas públicas y desigualdad intergeneracional	127
3.2. Transiciones desiguales desde la educación al trabajo: el descrédito de la meritocracia	132
3.3. Dinámicas de precarización: los jóvenes ante el mercado laboral español	136
4. La vivienda: clave de bóveda de la gran brecha, generacional y de clase ...	142
4.1. Generación inquilina: ¿un conflicto intergeneracional?	145
4.2. Estrategias familiares de acumulación de riqueza: herencia y desigualdad	149
5. El viaje de la pobreza en el siglo XXI: de los mayores a los jóvenes	151
6. El metabolismo generacional: biografías dañadas	153
6.1. El aplazamiento de la emancipación: irte de casa cuando ya no eres joven	154
6.2. Depresión de la fecundidad: querer y no poder	158
6.3. Las heridas de la incertidumbre: salud mental y suicidio	161
6.4. Consecuencias políticas: hacerse sujeto político en la incertidumbre	162
7. Conclusiones: una sociedad en riesgo	167
Bibliografía	170

Capítulo 2

¿ES ESPAÑA MÁS SEGURA? SEGURIDAD Y DELINCUENCIA EN ESPAÑA. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y TENDENCIAS EVOLUTIVAS

Óscar Jaime Jiménez, Daniel Sansó-Rubert Pascual y Williams Gilberto Jiménez-García

1. Introducción	183
2. Una breve aproximación a un escenario de seguridad en continua transformación	186
3. Inseguridad ciudadana y delincuencia. Tesis interpretativas y fuentes explicativas	188
4. Un breve barniz metodológico	192
5. Principales amenazas y tendencias criminógenas para la sociedad española en términos de vulneración de su seguridad	194
5.1. Breve radiografía introductoria de la escena criminal española	195
5.2. Terrorismo	198
5.3. Criminalidad organizada. Especial atención al narcotráfico	201
5.4. Trata de seres humanos para su explotación laboral y sexual	208
5.5. Violencia de género	215
5.6. Criminalidad informática y ciberdelincuencia	220
5.7. Menores y delincuencia juvenil	226
5.8. Delitos de odio y discriminación	233
5.9. Delincuencia patrimonial	237

5.10. Delincuencia contra la libertad e indemnidad sexual	241
6. Conclusiones: por una sociedad segura y sin violencia	246
Bibliografía	249

Capítulo 3

50 MILLONES POR MINUTO. REDES SOCIALES, MIGRACIÓN Y EL NUEVO TEJIDO DIGITAL DE LA MOVILIDAD

Cecilia Estrada Villaseñor

1. Introducción	255
2. La situación de las redes sociales en los países origen de las migraciones	257
2.1. Migrantes conectados	257
2.2. Migración y redes sociales. Un marco de análisis	263
3. ¿Cómo afectan las redes sociales en la decisión de emigrar?	270
4. Las redes sociales como herramienta para la organización migratoria ...	276
4.1. Desinformación en el proceso migratorio	281
5. El impacto de las redes sociales en la opinión pública de los países de destino de los inmigrantes y en las políticas migratorias	283
5.1. El discurso sobre la inmigración	283
5.2. Percepciones y desinformación	285
5.3. El impacto de las redes sociales en la percepción pública de la migración	286
5.4. El papel de los algoritmos en la difusión de discursos de odio o inclusión	289
5.5. Las narrativas sobre la inmigración	290
6. Conclusiones	293
Bibliografía	298

Capítulo 4

EL TURISMO EN ESPAÑA: DESEQUILIBRIOS Y CONFLICTIVIDAD DE UN CRECIMIENTO SIN LÍMITES

Raquel Huete, Alejandro Mantecón y Moisés Simancas

1. Introducción	305
1.1. El turismo como realidad social compleja y problemática	305
2. El contexto mundial	308
2.1. España en los rankings internacionales de turismo	308
2.2. La nueva promesa: competitividad sostenible	310
2.3. Tendencias globales	311
3. El turismo como fenómeno social	314
3.1. Los españoles como turistas	314
3.2. Los turistas que nos visitan	316
3.3. ¿Demasiados turistas?	320
4. Los retos de la (in)sostenibilidad del turismo	321
4.1. El turismo en el territorio	321
4.2. La insostenibilidad ambiental del modelo turístico español	325
4.3. La vivienda turística como problema	331
4.4. La crisis del trabajo en el sector turístico	335
4.5. La convivencia entre residentes y turistas: el aumento de la crítica social al turismo	341
5. Las respuestas	345
5.1. Las respuestas institucionales	345
5.2. Redistribución de la riqueza: las medidas fiscales	347

5.3. La respuesta tecnológica: los Destinos Turísticos Inteligentes.....	348
5.4. ¿Economía colaborativa o capitalismo de plataformas?	351
5.5. Decrecimiento	353
6. Algunas conclusiones: la sociedad local en el centro del debate.....	354
Bibliografía.....	358

PARTE CUARTA: REDES Y TERRITORIO

Capítulo 5

CRISIS DEMOGRÁFICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y FUTURO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO

Agustín José Menéndez

1. Introducción	369
2. Tendencias demográficas en la Unión Europea	371
2.1. Tendencias a escala europea	372
2.2. Tendencias por países	382
3. La paradoja europea	394
3.1. Europa atraviesa una crisis demográfica, que está siendo paliada por un saldo migratorio positivo	394
3.2. La verdadera paradoja europea	400
4. La problemática europeización de las políticas migratorias nacionales ..	403
4.1. La europeización implícita de la política migratoria: el surgimiento de los estatus de “proto-ciudadano” y de “nacional de un tercer país” ..	405
4.2. El desarrollo sobrevenido de una política migratoria común, causado por el imperativo de eliminar los controles físicos en las fronteras para crear un “mercado único”	413
4.3. La formalización de la europeización: Maastricht, Ámsterdam y Tampere	417
4.4. La “segurización” de la política migratoria con la guerra contra el terrorismo y los efectos duraderos de la ampliación al este	419
4.5. El repliegue de la ciudadanía europea y la devaluación de la política “liberal” de emigración con la crisis de 2008	425
4.6. En particular, la limitada, menguante e insuficiente política de integración	428
5. Conclusiones.....	432
Bibliografía.....	438
Anexo	447

Capítulo 5

**CRISIS DEMOGRÁFICA DE LA UNIÓN
EUROPEA Y FUTURO DEL ESTADO
DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO**

Agustín José Menéndez
Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción

Permítame el lector empezar con un pequeño juego. Piensen en una larga y documentada carta. Su destinatario es la persona que ocupa la Presidencia de la Comisión Europea. En ella se defiende, con gran firmeza, que Europa debe actuar de forma rápida para hacer frente a los retos demográficos a los que se enfrenta no sólo el viejo continente, sino el mundo. La misiva pone esos desafíos en relación con los límites planetarios que nuestro modelo de crecimiento está llevándonos a sobrepasar, poniendo en peligro de este modo la continuidad del experimento humano en la tierra. Su autor aboga, de forma explícita, por lo que suelen denominarse las políticas de decrecimiento (y que quizás de forma más precisa hayamos de caracterizar como de postcrecimiento)¹. ¿Cuándo cree usted que podría haber sido escrita la carta? ¿Y quién podría ser su remitente?

La carta no fue escrita en 2025, aunque su contenido y los argumentos que en ella se contienen puedan parecernos de gran actualidad. Tampoco lo fue en 2020, en 2010, en 2000, en 1990, ni tan siquiera en 1979, la primera y la última vez en que uno de los dirigentes de las principales potencias, el entonces presidente de Estados Unidos, hiciera un llamamiento a repensar el modelo socioeconómico de crecimiento (Carter, 1979). Lo fue en 1972. Es decir, hace más de cincuenta años. Su remitente no fue una de las pioneras militantes del movimiento ecologista (aunque es cierto que el autor se estaba entonces convirtiendo a la causa ecologista), ni un científico, ni un muy temprano defensor de los derechos de los inmigrantes, sino el entonces vicepresidente de la Comisión Europea, y en cuestión de meses, aunque por breve tiempo, presidente de esa institución, Sicco Mansholt (Mansholt, 1972)². El autor ocupaba, por tanto, un cargo de máxima responsabilidad

¹ Tanto los autores favorables del decrecimiento como aquellos que argumentan en favor del postcrecimiento insisten sobre la imposibilidad material de que el producto crezca de forma indefinida en un mundo finito. Hay considerables diferencias acerca de cuál sea la alternativa y cómo se llegue a ella. La literatura sobre el postcrecimiento insiste en el error estratégico de identificar el bienestar humano con el Producto Interior Bruto como indicador económico. Entre los centenares de obras de una literatura enorme, puede consultarse Jackson (1999). Y de forma reciente, aplicado a los retos que afronta la Unión Europea, véase Turiel (2024).

² Las reflexiones ulteriores de Mansholt sobre los desafíos demográficos y medioambientales, profundamente influidos por el informe Meadows del Club de Roma, pueden en-

institucional, prolongación de su condición de comisario de Agricultura de la Comunidad Económica Europea desde la constitución de la misma (Van Merriënboer, 2011).

Es difícil no concluir que la carta de Mansholt fue una gran ocasión perdida. En este capítulo pretendo tomar en serio uno de los desafíos que sigue planteándonos. Trato de abordar los retos demográficos a los que se enfrenta la Unión Europea; por razones de espacio, me centraré en su crisis demográfica, cuya manifestación más espectacular, pero quizás no más profunda, es el saldo vegetativo negativo desde 2012: los fallecimientos superan desde entonces a los nacimientos, algo que hace mucho más compleja la reproducción de los sistemas sociales y económicos. Al fondo del análisis, pero sólo al fondo por razones de espacio, estarán las profundas transformaciones de la demografía mundial que no sólo tendrán grandes consecuencias a medio y a largo plazo, sino que están teniéndolas ya. Mientras que Europa se enfrenta a un escenario de decrecimiento de la población, la evolución demográfica africana es radicalmente opuesta, con una natalidad muy alta, en un contexto marcado por enormes desigualdades sociales y económicas.

El trabajo se estructura en tres partes. En la primera presento al lector los datos estadísticos que sustentan mi afirmación de que Europa lleva décadas inmersa en una crisis demográfica, que se acelera con el paso del tiempo. Esa crisis se manifiesta, fundamentalmente, en una tasa de fertilidad netamente por debajo de la tasa de reemplazo, en un saldo vegetativo en números rojos (como acabo de indicar) y en un número de personas dependientes (con frecuencia necesitadas de muchos cuidados) al alza. En tales circunstancias, los flujos inmigratorios son una condición necesaria pero no suficiente para lograr la reproducción de las estructuras sociales. Considero los datos desde dos perspectivas: agregada, correspondiente al conjunto de la Unión Europea, y desagregada, con atención a las dinámicas nacionales.

En la segunda, la más breve, formulo la paradoja europea, o lo que es lo mismo, la tensión que existe entre la crisis demográfica, a resultas de la cual los influjos migratorios son una condición necesaria pero no suficiente para la “reproducción” de los sistemas sociales y económicos, y la creciente articulación política de posiciones excluyentes que abogan no sólo por no permitir la llegada de más inmigrantes, sino por expulsar a los que ya se encuentran asentados en nuestro territorio. Mientras llevamos años preguntándonos por qué persisten los flujos pese a que haya importantes sectores de la población partidarios de la llamada “inmigración cero”, creo que es

contrarse en Mansholt (1974). La carta a Malfatti alteró la percepción que una parte de la opinión pública europea tenía de Mansholt. En junio de 1972, el “club” de la revista francesa *Le Nouvel Observateur* reunió a varios intelectuales y actores públicos para discutir en torno a los retos ecológicos y demográficos. Sicco Mansholt fue uno de los principales intervinientes. Los textos fueron publicados en español (Marcuse et al., 1975). La carta, junto con un estudio introductorio, ha sido recientemente republicada en Francia. Véase Mansholt (2023).

pertinente interrogarse sobre por qué persiste la movilización política de los sentimientos excluyentes cuando hay razones de peso para concluir que sin los saldos migratorios positivos las sociedades europeas se enfrentarían a problemas aún más graves.

En la tercera, ofrezco algunos de los elementos necesarios para entender la paradoja europea. En particular, analizo la política migratoria de la Unión Europea, desarrollada de forma sobrevenida y durante largo tiempo presuntamente apolítica. Tomar en serio estos límites es fundamental para entender las carencias de la misma, especialmente en lo que concierne a las políticas de integración. Presto especial atención a las razones estructurales que explican la influencia que ha tenido el discurso de la “segurización” de las fronteras en el desarrollo de la política europea. Razones que hay que buscar no sólo en el impacto de algunos eventos externos de gran trascendencia (la “guerra contra el terrorismo”, las “crisis de los refugiados”), sino en las oportunidades de movilización política de las contradicciones de la propia política europea.

A ello siguen las conclusiones, en las que, amén de recapitular los argumentos del capítulo, se señala la importancia fundamental de articular una filosofía política del pluralismo, capaz de trascender los paradigmas tanto del “multiculturalismo” como del “asimilacionismo”.

2. Tendencias demográficas en la Unión Europea

Para responder a las preguntas enunciadas en la introducción, procedo primero a presentar al lector los datos que nos permiten hacernos una idea cabal de las tendencias demográficas en la Unión Europea, a partir de los proporcionados por Eurostat.

Como ya se indicó hace unas líneas, considero esa realidad demográfica desde dos perspectivas: las cifras agregadas de la Unión Europea y los números propios de los Estados (siguiendo el modelo de Le Bras, 2024³).

Tiene sentido considerar los datos globales de la Unión Europea porque, aun de forma incompleta y compleja, existe ya un embrión de comunidad política, que está adquiriendo rasgos de estatalidad⁴. Las instituciones supranacionales tienen competencias y poderes que pueden ejercer en lo

³ Les Bras afronta la realidad estadística desde una tercera perspectiva, que podemos caracterizar como regional/local. Hacerlo en este trabajo me llevaría a exceder los límites razonables del mismo.

⁴ Entre otros, los que derivan de la competencia exclusiva del Banco Central Europeo (BCE) para decidir e implementar la política monetaria de la Eurozona y la existencia de Frontex, un embrión de policía federal que actúa en las fronteras exteriores, y a la que nos referiremos en el apartado 4.

que se refiere a las distintas políticas capaces de incidir en la evolución de la demografía europea. No en menor medida, como veremos en el apartado 3, por lo que respecta a la política migratoria (así como a las políticas sociales). A ello se añade que la libre circulación tanto de personas como de factores económicos implica una mayor fluidez de flujos de población dentro de la Unión Europea que hacia o desde el exterior de la misma (aunque esa movilidad “interior” sigue siendo inferior a la registrada dentro de los propios Estados europeos, sin mencionar a los Estados Unidos de América⁵).

Dicho lo cual, esa mirada de conjunto es insuficiente. Resulta evidente que lo es una vez que consideramos la evolución demográfica de los distintos Estados miembros de la Unión. Como veremos, cabe reconocer, de forma prácticamente inmediata, trayectorias demográficas muy distintas; en particular, las características de los países de Europa Occidental (que designaremos como UE-15⁶) y de Europa Oriental (referidos como UE-8⁷ o UE-8+3⁸).

Los datos, en la medida en que están disponibles, se presentan siempre desde 1989, año en el que se inicia la andadura social y política de la Unión Europea, al crearse las condiciones en las que se hace posible la que llegará a ser su configuración formal y jurídica en la mitad de los años 2000, con la ampliación al este de 2004 y de 2007. Cuando presente los datos desagregados por Estados, no aparecerán en las tablas los datos de los 27, sino una selección de Estados representativos, para facilitar la manejabilidad de los datos.

2.1. *Tendencias a escala europea*

En este apartado, consideraré la evolución de la tasa de fertilidad en la UE. La misma se sitúa de forma de clara por debajo de la tasa de reemplazo (2,1 hijos por mujer) desde el año 2000, primera fecha para la que hay datos agregados. Algo que de por sí explica un saldo vegetativo que se ha adentrado ya en terreno negativo. Tras ello, presentaré los datos relativos al saldo migratorio, que registran una clara tendencia al alza. Tan fuerte que ha permitido la persistencia del crecimiento de la población total, compensando con creces el saldo vegetativo negativo.

⁵ La comparación con los Estados Unidos es recurrente. Véase, por ejemplo, Kahanec (2013).

⁶ Por corresponderse con los 15 primeros Estados que accedieron a la condición de miembros de las Comunidades Europeas primero, y de la Unión después).

⁷ Por los 8 países de Europa del Este que se convirtieron en Estados miembros de la UE en 2004.

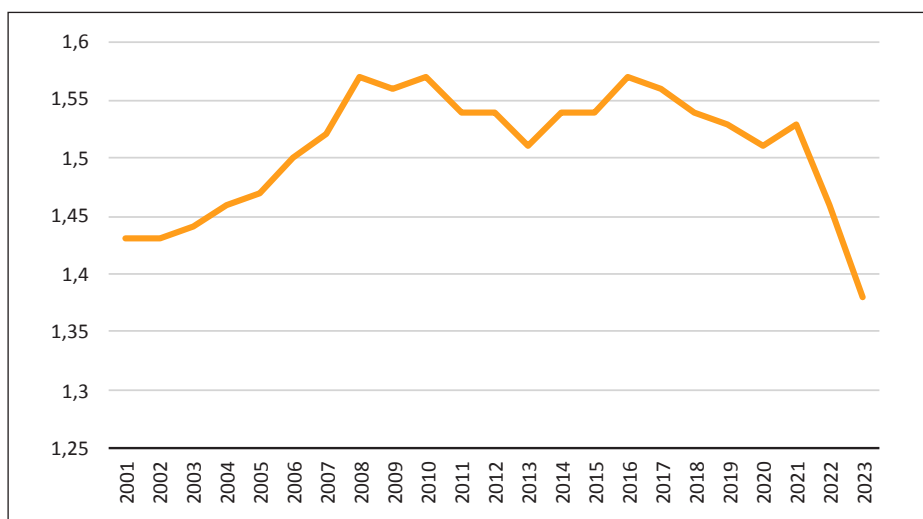
⁸ Para incluir también a Rumania, Bulgaria y Croacia, que accedieron a la UE en 2007, los dos primeros, y 2013, en el caso de este último país.

A) La tasa de fertilidad europea está muy lejos de la tasa de reemplazo

Como acabo de señalar, Eurostat sólo elabora la tasa de fertilidad de la Unión Europea en su conjunto a partir del año 2000, debido al carácter incompleto de las series nacionales. No obstante, se puede afirmar, sobre la base de los datos que ofreceremos en el apartado 1.2. a nivel desagregado, que la tasa de fertilidad ha estado sistemáticamente por debajo de la tasa de reemplazo durante todo el período que consideramos.

Aunque no de forma homogénea en todo el territorio de lo que hoy es la Unión Europea, la tasa de fertilidad comenzó a situarse por debajo de la de reemplazo en varios países de Europa Occidental ya en los años 70. No así en la Europa del Este, en la que, sin embargo, se experimentó un fuerte descenso a partir de 1989, en medio de una fuerte crisis social y económica. Pero también sabemos que la tasa comenzó a repuntar a mediados de los años 90, y mantuvo una tendencia al alza hasta el año 2010 (gráfico 1). Momento en el que el efecto combinado de la segunda policrisis europea y las políticas de austeridad se hicieron sentir en todas las dimensiones de la vida europea. A partir de ese momento, se ha experimentado un claro descenso, acelerado a partir de 2020, año en el que, como es bien sabido, comienza la *sindemia*⁹ de la COVID-19.

Gráfico 1 – Evolución de la tasa de fertilidad (nacimientos por mujer) en la Unión Europea. 2001-2023

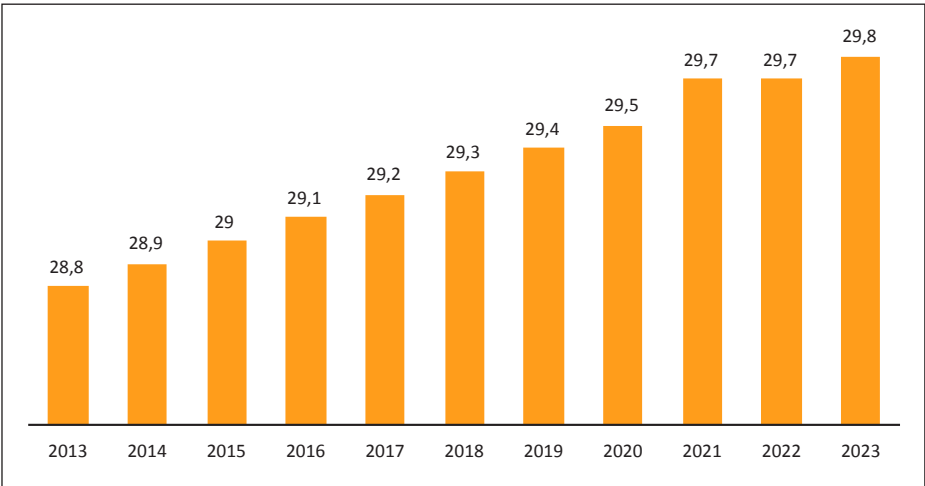


Fuente: Eurostat. Datos en la tabla A.1 del Anexo.

⁹ Observará el lector que utilizo el término “sindemia” en lugar del de “pandemia”. Ello se debe a que el primer término enfatiza la interacción de la pandemia con factores sociales, políticos y ecológicos. Dicho de otro modo, al referirme a “sindemia” y no a “pandemia”, llamo la atención al lector sobre el hecho de que los efectos de la COVID-19, como los de otras patologías, no dependen sólo de las características puramente biológicas del virus. Véase en particular Mendenhall (2017).

El inicio del descenso de la tasa de fertilidad coincidió en el tiempo con el aumento de la edad en la que se tenía el primer hijo (gráfico 2). En la medida en la que, a partir de los 90, la tasa de fertilidad comenzó a repuntar, se pensó que lo que estaba sucediendo no era tanto un descenso de fertilidad a largo plazo, cuanto un mero cambio sociológico consistente en una maternidad más tardía. Ciertamente, parece oportuno considerar de forma diferenciada ambos parámetros. Pero mientras que en los años 90 y los 2000 era plausible sostener que la edad más avanzada del primer parto podía ser compatible con una tendencia al equilibrio demográfico (como veremos, Francia rozó la tasa de reemplazo en 2010, con una tasa de fertilidad de 2,03), esa tendencia se ha quebrado desde 2010, y hoy observamos que el retraso en la maternidad se sobrepone a una menor natalidad (aunque esta parece estar causada en mayor medida por el número de mujeres que no tienen ningún hijo a lo largo de su vida).

Gráfico 2 – Evolución de la edad media a la que se tiene el primer hijo en la Unión Europea. 2013-2023



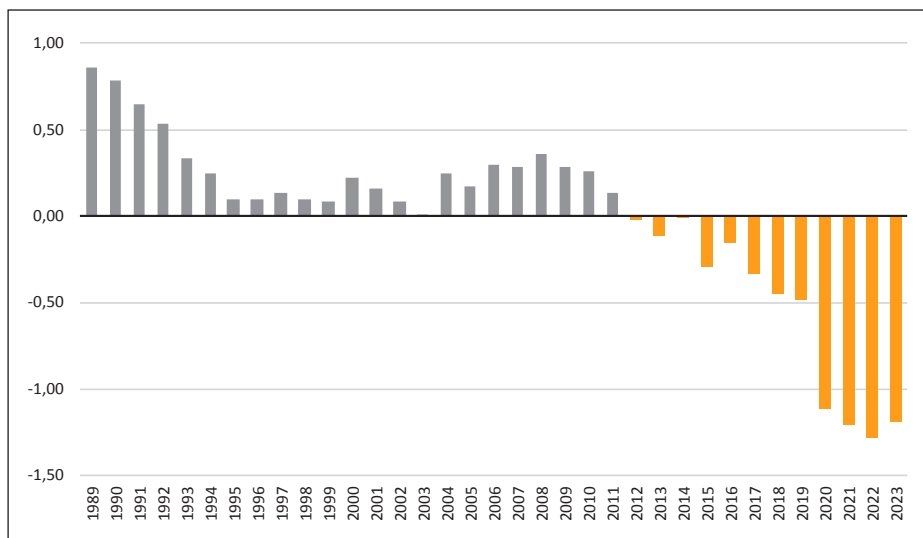
Fuente: Eurostat. Datos en la tabla A.1 del Anexo.

B) Un saldo vegetativo que no sólo ha tendido a disminuir, sino que se ha vuelto negativo

El resultado de varias décadas en las que la tasa de fertilidad se sitúa por debajo de la tasa de reemplazo es que la Unión Europea experimente, desde 2012, un crecimiento natural de la población negativo (gráfico 3). O lo que es lo mismo, los fallecimientos superan ampliamente a los nacimientos.

En 2023 el saldo vegetativo fue negativo en quince de los veintisiete Estados de la Unión Europea, lo que se tradujo en un diferencial de casi -1,2 millones de personas (ligeramente inferior a los registrados en 2021 y 2022, probablemente por la reducción de la mortalidad excesiva que se registró en esos años, a resultas de la sindemia de la COVID-19).

Gráfico 3 – Evolución del saldo vegetativo de la población en la Unión Europea. En millones. 1989-2023

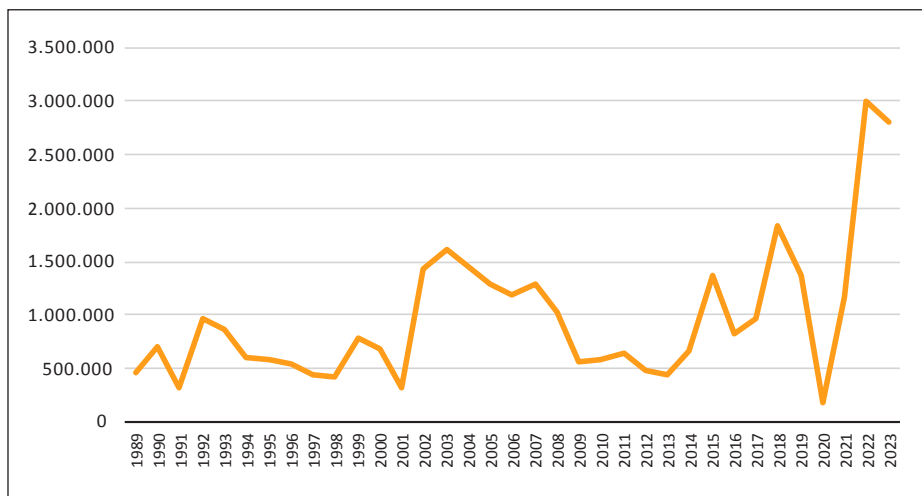


Fuente: Eurostat. Datos en la tabla A.1 del Anexo.

C) Un saldo migratorio crecientemente positivo

Hemos visto en las secciones anteriores que en la Unión Europea fue reduciéndose la diferencia entre nacimientos y fallecimientos hasta que en 2012 experimentó por primera vez un saldo vegetativo negativo, tendencia que se ha mantenido hasta la fecha, con un progresivo incremento de los números rojos de esa variable. Sin embargo, habíamos indicado que la población total de la Unión Europea, aunque de forma muy modesta en comparación con la evolución demográfica de otros continentes, y señaladamente de África, ha seguido aumentando. La posibilidad material de que estas dos tendencias se den simultáneamente deriva de la existencia de un saldo migratorio que no sólo viene siendo positivo desde 1989, sino que ha experimentado un fuerte crecimiento en estos últimos años.

Gráfico 4 – Evolución del saldo migratorio neto en la Unión Europea. 1989-2023



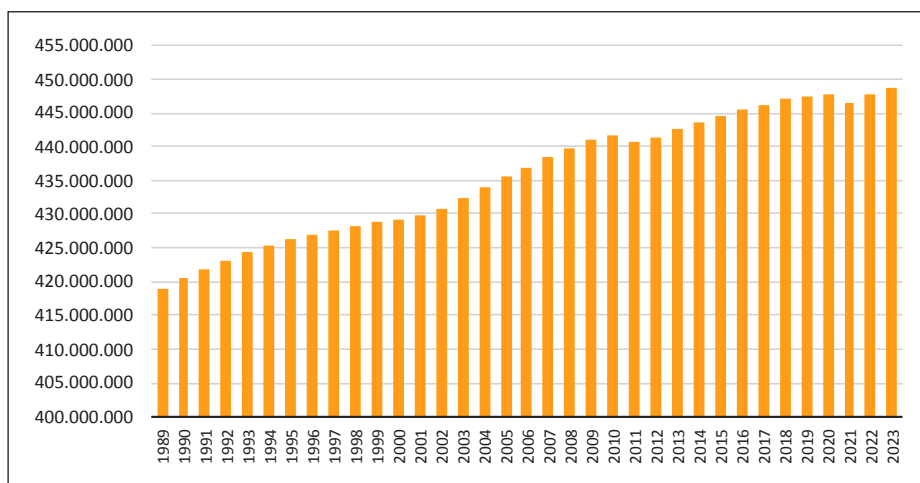
Fuente: Eurostat. Datos en la tabla A.1 del Anexo.

El gráfico 4 muestra claramente que el saldo es constantemente positivo porque el número de inmigrantes supera al de emigrantes. Aunque la tendencia a medio plazo es al alza, la coyuntura económica y social deja una clara huella en forma de oscilaciones en las cifras. La crisis de 2008 da lugar a una reducción clara del contingente de inmigrantes, que se prolonga en el tiempo. La pandemia de la COVID-19 provoca una caída puntual, con efectos mucho más limitados desde una perspectiva temporal. Además, el gráfico registra de forma clara y neta un aumento fortísimo en 2015, coincidente con la crisis humanitaria de los refugiados. De especial importancia cara a este capítulo es el incremento espectacular que se registra a partir de 2021, clara muestra de la dependencia estructural de la inmigración que la Unión Europea en su conjunto ha desarrollado a la hora de garantizar la reproducción de su sistema social y económico.

D) Una tendencia sostenida al aumento de la población total

La población total de la Unión Europea ha experimentado un crecimiento sostenido desde 1989, pasando de aproximadamente 419 millones a 448 millones (gráfico 5), o lo que es lo mismo, un crecimiento del 6,92% en un periodo de 35 años. La tasa de crecimiento es esencialmente homogénea a lo largo del tiempo, aunque hay dos momentos en los que el crecimiento se convierte en negativo: 2011, dato que debemos asociar con la crisis fiscal de la Eurozona; y 2021, que se explica por la mortalidad excesiva causada por la pandemia de la COVID-19 y por la caída de los flujos inmigratorios. En ambos casos, las tendencias revierten a la “normalidad” en el año inmediatamente sucesivo.

Gráfico 5 – Evolución de la población total de la Unión Europea (EUR-27). 1989-2023

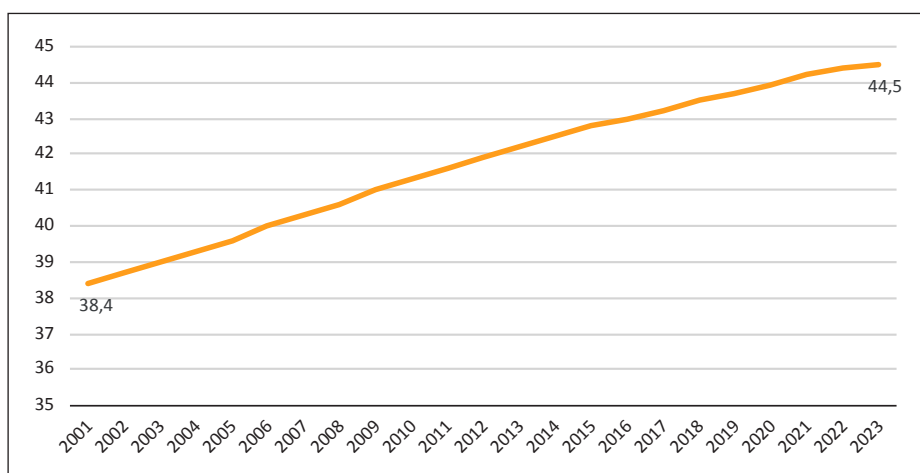


Fuente: Eurostat. Datos en la tabla A.1 del Anexo.

E) Una población que envejece, especialmente en las ciudades

La descripción del cuadro general de evolución de la población de la Unión Europea se completa cuando consideramos la evolución de la edad mediana (gráfico 6). En lo que va de siglo XXI (período para el cual Eurostat nos ofrece datos agregados al nivel de la UE) la edad mediana ha aumentado seis años, de los 38,4 a los 44,5, lo que indica claramente una rápida tendencia al envejecimiento de la población. Se trata de un fenómeno que se

Gráfico 6 – Evolución de la edad mediana en la Unión Europea. 2001-2023

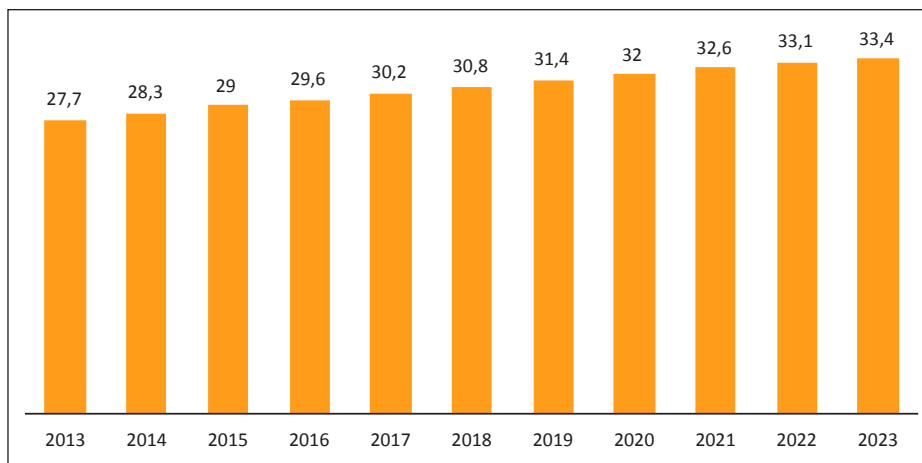


Fuente: Eurostat. Datos en la tabla A.1 del Anexo.

produce en todo el mundo, pero que se manifiesta de forma especialmente aguda en Europa (también en otras regiones del mundo, particularmente en China, y en menor medida en Estados Unidos). Piénsese a este respecto que la edad mediana de África –que ya vimos es un continente en rápida expansión demográfica que podría prolongarse en los años venideros– es de 20 años.

Este envejecimiento viene de la mano de un aumento constante de las personas que, dada su edad, pueden tener dificultades para contribuir materialmente a la sociedad y que, antes al contrario, pueden necesitar que les sean prestados cuidados por parte de los miembros de la sociedad en edad más joven. En lo que va de siglo el porcentaje de población de 65 y más años ha pasado del 16,2% al 21,3%. Es bien sabido, al mismo tiempo, que los avances médicos y, quizás de forma aún más relevante, el mantenimiento de estilos de vida activos implican que tal vez sea inadecuado fijar en los 65 años la transición de la vida activa a la vida “pasiva”. Tal cuestión se encuentra en el centro de los debates sobre el eventual retraso de la edad de jubilación en toda Europa. Con independencia del juicio que merezcan tales cuestiones, parece evidente que existen límites físicos más allá de los cuales el problema del envejecimiento no puede ser resuelto con la extensión constante de la edad legal de jubilación. Basta en este sentido observar que entre 2013 y 2023 la tasa de dependencia ha aumentado en casi 6 puntos en la Unión Europea (gráfico 7), y que las proyecciones apuntan en la misma dirección.

Gráfico 7 – Evolución de la tasa de dependencia en la Unión Europea (UE-27). 2013-2023



Fuente: Eurostat. Datos en la tabla A.1 del Anexo.

Aunque la tasa de dependencia tienda a crecer de forma menos rápida en las zonas urbanas que en el total de la población, la misma también crece (tabla 1), por lo que las ciudades experimentan lo que ha dado en denominarse como un “gerontocrecimiento”.

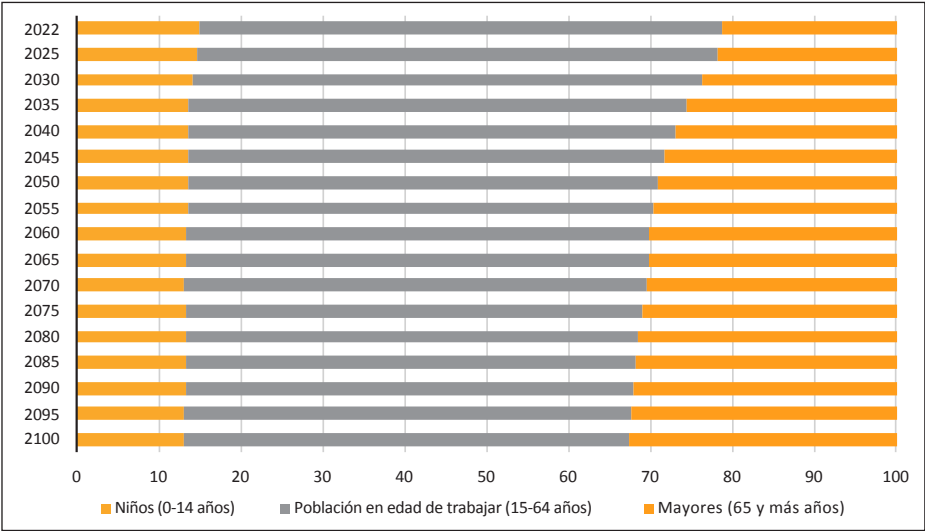
Tabla 1 – Evolución de la tasa de dependencia en zonas urbanas en algunos países de la Unión Europea. 2012-2023

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Italia	32,6	33,3	34	34,5	35	35,4	35,8	36,4	37	37,5	37,8	38,4
Portugal	29,7	30,6	31,4	32,1	33	33,8	34,6	35,6	36,5	37,3	37,8	38,2
Grecia	30,7	31,6	32,4	33,1	33,6	34,1	34,6	35,1	35,6	35,6	36,2	36,7
Croacia	27,1	27,7	28,6	29,4	30,3	31,5	32,7	33,8	34,9	35,6	36,1	36,6
Alemania	31,5	31,6	32	32	32,4	32,8	33,2	33,7	34,2	34,7	34,9	35,2
Francia	27,5	28,3	29,2	30,1	30,9	31,6	32,3	33	33,4	33,8	34,3	34,8
Eslovenia	25	25,7	26,6	27,6	28,6	29,6	30,5	31,3	32,1	33,1	33,7	34,3
Unión Europea	27,7	28,3	29	29,6	30,2	30,8	31,4	32	32,6	33,1	33,4	33,9
Letonia	28,1	28,8	29,5	30,2	30,8	31,4	31,7	32,3	32,9	33,1	33,3	33,9
Suecia	29,9	30,6	31,1	31,5	31,6	31,7	31,9	32,1	32,4	32,6	32,8	33,1
República Checa	24,6	25,7	26,6	27,6	28,6	29,6	30,4	31,1	32,3	32,6	32,1	32,3
Hungría	25,1	25,7	26,4	27	27,7	28,3	29	30,1	30,9	31,4	31,6	31,9
Países Bajos	25,5	26,4	27,2	27,8	28,4	29	29,5	30,1	30,6	31,1	31,4	31,8
Polonia	20,4	21,2	22,2	23,1	24,2	25,3	26,4	27,5	28,9	29,7	30,8	31,8
Bélgica	26,9	27,4	27,8	28,2	28,6	29,1	29,5	29,9	30,2	30,6	30,8	31,3
Rumania	23,9	24,3	25,2	25,9	26,7	27,5	28,1	29	29,7	30,3	30,7	31,2
España	26,3	27,2	27,8	28,2	28,6	29	29,2	29,5	29,7	30,2	30,4	30,8
Eslovaquia	18,4	19	19,7	20,6	21,5	22,5	23,5	24,5	25,5	26,1	27	27,9

Fuente: Eurostat.

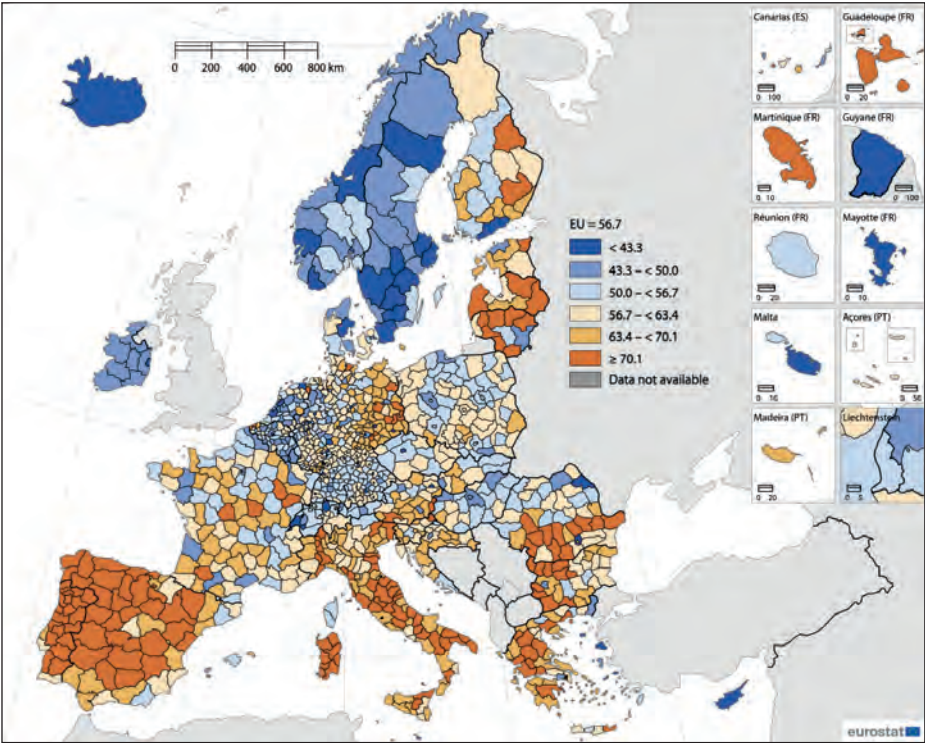
Es significativo, en este sentido, que Eurostat proyecte a medio y a largo plazo un incremento de la tasa de dependencia (gráficos 8 y 9), con una alteración de la pirámide poblacional, que se estrecha aún más por su base (población por debajo de los 18 años) y que crece fuertemente en las cohortes por encima de los 65 años.

Gráfico 8 – Proyección de la evolución de la población por grupos de edad en la Unión Europea. En porcentaje. 2022-2100



Fuente: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:EUROPOP2023_Figure_2_Projected_population_by_broad_age_group_EU_1_January_2022-2100.png

Gráfico 9 – Proyección a 2050 de la tasa de dependencia en la Unión Europea, por regiones NUT



Fuente: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20210930-1>

F) La población europea representa un porcentaje decreciente de la población mundial

A ello conviene añadir que el crecimiento de la población de la Unión Europa es muy inferior al que experimentan otras zonas geográficas (tabla 2). El peso global del continente europeo en la población mundial ha descendido desde 1900. Si en esa fecha los europeos sumaban el 25% de la población del mundo (que rondaba los 1.650 millones), en 2020 sólo éramos el 10% (del cual, sólo el 6% corresponde a la Unión Europea). En 2100, la proporción habrá descendido al 5%. Dada la proximidad geográfica, y dado el sentido de los flujos de población, es especialmente relevante anotar la inversión de la relación demográfica con África. Si en 1950 la población europea suponía el doble de la de África, y en 1990 la europea (721) era todavía superior a la africana (630), en el año 2000 África había superado con creces la europea (810 frente a 727). Hoy la europea sólo ha crecido marginalmente (748) mientras África ha experimentado un aumento exponencial (1.341), casi doblando a la europea. Aunque las tendencias a largo plazo pueden verse afectadas por multitud de factores, en 2100 se espera que Europa haya descendido a 587 millones, mientras la población africana se haya más que duplicado, convirtiéndose en el segundo continente más poblado del mundo, tras Asia. Si se mantienen las circunstancias sociales y económicas actuales, es evidente que esa evolución no estaría privada de enormes consecuencias para ambos continentes. No en menor medida por lo que concierne a la generación de flujos migratorios.

Tabla 2 – Evolución histórica de la población mundial por continentes. En millones. 1700-2100

	1700	1800	1900	2000	2050	2100
África	107	107	133	810	2.485	3.924
Asia	446	635	947	3.711	5.293	4.674
<i>Asia sin China e India</i>	129	87	262	1.401	2.310	2.373
<i>India</i>	179	190	285	1.050	1.670	1.530
<i>China</i>	138	358	400	1.260	1.313	771
Europa	121	203	408	727	703	587
América	12	31	156	830	1.170	1.097
<i>Centro Sur América</i>	11	24	74	519	749	649
<i>Norte América</i>	1	7	82	311	421	448
Oceanía	2	2	6	31	58	69
Total	679	978	1.650	6.109	9.709	10.351

Fuente: Livi Bacci, 2024.

2.2. Tendencias por países

Como es regla general en todas las estructuras demográficas, las huellas del pasado europeo (lejano y reciente) son visibles, a poco que analicemos los datos, en la estructura poblacional europea. El análisis de los datos agregados, no ya a escala europea, sino a escala nacional, es en este sentido revelador. Procedo pues, antes de presentar los datos, a elaborar estos dos puntos de forma sintética.

El primero es que las cifras que se estudiarán a continuación reflejan la neta división este/oeste, que tiene profundas raíces históricas, pero que se vio fuertemente reforzada tras la Segunda Guerra Mundial por la Guerra Fría. El fin de esta en 1989 dio lugar a lo que tendemos a considerar como un proceso de convergencia política y económica de una parte de los países del este (aquellos que se convirtieron en Estados miembros de la Unión Europea). Dejando de lado por un momento la necesidad de matizar ese juicio (Betts, 2019), es evidente que la llamada “vuelta a Europa” o simplemente “transición” (al modelo socioeconómico europeo) han sido muy complejas, y han dado lugar a una dinámica demográfica que sigue dividiendo a Europa entre oeste y este. La diferencia que salta a la vista es que mientras todos los países de Europa Occidental han visto aumentar su población (pese al descenso sostenido, aunque como veremos desigual, de su tasa de fertilidad), buena parte de los países del este que se han integrado en la Unión Europea han visto como esta se reducía (una tendencia que se da, en algunos casos de forma aún más marcada, en los países del este que no forman parte de la UE, Rusia incluida). Además de un rápido descenso de la tasa de fertilidad, esta evolución demográfica (que en algunos casos cabe caracterizar como un auténtico desplome) se debe al saldo migratorio netamente negativo. O dicho de otro modo, el ajuste a las nuevas condiciones sociales y económicas ha pasado por flujos emigratorios sostenidos en el tiempo.

El segundo corresponde a los diferentes patrones demográficos observables dentro de los países “occidentales” de la Unión Europea. Dos son las líneas de diferenciación. Por una parte, el descenso de las tasas de fertilidad es general, pero hay importantes diferencias. Mientras que Francia y los países escandinavos llegaron a rozar la tasa de reemplazo a final de la década de los 2000, Alemania y los países mediterráneos no lograron en ningún momento acercarse a esa tasa de reemplazo. En ambos casos, la segunda polícrisis y la pandemia de la COVID-19 parecen haber conducido a un cambio de tendencia a la baja. Por otra parte, aun cuando en todos los países occidentales la tendencia es al crecimiento de la población, cabe distinguir entre países con un fuerte saldo migratorio positivo (el caso de España, Alemania e Italia) y otros donde el mismo es mucho más débil (Portugal, Grecia). En ambos casos, parece posible hipotetizar una correlación entre la forma en la que se ha institucionalizado el Estado Social y las tendencias demográficas observadas.

A) Tasas de fertilidad: el primer parteaguas demográfico

Un primer factor que marca diferencias entre patrones demográficos es la tasa de fertilidad. Como ya se señaló al considerar los datos agregados a nivel europeo, no disponemos de datos para todos los países de la UE hasta inicios del siglo XXI. Pero en algunos casos tenemos a nuestra disposición series completas desde 1989 (tabla 3).

Tabla 3 – Evolución de la tasa de fertilidad por países de la Unión Europea. 1989-2023

	Francia	Hungría	Rumania	Portugal	Suecia	Países Bajos	Alemania	Unión Europea	Letonia	Grecia	Italia	Polonia	España
1989	:	1,82	2,22	1,57	2,01	1,55	:	:	:	1,40	1,33	:	1,40
1990	:	1,87	1,83	1,56	2,13	1,62	:	:	:	1,39	1,33	2,06	1,36
1991	:	1,87	1,59	1,56	2,11	1,61	:	:	:	1,37	1,30	2,07	1,33
1992	:	1,77	1,51	1,54	2,09	1,59	:	:	:	1,36	1,30	1,95	1,31
1993	:	1,68	1,43	1,52	1,99	1,57	:	:	:	1,32	1,25	1,87	1,26
1994	:	1,64	1,40	1,45	1,88	1,57	:	:	:	1,33	1,21	1,81	1,19
1995	:	1,57	1,33	1,41	1,73	1,53	:	:	:	1,28	1,19	1,62	1,16
1996	:	1,46	1,30	1,44	1,60	1,53	:	:	:	1,26	1,20	1,59	1,14
1997	:	1,37	1,32	1,47	1,52	1,56	:	:	:	1,27	1,22	1,51	1,15
1998	1,78	1,32	1,32	1,47	1,50	1,63	:	:	:	1,24	1,22	1,44	1,13
1999	1,81	1,28	1,30	1,50	1,50	1,65	:	:	:	1,23	1,23	1,37	1,17
2000	1,89	1,32	1,31	1,55	1,54	1,72	1,38	:	1,25	1,25	1,26	1,37	1,22
2001	1,90	1,31	1,27	1,45	1,57	1,71	1,35	1,43	1,22	1,25	1,25	1,31	1,23
2002	1,88	1,30	1,27	1,46	1,65	1,73	1,34	1,43	1,26	1,28	1,27	1,25	1,25
2003	1,89	1,27	1,30	1,44	1,71	1,75	1,34	1,44	1,32	1,29	1,29	1,22	1,30
2004	1,92	1,28	1,33	1,40	1,75	1,72	1,36	1,46	1,29	1,31	1,34	1,23	1,31
2005	1,94	1,31	1,40	1,41	1,77	1,71	1,34	1,47	1,39	1,34	1,33	1,24	1,33
2006	2,00	1,34	1,42	1,37	1,85	1,72	1,33	1,50	1,46	1,40	1,37	1,27	1,36
2007	1,98	1,32	1,45	1,35	1,88	1,72	1,37	1,52	1,54	1,41	1,39	1,31	1,38
2008	2,01	1,35	1,60	1,39	1,91	1,77	1,38	1,57	1,58	1,50	1,44	1,39	1,45
2009	2,00	1,32	1,66	1,34	1,94	1,79	1,36	1,56	1,46	1,50	1,44	1,40	1,38
2010	2,03	1,25	1,59	1,39	1,98	1,79	1,39	1,57	1,36	1,48	1,44	1,41	1,37
2011	2,01	1,23	1,47	1,35	1,90	1,76	1,39	1,54	1,33	1,40	1,42	1,33	1,34
2012	2,01	1,34	1,52	1,28	1,91	1,72	1,41	1,54	1,44	1,34	1,42	1,33	1,32
2013	1,99	1,35	1,46	1,21	1,89	1,68	1,42	1,51	1,52	1,29	1,39	1,29	1,27
2014	2,00	1,44	1,56	1,24	1,88	1,71	1,47	1,54	1,65	1,30	1,38	1,32	1,32
2015	1,96	1,45	1,62	1,31	1,85	1,66	1,50	1,54	1,70	1,33	1,36	1,32	1,33
2016	1,92	1,53	1,69	1,37	1,85	1,66	1,60	1,57	1,74	1,38	1,36	1,39	1,33
2017	1,89	1,54	1,78	1,38	1,78	1,62	1,57	1,56	1,69	1,35	1,34	1,48	1,31
2018	1,87	1,55	1,76	1,42	1,76	1,59	1,57	1,54	1,60	1,35	1,31	1,46	1,26
2019	1,86	1,55	1,77	1,44	1,71	1,57	1,54	1,53	1,61	1,34	1,27	1,44	1,23
2020	1,82	1,59	1,80	1,42	1,67	1,54	1,53	1,51	1,55	1,39	1,24	1,39	1,18
2021	1,83	1,61	1,81	1,35	1,67	1,62	1,58	1,53	1,57	1,43	1,25	1,33	1,18
2022	1,78	1,56	1,71	1,43	1,53	1,49	1,46	1,46	1,47	1,32	1,24	1,29	1,16
2023	1,66	1,55	1,54	1,45	1,45	1,43	1,39	1,38	1,36	1,26	1,21	1,20	1,12

Fuente: Eurostat.

Sobre la base de los mismos, cabe distinguir cuatro grandes patrones:

- El correspondiente a Francia, los países escandinavos y Países Bajos, con tasas sostenidamente más altas que el resto de la UE, y que en la década de los 90 y los 2000 rozan la tasa de reemplazo, aunque a partir de 2010 ven mermar la misma, acelerándose el declive tras la pandemia de la COVID-19. El caso francés es paradigmático: el repunte de los 2000 es claro y consistente, alcanzándose prácticamente la tasa de reemplazo en 2010, para dar paso a un descenso ligero en la década sucesiva (mucho menos marcado que el que observamos en la periferia mediterránea y en el este de Europa) y un descenso neto tras la pandemia (con una tasa en 2023 del 1,66).
- El propio de los países mediterráneos (España, Italia, Portugal o Grecia), donde el repunte de los 2000 no devuelve la tasa de fertilidad a niveles cercanos al reemplazo, y donde, a partir de 2010, la misma entra en claro declive, alcanzando niveles que conducen a una rápida aceleración del saldo vegetativo negativo. España es en este sentido paradigmática. Tras una fuerte caída de la tasa de fertilidad en los años 80, España parte en 1989 con una tasa de fertilidad baja (1,40), que se reduce aún más durante la década de los 90 (alcanzando el nivel de 1,13 en 1998). Durante los 2000 se produce un repunte (que alcanza su máximo de 1,45 en 2008), tras el cual se produce un nuevo desplome, agudizado con la pandemia de la COVID-19, superando en 2023 el dato de reducción de 1998 (con una tasa de fertilidad de 1,12).
- El propio de Alemania, donde se parte de valores no disímiles a los de los países mediterráneos (con una tasa de fertilidad de 1,38 en 2001), pero donde la misma se mantiene estable durante los 90 y los 2000, y sólo repunta, a contratendencia, en la segunda mitad de los 10 (alcanzando 1,60 en 2016); sin embargo, la pandemia de la COVID-19 lleva también a un empeoramiento de las cifras, que retornan a la media de los años 90 y 2000.
- El de los países del este, donde se parte de tasas de fertilidad generalmente superiores a las de reemplazo antes de 1989, pero donde las mismas disminuyen de forma rápida en el periodo de transición, para recuperarse en los 2000 y volver a iniciar una trayectoria descendente, llegando a niveles muy bajos tras la crisis de 2008 (especialmente allí donde, como es el caso de los países bálticos, Rumania y Hungría, las políticas de austeridad empiezan a aplicarse en 2008, con antelación a la “periferia” mediterránea e irlandesa de la Eurozona y al Reino Unido fuera de la misma). Ejemplares son trayectorias como las de Rumania, con una tasa de 2,2 en 1989, que desciende en siete años a 1,30, para comenzar a repuntar a mediados de los 2000, pero para volver a caer a partir de 2008. O la de Letonia, donde la caída post-1989 es aún más profunda (1,22 en 2001), y donde el impacto de la crisis de 2008 es más breve (la tasa repunta en 2016

Tabla 4 – Evolución de la edad mediana del primer hijo en países de la Unión Europea, 1989-2023

	Italia	España	Grecia	Países Bajos	Portugal	Suecia	UE27	Alemania	Bélgica	Francia	Hungría	Polonia	Lituania	Eslovaquia	Rumania
1989	:	26,6	:	:	:	:	:	:	26,3	:	:	:	:	:	:
1990	:	26,8	:	:	24,9	26,3	:	:	26,4	:	:	:	:	:	:
1991	:	27,2	:	:	25,1	:	:	:	26,5	:	:	:	:	:	:
1992	:	27,5	26,0	28,0	25,2	:	:	:	26,7	:	:	:	:	:	:
1993	:	27,8	26,3	28,2	25,4	:	:	:	26,9	:	:	:	:	:	:
1994	:	28,1	26,4	28,2	25,6	:	:	:	27,1	:	23,6	:	:	:	:
1995	:	28,4	26,7	28,4	25,7	:	:	:	27,3	:	23,8	23,7	:	:	23,0
1996	:	28,5	26,9	28,6	25,9	:	:	:	27,4	:	24,0	23,9	:	:	23,1
1997	:	28,7	27,1	28,6	26,0	:	:	:	27,6	:	24,2	24,0	:	:	23,3
1998	:	28,9	27,2	28,7	26,1	27,7	:	:	27,0	27,7	24,5	24,2	:	:	23,4
1999	:	29,0	27,4	28,7	26,4	27,9	:	:	26,8	27,8	24,8	24,3	:	23,8	23,5
2000	:	29,1	28,0	28,6	26,5	27,9	:	:	27,0	27,8	25,1	24,5	24,0	24,2	23,6
2001	:	29,2	27,7	28,6	26,6	28,2	:	:	27,0	28,0	25,3	24,8	24,2	24,3	23,8
2002	:	29,2	27,9	28,7	26,8	28,3	:	:	27,2	28,1	25,6	25,0	24,4	24,7	24,1
2003	29,7	29,3	28,1	28,8	27,1	28,5	:	:	27,3	28,3	25,9	25,2	24,6	25,0	24,2
2004	29,6	29,4	28,4	28,9	27,1	28,6	:	:	27,5	28,4	26,3	25,5	24,8	25,3	24,5
2005	29,7	29,4	28,6	29,0	27,3	28,7	:	:	27,6	28,5	26,6	25,7	25,0	25,7	24,8
2006	29,9	29,4	28,6	29,0	27,5	28,8	:	:	27,7	28,6	26,9	25,9	25,1	25,9	25,0
2007	29,9	29,4	28,8	29,0	27,6	28,8	:	:	27,8	:	27,1	26,0	25,2	26,2	25,0
2008	30,0	29,3	28,8	29,1	27,7	28,8	:	:	27,8	:	27,2	26,0	25,3	26,4	25,1
2009	30,1	29,6	29,0	29,2	27,9	28,9	:	28,7	28,1	:	27,4	26,2	25,7	26,7	25,1
2010	30,3	29,8	29,1	29,2	28,1	28,9	:	28,9	28,0	:	27,7	26,5	26,0	27,0	25,5
2011	30,4	30,1	29,4	29,3	28,4	29,0	:	29,0	28,1	:	27,7	26,6	25,9	27,4	25,6
2012	30,5	30,3	29,6	29,3	28,6	29,1	:	29,1	28,2	:	27,7	26,6	26,0	26,8	25,7
2013	30,6	30,4	29,9	29,4	28,9	29,1	28,8	29,3	28,5	28,1	27,7	26,7	26,1	26,9	25,9
2014	30,7	30,6	30,0	29,5	29,2	29,2	28,9	29,4	28,5	28,3	27,7	26,9	26,3	27,0	26,2
2015	30,8	30,7	30,2	29,7	29,5	29,2	29,0	29,5	28,7	28,4	27,9	27,0	26,5	27,1	26,3
2016	31,0	30,8	30,3	29,8	29,6	29,2	29,1	29,4	28,8	28,5	27,8	27,2	26,8	27,0	26,4
2017	31,1	30,9	30,4	29,9	29,6	29,3	29,2	29,6	29,0	28,7	28,0	27,3	26,9	27,1	26,6
2018	31,2	31,0	30,4	30,0	29,8	29,3	29,3	29,7	29,0	28,7	28,2	27,4	27,2	27,1	26,7
2019	31,3	31,1	30,6	30,1	29,9	29,5	29,4	29,8	29,1	28,9	28,3	27,6	27,3	27,2	26,9
2020	31,4	31,2	30,7	30,2	30,2	29,7	29,5	29,9	29,2	28,9	28,4	27,9	27,3	27,2	27,1
2021	31,6	31,5	31,0	30,3	30,4	29,8	29,7	30,1	29,5	29,1	28,6	28,1	27,7	27,3	27,1
2022	31,7	31,6	31,0	30,3	30,4	30,0	29,7	29,9	29,5	29,1	28,7	28,2	27,6	27,3	27,0
2023	31,8	31,5	31,0	30,4	30,2	30,0	29,8	29,8	29,5	29,1	28,8	28,4	28,0	27,3	27,1

Fuente: Eurostat.

a un valor de 1,74, entre los más altos de la UE), pero donde la pandemia genera una nueva caída (1,36).

El estudio a nivel de los Estados pone de relieve, como ya anticipamos al considerar los datos agregados a nivel de la Unión, que el retraso, generalizado y constante, en la edad en la que se tiene el primer hijo no guarda una relación inmediata y directa con la evolución de la tasa de fertilidad. El repunte de la fertilidad no viene acompañado de una reducción de la edad en la que se tiene el primer hijo (tabla 4).

Aunque llegar a conclusiones definitivas requeriría estudios comparativos detallados, parece posible establecer dos conclusiones. La primera, que parece existir claramente una relación entre la tasa de fertilidad y las circunstancias sociales y económicas. No son sólo estas últimas, claro está, las que explican la caída “secular” del número de hijos. Pero sí que estas influyen decisivamente. La trayectoria agregada europea y la desagregada de los distintos países apuntan en esa dirección. A ello se une, segunda conclusión, la importancia de las políticas sociales como factor que amplifica o amortigua los efectos de las circunstancias sociales y económicas. Que las políticas públicas importan lo pone de relieve la comparación de las trayectorias de los distintos Estados. Por ejemplo, por qué Francia y España experimentan incrementos de la tasa de fertilidad en los 2000, pero sólo Francia se acerca a la tasa de reemplazo. O por qué la tasa no desciende en Alemania en la década de los 10, siendo este un país donde se aplican en muy limitada medida políticas de austeridad.

B) Saldo vegetativo

Los patrones que cabe observar en lo que concierne a la tasa de fertilidad acaban proyectándose, con el paso del tiempo, a los del saldo vegetativo (tabla 5). De los países seleccionados, tan sólo Francia y Suecia siguen presentando un saldo vegetativo positivo; Países Bajos estuvo ya cerca de un crecimiento negativo en 2020, y entró en saldo negativo en 2021.

En el caso de los países mediterráneos, todos ellos ahora presentan saldos netamente negativos. El salto a los números rojos se ha producido en momentos distintos en cada uno de ellos: en Italia ya en 1993, en Grecia en 1996 (aunque volvió a registrar saldos positivos en los 2000), en Portugal en 2007 y en España en 2015. Esas tendencias reflejan la huella de distintas crisis socioeconómicas. Como es también tendencia general, la pandemia de la COVID-19 ha agravado las tendencias preexistentes.

Desde 1989 Alemania sólo registró un año de crecimiento natural positivo (en 1990). Desde entonces, el crecimiento vegetativo es negativo (supone más de un cuarto del total de los habitantes que pierde Europa por la diferencia entre nacimientos y defunciones).

Tabla 5 – Evolución del saldo vegetativo en países de la Unión Europea, 1989-2023

	Francia	Suecia	Bélgica	Eslovaquia	Lituania	Portugal	Grecia	Rumania	España	Polonia	Italia	Alemania	UE 27
1989	:	23.913	13.568	26.214	17.632	22.740	8.937	122.238	83.638	181.357	28.835	-16.193	857.484
1990	:	28.777	19.646	25.370	17.108	13.553	8.099	67.660	68.283	157.377	27.509	13.864	770.593
1991	:	28.535	21.775	23.951	15.006	12.417	7.122	23.515	58.298	142.003	10.798	-81.226	599.582
1992	:	28.138	20.574	21.217	12.962	14.286	5.850	-3.462	65.232	120.485	24.132	-76.329	533.330
1993	:	20.990	14.024	20.549	1.357	8.010	4.380	-13.329	46.125	102.051	-490	-98.823	323.514
1994	:	20.413	12.735	14.984	-4.110	9.995	5.956	-19.365	31.906	94.887	-20.961	-115.058	247.819
1995	:	9.467	10.645	8.741	-4.111	3.622	1.337	-35.032	17.242	47.026	-28.714	-119.367	93.712
1996	:	1.164	12.167	8.887	-3.830	3.380	-22	-54.810	11.177	42.708	-24.225	-86.830	92.109
1997	:	-2.824	12.362	6.987	-3.331	8.155	2.300	-42.424	19.514	32.435	-22.412	-48.216	130.263
1998	225.056	-4.243	9.664	4.426	-3.738	7.186	-1.774	-31.869	4.682	20.265	-34.936	-67.348	91.864
1999	229.171	-6.553	9.266	3.821	-3.588	8.131	-2.661	-30.594	9.028	587	-20.499	-75.586	87.622
2000	267.532	-3.020	11.493	2.427	-4.770	14.644	-1.952	-21.299	37.241	10.321	-12.463	-71.798	220.697
2001	262.868	-2.286	11.925	-844	-9.214	7.682	-277	-39.235	47.733	4.985	-12.972	-94.066	162.647
2002	248.253	806	7.454	-691	-11.531	8.125	-346	-59.137	51.642	-5.721	-19.195	-122.436	79.939
2003	231.302	6.196	6.966	-517	-11.013	3.720	-1.109	-54.116	58.076	-14.158	-42.405	-147.225	11.266
2004	280.651	10.396	16.039	1.895	-11.571	7.286	713	-42.629	83.608	-7.391	15.941	-112.649	250.257
2005	269.580	9.636	16.344	955	-14.289	1.935	2.454	-41.081	79.755	-3.902	-13.282	-144.432	165.633
2006	303.252	14.736	20.942	603	-15.207	3.459	6.566	-38.611	111.904	4.558	2.118	-148.903	291.207
2007	288.332	15.692	23.437	568	-15.604	-1.020	2.031	-37.237	107.889	10.647	-6.868	-142.293	279.444
2008	286.577	17.852	22.618	4.196	-12.296	314	10.323	-31.302	134.305	35.100	-8.467	-161.925	362.814
2009	276.875	21.721	23.344	8.304	-9.867	-4.943	9.617	-34.825	110.508	32.649	-22.806	-189.418	280.627
2010	282.285	25.154	24.948	6.965	-11.444	-4.572	5.682	-47.524	105.018	34.822	-25.544	-180.821	259.211
2011	279.042	21.832	24.413	8.910	-10.769	-5.990	-4.671	-55.197	84.536	12.915	-46.842	-189.643	139.569
2012	251.858	21.239	18.975	3.098	-10.994	-17.771	-16.297	-54.435	52.226	1.469	-78.697	-196.038	-24.206
2013	242.978	23.191	16.272	2.734	-12.650	-23.767	-17.660	-58.876	35.840	-17.736	-86.436	-211.756	-116.969
2014	259.893	25.931	20.259	3.687	-10.888	-22.476	-21.591	-56.225	32.342	-1.307	-95.768	-153.429	-12.373
2015	205.864	23.963	11.733	1.776	-11.711	-23.039	-29.336	-60.447	-19.976	-25.613	-161.791	-187.625	-290.899
2016	190.320	26.443	13.799	5.206	-11.592	-23.447	-25.890	-52.631	503	-5.752	-141.823	-118.761	-155.760
2017	163.635	23.444	10.024	4.055	-12.231	-23.604	-35.948	-51.731	-30.772	-870	-190.910	-147.371	-333.142
2018	149.452	23.647	7.626	3.346	-12.782	-26.031	-33.856	-62.219	-54.326	-26.022	-193.386	-167.351	-450.275
2019	140.620	25.757	8.912	3.820	-13.308	-25.214	-41.202	-60.169	-57.355	-34.755	-214.333	-161.430	-486.797
2020	66.711	14.953	-12.546	-2.439	-19.991	-38.866	-46.283	-99.956	-151.812	-122.046	-335.425	-212.428	-1.115.455
2021	80.823	22.305	6.018	-16.896	-24.416	-45.259	-58.577	-142.336	-112.326	-188.006	-301.097	-228.195	-1.208.839
2022	51.262	9.997	-2.329	-6.915	-20.816	-40.690	-64.000	-94.720	-133.250	-143.316	-321.744	-327.522	-1.278.890
2023	38.907	5.666	-526	-5.506	-16.382	-32.596	-55.920	-83.983	-113.590	-136.585	-291.175	-335.217	-1.186.538

Fuente: Eurostat.

Entre los países seleccionados de Europa del Este, podemos observar los dos patrones ya indicados al ocuparnos de la tasa de fertilidad. Eslovaquia mantiene un saldo positivo, aunque muy moderado, hasta 2020, donde la cifra se vuelve negativa. Por el contrario, Rumania, Polonia y Lituania ven como el crecimiento natural se reduce rápidamente durante los primeros años de la transición política y económica. En Rumania el saldo es ya negativo en 1992, en Lituania en 1994 (aunque el mismo recuperará territorio positivo ocasionalmente) y en Polonia en 1999, si bien entre 2006 y 2012 se sitúa en cifras positivas, para caer a plomo desde 2018.

C) Saldos migratorios

Como habíamos visto en la primera subsección, el saldo migratorio ha sido siempre netamente positivo –la única excepción, y sólo parcial, está representada por el año 2020, a causa de la pandemia de la COVID-19– (tabla 6).

Hay un grupo de países con fuerte saldo migratorio positivo: Alemania (que sólo ha experimentado saldos negativos en 2008 y en 2009, con picos de flujos inmigratorios coincidiendo con la llegada masiva de refugiados en el post-1989 y en 2015), Suecia (con una trayectoria semejante a la alemana, también modulada por los flujos migratorios de los refugiados), España (que abandona su condición de país de emigración en 1990 y experimenta influjos muy considerables durante el *boom* del ladrillo de 2002 a 2008, vuelve al negativo en 2012-2015 y recupera un fuerte ritmo inmigratorio a partir de 2019, con la excepción del año 2020), Italia (que a diferencia de España ha mantenido siempre un saldo positivo, salvo el año excepcional de 2020) y Países Bajos (salvo la excepción de los años en rojo de 2004 a 2007; a partir de 2021 la aceleración de los flujos inmigratorios es considerable).

Francia, uno de los pocos países con un crecimiento natural positivo, presenta cifras mucho más contenidas en lo que respecta al saldo migratorio; el mismo se vuelve negativo en 2015 y en 2016, aunque posteriormente recupera la senda positiva.

Entre los países del este, Eslovaquia representa la excepción minoritaria. Tras saldos negativos en los primeros años post-1989, el saldo se vuelve positivo a partir de 1994 y las cifras se estabilizan, oscilando hacia el terreno positivo en los 90 y hacia el negativo en los 2000. Las cifras se vuelven sistemáticamente positivas en los 2010, y siguen siéndolo en la década actual, con la única excepción de 2021.

Polonia ocupa una posición intermedia entre los países del Este. El saldo negativo se mantiene, aunque con tendencia a la disminución, hasta 2016. Desde entonces los números son positivos, aunque muy moderados, salvo la enorme y colosal cifra de 2020.

Tabla 6.- Evolución del saldo migratorio en países de la Unión Europea. 1989-2023

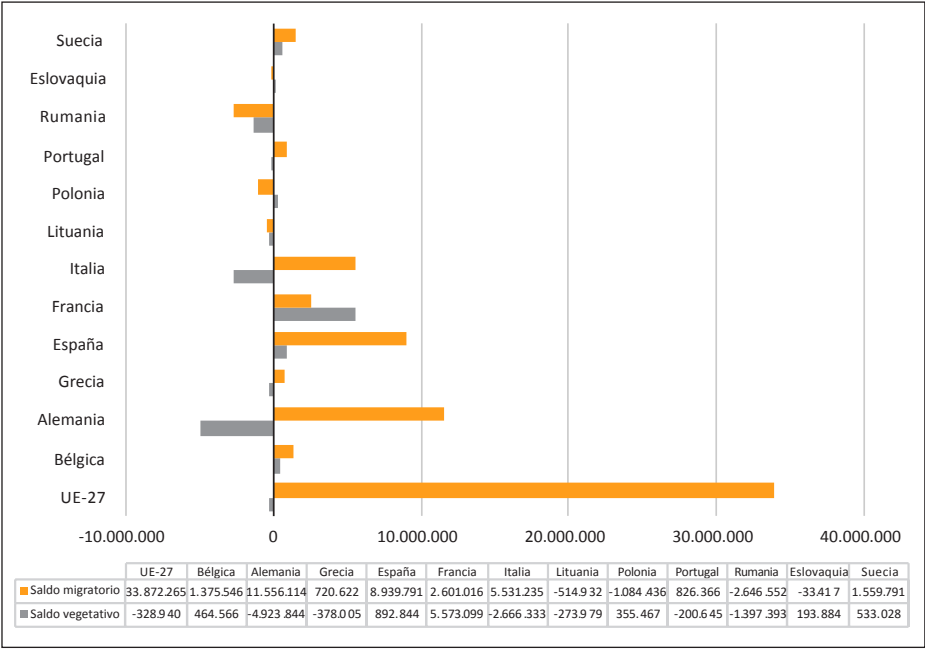
	Unión Europea	Alemania	España	Italia	Portugal	Francia	Países Bajos	Rumania	Bélgica	Lituania	Grecia	Hungría	Suecia	Polonia	Eslovaquia
1989	458.051	746.078	-32.711	16.324	-40.750	:	27.260	-22.364	6.602	1.274	53.852	-192.400	44.238	-27.609	-2.771
1990	696.706	656.166	-40.094	22.250	-39.107	:	48.730	-86.781	19.547	-8.848	143.700	18.313	34.814	-12.620	-2.322
1991	309.918	602.563	111.622	18.006	-32.829	:	49.998	-405.754	13.247	-10.675	87.350	18.101	24.955	-15.937	-38.785
1992	965.712	776.397	147.466	24.195	-9.357	:	43.185	-28.040	25.748	-25.332	57.945	18.446	19.755	-11.603	-2.939
1993	868.894	462.284	148.330	21.632	-11.423	:	44.418	-17.177	18.288	-23.990	54.533	18.186	32.106	-15.452	1.751
1994	607.730	315.568	149.331	22.977	24.273	:	20.429	-16.268	17.208	-24.195	40.146	17.981	50.859	-18.997	4.768
1995	587.552	398.263	151.406	28.503	31.412	:	14.929	-21.217	1.828	-23.668	51.022	17.906	11.648	-18.224	2.842
1996	539.584	281.493	151.778	56.392	37.123	:	21.258	-19.473	15.012	-23.369	40.957	17.876	5.839	-12.766	2.255
1997	443.286	93.433	152.606	50.427	41.407	:	30.425	-13.345	9.676	-22.421	61.683	17.561	5.950	-11.797	1.731
1998	423.443	46.980	155.437	39.666	45.690	-1.407	43.107	-5.629	11.824	-22.122	56.292	17.261	10.940	-13.261	1.306
1999	778.199	202.050	157.586	34.914	54.257	157.318	43.767	-2.516	16.067	-20.739	30.520	16.793	13.657	-14.011	1.454
2000	689.677	167.863	158.122	49.631	67.108	166.761	57.033	-3.729	12.836	-20.306	62.314	16.658	24.386	-19.669	-22.301
2001	325.512	274.835	322.000	45.550	56.213	181.853	55.984	-557.739	34.386	-23.147	52.562	9.691	28.622	-16.743	1.012
2002	1.437.212	218.807	740.918	212.303	41.798	191.799	27.559	-146.837	38.665	-11.609	27.842	3.538	30.854	-17.945	-3.387
2003	1.620.807	142.216	661.537	468.017	24.738	196.851	7.099	-52.251	33.611	-21.555	25.708	15.556	28.686	-13.765	-2.481
2004	1.457.501	81.827	665.279	416.437	14.336	199.978	-9.960	-96.159	33.392	-32.138	28.830	18.162	25.326	-9.382	-1.085
2005	1.289.498	81.578	633.878	257.910	15.381	187.185	-22.824	-84.257	49.186	-51.096	32.350	17.268	26.724	-12.878	-712
2006	1.182.252	25.814	662.791	219.611	17.141	112.178	-25.903	-87.902	52.210	-24.645	24.726	21.309	50.769	-36.134	-351
2007	1.280.359	45.224	776.384	497.912	21.771	73.796	-907	-457.806	58.895	-21.774	22.898	14.568	53.978	-20.485	2.316
2008	1.030.804	-53.556	436.029	427.290	9.361	56.456	30.890	-163.868	63.596	-16.453	23.485	16.452	55.568	-14.865	2.141
2009	556.529	-10.681	136.838	292.530	15.408	31.755	38.522	-110.782	63.481	-32.013	14.927	17.321	62.614	-1.196	-295
2010	586.472	130.166	75.537	283.725	3.814	37.580	32.471	-48.100	86.413	-77.944	-1.579	11.519	49.734	5.027	-4.929
2011	640.316	295.478	665.09	203.530	-7.781	19.220	30.230	-47.866	50.838	-38.178	-32.315	12.755	45.453	-11.841	2.966
2012	486.974	391.884	-142.555	250.821	-37.290	71.509	14.081	-21.487	43.110	-18.010	-66.494	16.044	51.799	-2.726	3.416
2013	439.495	455.473	-252.746	155.044	-36.030	98.939	19.618	-13.887	26.594	-14.125	-59.148	-7.880	65.780	-26.943	2.379
2014	635.755	583.503	-102.364	45.348	-26.495	32.280	35.479	-20.439	36.175	-10.330	-47.198	-1.346	76.560	-10.935	1.713
2015	1.367.695	1.165.772	-4.862	30.006	-3.528	-25.626	55.018	-49.615	62.110	-19.360	-44.934	3.234	79.699	-12.792	3.127
2016	820.577	464.730	78.006	44.845	-629	-18.895	78.864	-64.005	26.811	-24.904	10.335	-8.058	117.693	11.507	3.885
2017	964.624	418.069	178.449	61.945	14.896	52.773	79.955	-58.737	36.838	-20.646	8.920	11.029	101.645	4.593	3.722
2018	1.841.766	394.213	328.207	615.163	23.757	114.795	85.917	-56.804	49.304	-1.218	17.290	24.397	86.296	22.147	3.955
2019	1.366.768	308.928	456.454	39.148	67.113	42.560	107.627	-25.451	58.009	11.085	35.168	25.896	71.647	20.081	3.632
2020	179.338	200.748	234.560	-69.850	57.768	188.206	67.827	-27.220	44.873	20.775	6.350	9.604	36.753	-762.735	4.347
2021	1.173.671	310.288	198.371	95.017	72.079	147.662	106.788	-16.871	56.838	19.653	-160.273	21.070	50.726	4.410	-8.173
2022	3.002.216	208.899	731.768	288.812	136.194	134.245	223.227	106.813	127.502	72.097	18.200	36.495	59.233	7.291	995
2023	2.797.372	672.761	647.924	265.204	155.701	151.245	136.685	97.011	74.826	44.994	42.658	26.051	24.485	3.819	1.401

Fuente: Eurostat.

Rumania y Lituania presentan una trayectoria en la que el saldo es persistentemente negativo, lo que, como veremos, contribuye decisivamente a acelerar la pérdida de población. Sólo en la década actual el saldo se vuelve positivo.

El resultado de la disparidad en la evolución del saldo vegetativo y del saldo migratorio en la Unión Europea se aprecia con claridad en el gráfico 10, donde se compara el saldo migratorio acumulado con el saldo vegetativo acumulado en el período 1989-2023 en el conjunto de la UE y en algunos países miembros. El contraste no puede ser más revelador de la realidad demográfica general y de las diferencias significativas por países que hemos ido comentando.

Gráfico 10 – Saldo migratorio y saldo vegetativo acumulado en países de la UE en el período 1989-2023



Nota: Los saldos de Francia corresponden al período 1998-2023.

Fuente: Eurostat.

D) Evolución de la población

Europa del Este

Cabe destacar esencialmente dos grandes patrones (tabla 7):

- Países estacionarios, que aumentan ligeramente su población o pierden un número reducido de habitantes, como es el caso de la República Checa (de 10,3 a 10,9 millones), Eslovenia (de 1,9 a 2,1), Eslovaquia (de 5,2 a 5,4) o Polonia (de 37,8 a 36,6)
- Países que sufren una fortísima caída demográfica: Croacia (de 4,7 a 3,8 millones), Letonia (de 2,6 a 1,8), Lituania (de 3,6 a 2,8), Hungría (de 10,5 a 9,5), Rumania (de 23,1 a 19) y Bulgaria (de 8,9 a 6,4).

Estas cifras son especialmente significativas si las comparamos no sólo con las de la parte occidental de la UE, sino con las de Chipre (de 570.000 a 960.000 habitantes) y Malta (de 350.000 a 563.000 habitantes), que también accedieron a la Unión Europea en 2004.

El segundo bloque de países del este comparte muchas características demográficas con otros países de Europa del Este que no forman parte de la Unión Europea y que han registrado un descenso de población acusadísimo, como Bosnia y Herzegovina, Ucrania (de 49 a 41 millones, a lo que se une la hemorragia demográfica de la guerra) y la propia Rusia (de 161 a 145 millones).

Europa Occidental

Todos los países de Europa Occidental crecen, aunque lo hacen de forma distinta (tabla 8). España (de 38,8 a 48,6 millones), Francia (de 58,3 a 68,4), Suecia (de 8,4 a 10,5), Dinamarca (de 5,1 a 5,9), Bélgica (de 9,9 a 11,8), Países Bajos (de 14,8 a 17,9) crecen de forma sostenida y a tasas relativamente rápidas en comparación no sólo con Europa del Este sino con otros países de la UE-15. Alemania crece también de forma importante, pero más lenta: de 79,7 a 83,4 millones, registrando un período de caída desde mediados de los 2000 hasta la crisis de los refugiados de 2015. Italia presenta una trayectoria semejante a la alemana. Si la población ha pasado de 56,6 a 58,9 millones, alcanzó una cota máxima de más de 60 millones en 2014, y desde entonces la misma tiende a descender. Portugal pasa de 10 a 10,6 millones, pero se ha estancado básicamente en este nivel desde 2006. Finalmente, Grecia pasa de 10 a 10,4 millones, habiendo entrado en una tendencia de decrecimiento desde la crisis de 2010.

Tabla 7 – Evolución de la población total a 1 de enero en países de la Unión Europea 8+3. 1989-2024

Unión Europea	Polonia	Rumania	República Checa	Hungría	Bulgaria	Eslovaquia	Croacia	Lituania	Eslovenia	Letonia	Chipre	Malta
1989	416.715.205	37.884.655	23.111.521	10.588.614	8.986.636	5.264.220	4.761.965	3.674.802	1.996.325	2.665.770	562.693	349.014
1990	418.030.739	38.038.403	23.211.395	10.362.102	8.767.308	5.287.663	4.772.556	3.693.708	1.996.377	2.668.140	572.655	352.430
1991	419.504.036	38.183.160	23.192.274	10.304.607	8.669.269	5.310.711	4.782.179	3.701.968	1.999.945	2.658.161	587.141	361.908
1992	420.413.536	38.309.226	22.810.035	10.312.548	8.595.465	5.295.877	4.595.865	3.706.299	1.998.912	2.643.000	603.069	365.781
1993	421.912.578	38.418.108	22.778.533	10.325.697	8.484.863	5.314.155	4.555.771	3.693.929	1.994.084	2.585.675	619.231	369.455
1994	423.104.986	38.504.707	22.748.027	10.334.013	8.459.763	5.336.455	4.645.155	3.671.296	1.989.408	2.540.904	632.944	373.161
1995	423.960.534	38.580.597	22.712.394	10.333.161	8.427.418	5.356.207	4.658.893	3.642.991	1.989.477	2.500.580	645.399	376.433
1996	424.641.798	38.609.399	22.656.145	10.321.344	8.384.715	5.367.790	4.581.167	3.615.212	1.990.266	2.469.531	656.333	378.404
1997	425.273.491	38.639.341	22.581.862	10.309.137	8.340.936	5.378.932	4.533.028	3.588.013	1.986.989	2.444.912	666.313	381.405
1998	427.482.962	38.659.979	22.526.093	10.299.125	8.283.200	5.387.650	4.536.812	3.562.261	1.984.923	2.420.789	675.215	384.176
1999	427.998.269	38.666.983	22.488.595	10.289.621	8.230.371	5.393.382	4.527.460	3.536.401	1.978.334	2.399.248	682.862	386.397
2000	428.473.834	38.263.303	22.455.485	10.278.098	8.190.876	5.398.657	4.497.735	3.512.074	1.987.755	2.381.715	690.497	388.759
2001	429.240.746	38.253.955	22.430.457	10.232.027	8.149.468	5.378.783	4.295.406	3.486.998	1.990.094	2.353.384	697.549	391.415
2002	429.723.142	38.242.197	21.833.483	10.201.182	8.068.815	5.378.951	4.305.494	3.454.637	1.994.026	2.320.956	705.539	394.641
2003	431.190.184	38.218.531	21.627.509	10.192.649	7.805.506	5.374.873	4.305.384	3.431.497	1.995.033	2.299.390	713.720	397.296
2004	432.762.039	38.190.608	21.521.142	10.195.347	7.745.147	5.371.875	4.305.725	3.398.929	1.996.433	2.276.520	722.893	399.867
2005	434.416.272	38.173.835	21.382.354	10.198.855	7.688.573	5.372.685	4.310.861	3.355.220	1.997.590	2.249.724	733.067	402.668
2006	435.816.236	38.157.055	21.257.016	10.223.577	7.629.371	5.372.928	4.312.487	3.289.835	2.003.358	2.227.874	744.013	404.999
2007	437.227.496	38.125.479	21.130.503	10.066.158	7.572.673	5.373.180	4.313.530	3.249.983	2.010.377	2.208.840	757.916	405.616
2008	438.725.386	38.115.641	20.635.460	10.343.422	7.518.002	5.376.064	4.311.967	3.212.605	2.010.269	2.191.810	776.333	407.832
2009	440.047.892	38.135.876	20.440.290	10.425.783	7.467.119	5.382.401	4.309.796	3.183.856	2.032.362	2.162.834	796.930	410.926
2010	440.660.421	38.022.869	20.294.683	10.462.088	7.421.324	5.390.410	4.302.847	3.141.976	2.046.976	2.120.504	819.140	414.027
2011	439.942.305	38.062.718	20.199.059	10.486.731	7.369.431	5.392.446	4.289.857	3.052.588	2.050.189	2.074.605	839.751	414.989
2012	440.552.661	38.063.792	20.095.996	10.505.445	7.327.224	5.404.322	4.275.984	3.003.641	2.055.496	2.044.813	862.011	417.546
2013	441.257.711	38.062.535	20.020.074	10.516.125	7.202.556	5.410.836	4.247.803	2.974.637	2.058.821	2.023.825	862.854	421.464
2014	442.266.046	38.017.856	19.947.311	10.512.419	7.117.453	5.415.949	4.217.632	2.947.862	2.061.085	2.001.468	860.032	428.156
2015	442.911.027	38.005.614	19.870.647	10.538.275	7.029.690	5.421.349	4.180.915	2.926.644	2.062.874	1.986.096	860.846	438.805
2016	443.987.823	37.967.209	19.760.585	10.553.843	6.938.759	5.426.252	4.131.115	2.895.573	2.064.188	1.968.957	863.764	449.635
2017	444.655.529	37.972.964	19.643.949	10.578.820	6.849.517	5.435.343	4.078.769	2.859.077	2.065.895	1.950.116	869.878	459.375
2018	445.287.011	37.976.687	19.533.481	10.610.055	6.757.418	5.443.120	4.014.341	2.826.200	2.066.880	1.934.379	878.601	474.837
2019	446.135.629	37.972.812	19.414.458	10.649.800	6.664.177	5.450.421	3.968.676	2.812.200	2.080.908	1.919.968	890.194	492.968
2020	447.015.600	37.958.138	19.328.838	10.693.939	6.569.275	5.457.873	3.933.511	2.809.927	2.095.867	1.907.675	902.429	514.855
2021	448.872.542	37.073.357	19.201.662	10.494.836	6.531.461	5.459.781	3.893.026	2.810.761	2.108.971	1.893.223	914.476	516.125
2022	445.972.024	36.889.761	19.042.455	10.516.707	6.482.484	5.434.712	3.862.305	2.805.998	2.107.180	1.875.757	929.764	520.174
2023	447.695.350	36.753.736	19.054.548	10.827.529	6.447.710	5.428.792	3.850.894	2.857.279	2.116.972	1.883.008	949.084	542.051
2024	449.306.184	36.620.970	19.067.576	10.900.555	6.445.481	5.424.687	3.861.967	2.885.891	2.123.949	1.871.882	966.365	563.443

Fuente: Eurostat.

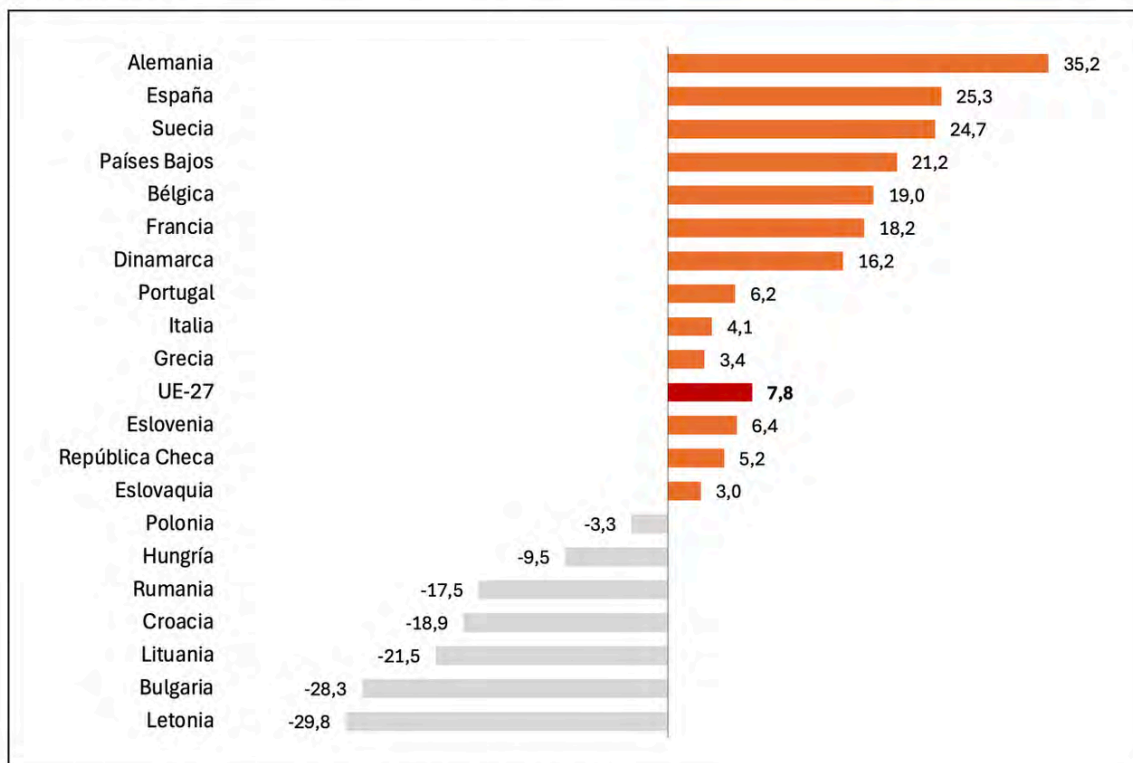
Tabla 8 – Evolución de la población total en algunos países de la Unión Europea-15

UE 27	Alemania	Francia	Italia	España	Países Bajos	Bélgica	Portugal	Suecia	Grecia	Dinamarca
1989	416.715.205	57.943.062	56.649.201	38.802.300	14.805.240	9.927.612	10.014.005	8.458.888	10.058.103	5.129.778
1990	418.030.739	58.261.012	56.694.360	38.853.227	14.892.574	9.947.782	9.995.995	8.527.039	10.120.892	5.135.409
1991	419.504.036	58.313.439	56.744.119	38.881.416	15.010.445	9.986.975	9.970.441	8.590.630	10.272.691	5.146.469
1992	420.413.536	58.604.851	56.772.923	39.051.336	15.129.152	10.021.997	9.950.029	8.644.120	10.367.163	5.162.126
1993	421.912.578	58.895.929	56.821.250	39.264.034	15.239.180	10.068.319	9.954.958	8.692.013	10.430.958	5.180.614
1994	423.104.986	59.104.320	56.842.392	39.458.489	15.341.553	10.100.631	9.974.391	8.745.109	10.489.871	5.196.642
1995	423.960.534	59.315.139	56.844.408	39.639.726	15.424.122	10.130.574	10.008.659	8.816.381	10.535.973	5.215.718
1996	424.641.798	59.522.297	56.844.197	39.808.374	15.493.889	10.143.047	10.043.693	8.837.496	10.588.332	5.251.027
1997	425.273.491	59.726.386	56.876.364	39.971.329	15.567.107	10.170.266	10.084.196	8.844.499	10.629.267	5.275.121
1998	427.482.962	60.057.379	56.904.379	40.143.449	15.654.192	10.192.264	10.133.758	8.847.625	10.693.250	5.294.860
1999	427.998.269	60.158.533	56.909.109	40.303.568	15.760.225	10.213.752	10.186.634	8.854.322	10.747.768	5.313.577
2000	428.473.834	60.545.022	56.923.524	40.470.182	15.863.950	10.239.085	10.249.022	8.861.426	10.775.627	5.330.020
2001	429.240.746	60.979.315	56.960.692	40.665.545	15.987.075	10.263.414	10.330.774	8.882.792	10.835.989	5.349.212
2002	429.723.142	61.424.036	56.993.270	41.035.278	16.105.285	10.309.725	10.394.669	8.909.128	10.888.274	5.368.354
2003	431.190.184	61.864.088	57.186.378	41.827.838	16.192.572	10.355.844	10.444.592	8.940.788	10.915.770	5.383.507
2004	432.762.039	62.292.241	57.611.990	42.547.451	16.258.032	10.396.421	10.473.050	8.975.670	10.940.369	5.397.640
2005	434.416.272	62.772.870	58.044.368	43.296.338	16.305.526	10.445.852	10.494.672	9.011.392	10.969.912	5.411.405
2006	435.816.236	63.229.635	58.288.996	44.009.971	16.334.210	10.511.382	10.511.988	9.047.752	11.004.716	5.427.459
2007	437.227.496	63.645.065	58.510.725	44.784.666	16.357.992	10.584.534	10.532.588	9.113.257	11.036.008	5.447.084
2008	438.725.386	64.007.193	59.001.769	45.668.939	16.405.399	10.666.866	10.553.339	9.182.927	11.060.937	5.475.791
2009	440.047.892	64.350.226	59.420.592	46.239.273	16.485.787	10.753.080	10.563.014	9.256.347	11.094.745	5.511.451
2010	440.660.421	64.658.856	59.690.316	46.486.619	16.574.989	10.839.905	10.573.479	9.340.682	11.119.289	5.534.738
2011	439.942.305	64.978.721	59.948.497	46.667.174	16.655.799	11.000.638	10.572.721	9.415.570	11.123.392	5.560.628
2012	440.552.661	65.276.983	60.105.185	46.818.219	16.730.348	11.075.889	10.558.950	9.482.855	11.086.406	5.580.516
2013	441.257.711	65.600.350	60.277.309	46.712.650	16.779.575	11.137.974	10.503.889	9.555.893	11.003.615	5.602.628
2014	442.266.046	66.165.980	60.345.917	46.495.744	16.829.289	11.180.840	10.444.092	9.644.864	10.926.807	5.627.235
2015	442.911.027	66.458.153	60.295.497	46.425.722	16.900.726	11.237.274	10.395.121	9.747.355	10.858.018	5.659.715
2016	443.987.823	66.638.391	60.163.712	46.418.884	16.979.120	11.311.117	10.368.554	9.851.017	10.783.748	5.707.251
2017	444.655.529	67.021.653	60.809.816	46.497.393	17.081.507	11.351.727	10.344.478	9.995.153	10.768.193	5.745.769
2018	445.287.011	67.026.224	59.937.769	46.645.070	17.181.084	11.398.589	10.335.770	10.120.242	10.741.165	5.781.190
2019	446.135.629	67.290.471	59.816.673	46.918.951	17.282.163	11.455.519	10.333.496	10.230.185	10.724.599	5.806.081
2020	447.015.600	67.473.651	59.641.488	47.318.050	17.407.585	11.522.440	10.375.395	10.327.589	10.718.565	5.822.763
2021	445.872.542	67.728.568	59.236.213	47.400.798	17.475.415	11.554.767	10.394.297	10.379.295	10.678.632	5.840.045
2022	445.972.024	68.091.703	59.030.133	47.486.843	17.590.672	11.617.623	10.421.117	10.452.326	10.459.782	5.873.420
2023	447.695.350	68.277.210	58.997.201	48.085.361	17.811.291	11.742.796	10.516.621	10.521.556	10.413.982	5.932.654
2024	449.306.184	68.467.362	58.971.230	48.619.695	17.942.942	11.817.096	10.639.726	10.551.707	10.400.720	5.961.249

Fuente: Eurostat.

El gráfico 11 nos permite observar con claridad la diferente evolución de la población total que han tenido desde 1989 los países de Europa Occidental y los de Europa del Este (con la excepción ya comentada de Eslovenia, República Checa y Eslovaquia), así como las importantes diferencias que se registran entre los países de cada grupo.

Gráfico 11 – Evolución de la población total de algunos países de la Unión Europea. En porcentaje de variación. 1989-2023



Nota: El dato de Alemania corresponde al periodo 1991-2023.

Fuente: Eurostat.

3. La paradoja europea

3.1. *Europa atraviesa una crisis demográfica, que está siendo paliada por un saldo migratorio positivo*

Los datos presentados en el apartado 2 sustentan que hablemos de una crisis demográfica europea. La tasa de fertilidad se mantiene ya desde hace decenios por debajo de la tasa de reemplazo. A pesar del incremento de la esperanza de vida –una tendencia interrumpida por un período de mortalidad excesiva durante la pandemia de la COVID-19 (Konstantinoudis

et al., 2022; Lasse y Pebody, 2024)—, la UE en su conjunto y la mayoría de sus Estados miembros individualmente se han adentrado ya en el terreno del crecimiento vegetativo negativo. No se trata de una tendencia coyuntural, sino de un patrón estructural. Las proyecciones que se realizan a partir de esos datos apuntan a una contribución persistentemente negativa del saldo vegetativo a medio y a largo plazo.

Salta a la vista que una tendencia sostenida a la merma de la población genera importantes desafíos. Nuestros modelos socioeconómicos, desde la Revolución Industrial y, de forma aún más consciente y expresa, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se asientan en el crecimiento constante del producto social, medido generalmente a través del PIB (Maier, 1977). Esta apuesta por el crecimiento se explica, entre otras razones, porque hace mucho más manejables los conflictos distributivos, dado que es posible imaginar soluciones en las que todos salen ganando mediante el reparto, más o menos equitativo, del crecimiento (en la terminología de la teoría de juegos, el conflicto social se manifiesta de esta forma como un juego de suma positiva). Mientras que el aumento de la población incrementa, de forma fisiológica, el producto social, su disminución lo lastra, incrementando la probabilidad de que el crecimiento sea negativo, en cuyo caso el conflicto distributivo se convierte en juego de suma cero. De ahí que los períodos de recesión y de crisis estén marcados por una mayor conflictividad social. Y de ahí también que se haya optado tantas veces por medidas coyunturales que no resuelven los problemas estructurales de fondo, pero permiten “ganar tiempo” (Streeck, 2016). A ello se añade que el crecimiento económico conduce a una reducción automática del peso relativo de las cargas sociales.

Es bien sabido que uno de los indicadores a los que prestamos más atención en el debate público, el de la deuda expresada en relación al PIB, desciende cuando aumenta el numerador; es decir, el PIB, y este crece, como ya se indicó, cuando la población activa se incrementa. Pero es importante subrayar que el descenso de la población de un país o de un territorio no es sólo problemática desde una perspectiva macroeconómica. La caída demográfica que han experimentado los países de Europa del Este y que Eurostat proyecta para la UE en su conjunto viene acompañada de una alteración sin precedentes de la pirámide de la población. El mantenimiento de un nivel de vida digno y la prestación de los cuidados necesarios a los dependientes se hacen enormemente problemáticos en una situación de rápido envejecimiento (Lucifora, 2022). El reto es tal que para afrontarlo no basta con cambios marginales en nuestros sistemas de previsión social y en nuestros sistemas tributarios. Pretender resolverlo mediante sistemas de capitalización privada implica no entender la raíz estructuralmente demográfica del problema. Si hoy existen tres europeos activos por cada europeo jubilado, en 2100 esa tasa, de verificarse las proyecciones a tendencias constantes, sería de 1 activo por cada 1,2 jubilados. Una realidad material que no es

susceptible de ser alterada por la arquitectura financiera (Blackburn, 2006; Oleziak, 2022). En tales condiciones, es muy difícil diseñar políticas que puedan ser vistas como justas por todos los ciudadanos.

Estando así las cosas, los saldos migratorios positivos son una condición necesaria pero no suficiente para hacer frente a las consecuencias que potencialmente se derivan de la crisis demográfica. Es necesario insistir en que son necesarios pero no suficientes porque el resultado final depende de varios factores, no en menor medida de las políticas sociales y económicas que se apliquen en el Estado receptor de los flujos migratorios. Como argumentaré en las conclusiones, la política migratoria debe ser diseñada desde una perspectiva plenamente atenta a la necesidad de lograr, a un mismo tiempo, asentar población inmigrante y garantizar su integración social. Algo que responde no sólo a lo que suele definirse, de forma bastante angosta, como política de integración de los inmigrantes, sino fundamentalmente a la realización efectiva del Estado Democrático y Social de Derecho. O lo que es lo mismo, a lograr el grado de homogeneidad social y económica necesaria para que nos reconozcamos mutuamente como miembros de la misma comunidad política. Esa es una tarea siempre compleja, pero que debe ser afrontada expresamente, y no dada por descontada, cuando una comunidad política opta por fomentar la llegada constante de nuevos inmigrantes¹⁰.

Vimos en la primera sección de este trabajo que buena parte de los Estados miembros de la UE no pierden población gracias únicamente a que registran un saldo migratorio positivo. Es el caso de todos los países de la UE 15, con la única excepción, llamada a ser temporal, de Francia, los Países Bajos y los países escandinavos, que aún presentan saldos vegetativos positivos; y de Italia y Grecia, que registran ya caídas demográficas (que también experimentó, de forma temprana, Alemania). Lo mismo vale para los casos excepcionales, en la Europa del este (la UE-8), de República Checa, Eslovaquia o Eslovenia, cuya población es ligeramente superior a la de 1989 gracias a saldos migratorios positivos.

Distinto, pero igualmente revelador, es el caso de la mayoría de los países del este que ahora forman parte de la UE, y en concreto Hungría, Polonia, Rumania, Bulgaria y los países bálticos. Estos países han experimentado pérdidas de población muy considerables, en algunos casos cercanas al 20%. No sólo su saldo migratorio ha sido negativo, porque muchos nacionales han abandonado el país a la búsqueda de oportunidades económicas, mayoritariamente en otros países de la UE-15, sino que han recibido muy pocos inmigrantes. Demostrar que esa tendencia constante al descenso

¹⁰ A este respecto es absolutamente claro el artículo 9.2 de la Constitución Española, muy semejante, como es sabido, al Artículo 3.2 de la Constitución Italiana. La fuente de inspiración de ambos debe buscarse en los debates filosóficos y jurídicos de la Europa de entreguerras. Véanse Heller (1985) y Dossetti (2017).

de población ha contribuido a la inestabilidad social, política, económica e incluso cultural en esos países requeriría un estudio específico (véase, por ejemplo, Truskolaski y Bugowski, 2022). No en menor medida porque la tendencia general es semejante, pero las trayectorias económicas, políticas y sociales no lo son. Cabe afirmar, como mínimo, que el pasado reciente de estos países pone de relieve la enorme complejidad de gestionar una caída constante de la población.

A ello se une que las consecuencias de una prolongada trayectoria demográfica negativa se revelan a largo plazo. Es por ello que de la verdadera importancia y trascendencia de la crisis demográfica europea debemos tomar conciencia considerando no sólo los datos que nos devuelven las fotografías estadísticas del pasado y del presente inmediato, consideradas en el apartado 2 de este trabajo, sino también las proyecciones demográficas. Y es que la pirámide poblacional actual predetermina en gran medida la evolución demográfica en las décadas venideras en tanto en cuanto no caben transformaciones súbitas y repentinas. No sólo porque la reproducción de las sociedades se mide en generaciones y no en años, sino porque la velocidad con la que la sociedad puede reproducirse absorbiendo al mismo tiempo flujos inmigratorios tiene límites, aunque los mismos puedan incrementarse (o reducirse) en función de las decisiones colectivas que tomen las sociedades en forma de políticas públicas. Algo sobre lo que volveré en las conclusiones.

A este respecto, son especialmente interesantes las proyecciones que realiza Eurostat y que quedan sintetizadas en la tabla 9. Las mismas ponen de relieve que, de no mediar cambios, las tendencias actuales se van a acelerar en los próximos años.

En términos muy sintéticos, dentro de ochenta años se espera que la población europea habrá disminuido en más de 27 millones de habitantes, y ello sólo si el saldo migratorio positivo es de 98 millones de personas, o lo que es lo mismo, si el saldo migratorio positivo anual supera el millón de personas, es decir, se sitúa en los niveles propios de los años 2000 de forma constante. Para que no se produjese pérdida de población, el influjo debería elevarse al entorno de un saldo migratorio constante de un millón y medio de personas. Parece difícil poner en cuestión la plausibilidad de asumir, como hacen estas proyecciones, 1) la persistencia de bajos niveles de fertilidad, dado que el descenso brusco causado por la pandemia de la COVID-19 no ha sido puntual, sino que la tendencia parece confirmarse en los años posteriores (prueba de que las causas de este descenso son precedentes a 2020 y hay que buscarlas en la insuficiencia de las políticas sociales que facilitan la maternidad y la paternidad); 2) el aumento ineludible de la mortalidad debido al envejecimiento de la población y a los límites naturales a la mejora de las cifras de la esperanza de vida (los mayores de 80 años representan ya el 8% de la población de la UE).

Tabla 9 – Saldos demográficos en los países de la Unión Europea. En miles. 2022-2100

	Población 1 enero 2022	Nacimientos acumulados	Defunciones acumuladas	Crecimiento natural acumulado 2022-2099	Saldo migratorio neto acumulado	Variación de la población total	Población proyectada a 1 de enero de 2100
UE	446.735,3	291.262,3	416.595,9	-125.333,7	98.060,0	-27.273,6	416.461,7
Bélgica	11.617,6	8.975,7	10.540,0	-1.564,2	2.502,6	938,4	12.556,1
Bulgaria	6.838,9	3.693,1	6.633,6	-2.940,6	1.173,6	-1.767,0	5.072,1
R. Checa	10.516,7	7.808,9	9.885,6	-2.076,7	2.205,7	129,0	10.645,7
Dinamarca	5.873,4	4.538,3	5.376,5	-838,2	1.090,8	252,6	6.126,1
Alemania	83.237,1	58.027,4	78.538,7	-20.511,4	21.391,6	880,2	84.117,3
Estonia	1.331,8	925,2	1.294,8	-369,6	327,1	-42,5	1.289,5
Irlanda	5.060,0	4.361,8	4.666,6	-304,8	1.116,2	811,4	5.871,4
Grecia	10.459,8	5.017,2	9.246,4	-4.229,1	1.052,0	-3.177,1	7.282,5
España	47.432,9	27.417,7	46.032,3	-18.614,6	16.303,2	-2.311,4	45.121,4
Francia	67.871,9	52.842,6	60.065,6	-7.223,0	7.393,9	170,9	68.042,8
Croacia	3.862,3	1.949,4	3.606,7	-1.657,4	617,7	-1.039,7	2.822,7
Italia	59.030,1	29.905,1	57.526,3	-27.621,2	18.785,6	-8.835,6	50.194,5
Chipre	904,7	695,6	774,7	-79,1	182,2	103,1	1.007,7
Letonia	1.875,8	903,1	1.654,6	-751,4	41,6	-709,8	1.165,8
Lituania	2.806,0	1.279,1	2.664,6	-1.385,5	355,2	-1.030,3	1.775,7
Luxemburgo	645,4	627,1	675,1	-48,0	399,8	351,8	997,3
Hungría	9.689,0	6.600,5	9.212,5	-2.612,0	1.977,1	-634,9	9.054,1
Malta	521,0	422,4	618,3	-195,9	434,0	238,1	759,1
Países Bajos	17.590,7	13.277,2	16.226,6	-2.949,4	3.669,1	719,7	18.310,4
Austria	8.978,9	6.289,3	8.485,6	-2.196,2	2.794,0	597,8	9.576,6
Polonia	37.654,2	21.008,5	34.373,8	-13.365,4	5.227,1	-8.138,2	29.516,0
Portugal	10.352,0	5.753,5	9.818,2	-4.064,7	2.693,8	-1.371,0	8.981,1
Rumania	19.042,5	11.428,2	16.999,9	-5.571,7	1.138,8	-4.432,9	14.609,5
Eslovenia	2.107,2	1.335,1	1.977,0	-641,9	485,5	-156,4	1.950,8
Eslovaquia	5.434,7	3.397,2	4.922,5	-1.525,3	643,0	-882,2	4.552,4
Finlandia	5.548,2	3.268,8	5.137,9	-1.869,1	1.105,6	-763,5	4.784,9
Suecia	10.452,3	9.514,2	9.641,4	-127,2	2.953,1	2.825,9	13.278,2
Islandia	376,2	322,6	389,5	33,1	215,4	248,6	624,5
Noruega	5.425,3	4.328,7	5.059,0	-730,3	2.036,6	1.306,2	6.731,6
Suiza	8.738,8	6.609,4	8.097,5	-1.488,1	2.853,6	1.365,5	10.104,3

Fuente: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:EUROPOP2023_Table_1_Demographic_balances,_1_January_2022-2100.png#filelinks

Sobre esa base podemos concluir que la expectativa de que los cambios demográficos experimentados por Europa en el período moderno consistiesen en una transición demográfica en la que se pasa de un equilibrio demográfico con natalidad y mortalidad altas a otro en el que ambos indicadores son bajos (pero esencialmente en equilibrio) ha sido demostrada una ilusión. Algo que prueba el desarrollo de la literatura académica sobre la denominada “segunda transición demográfica europea” (Van de Kaa, 1987), que trata de dar cuenta de las tendencias que no explica el modelo teórico de la transición demográfica (Van de Kaa, 2002; Lutz, 2006). Europa ha entrado en una fase de decrecimiento vegetativo que va a prolongarse en el futuro inmediato, incluso si la tasa de fertilidad comenzara a recuperarse ahora. Sin que haya además garantía alguna de que la propia evolución demográfica desencadene procesos sociales que conduzcan a recuperar el equilibrio a largo plazo. De hecho, si cabe hablar de un equilibrio en la evolución demográfica europea es debido al flujo inmigratorio, precisamente por ello condición necesaria pero no suficiente para la reproducción de nuestros sistemas de cooperación social.

Nuevamente conviene añadir, aun a riesgo de parecer redundante a algunos lectores, que esa no es la única razón por la que hemos de acoger a aquellos que a primera vista vemos como “extraños”. Los compromisos normativos adquiridos por las sociedades europeas después de la Segunda Guerra Mundial, incluido el reconocimiento del derecho de asilo, forman parte integral de nuestra identidad constitucional, y de las obligaciones internacionales que reconocemos¹¹. Dicho lo cual, creo que son pertinentes dos observaciones. La primera, que las razones demográficas para acoger inmigrantes pueden reconciliarse, al menos en gran medida, con otras motivaciones para hacerlo, incluida el cumplimiento del derecho internacional humanitario. La segunda, los datos “comparativos” atinentes a la evolución demográfica de otros continentes, y en particular de África, incluidos en el apartado 2, ponen de relieve que es ya imposible, y va a serlo pronto en aún mayor medida, resolver los problemas estructurales que las desigualdades estructurales generan valiéndose exclusivamente de la acogida humanitaria de emigrantes forzosos. También sobre estas cuestiones volveré brevemente en las conclusiones. Consideremos ahora la tensión (creciente) entre la realidad demográfica y la movilización política de los sentimientos excluyentes en Europa.

¹¹ Proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 14), el derecho al asilo se positiviza en la Convención del Refugiado de 1951. Las constituciones de posguerra tienden a incluir el derecho al asilo en la declaración de derechos que forma parte de la carta magna. Una historia sintética del derecho de asilo en Latini (2021).

3.2. La verdadera paradoja europea

Cualquier observador mínimamente atento de la realidad europea sabe que, al mismo tiempo que se asentaban estas tendencias demográficas, crecían en Europa las pulsiones manifiestamente contrarias a los inmigrantes. Es cierto que la inmigración no fue un tema central del debate europeo durante buena parte de los “treinta gloriosos”, pese a que el *boom* económico vino de la mano de la llegada de un número importante de inmigrantes. Quienes, conviene recordarlo, hicieron literalmente posible la transformación material de Europa con su contribución física e intelectual¹². La ausencia (relativa) de conflicto se debió no sólo a razones socioeconómicas, en forma de la mejora del nivel de vida económico que se experimentó en esos años, con la consiguiente consolidación de los Estados sociales europeos, sino a que se asumía que los trabajadores inmigrantes estaban sólo temporalmente desplazados, en tanto que “trabajadores invitados” que retornarían a su lugar de origen¹³.

Esa ilusión estaba destinada a quebrarse, y lo hizo ya a finales de los años 60. Entonces, en un clima marcado por la que puede denominarse como primera polícrisis europea, comenzaron a reavivarse los sentimientos excluyentes en las poblaciones europeas –lo que dio en denominarse “euro-racismo” (Bade, 2002: 253)–. Y lo que es más decisivo, estos sentimientos fueron movilizados políticamente en forma de plataformas que abogaban no sólo por el cierre de fronteras, sino por la expulsión de cantidades indefinidas de inmigrantes (Gastaut, 2004). En este sentido, hay buenas razones para considerar que la primera y espectacular articulación política de tesis que atribuyen buena parte de los males sociales a la inmigración la encontramos en el famoso discurso de Enoch Powell, destacado político británico, en 1968 (Powell, 1968). A corto plazo, Powell fue expulsado del gobierno conservador en la sombra, y terminó abandonando el partido. Pero basta estudiar con mínimo detenimiento el episodio para observar que Powell tuvo un formidable eco en todo el espectro político. Abriendo el camino a una articulación excluyente del fenómeno migratorio que fue pionera no sólo en el Reino Unido, sino en toda Europa. De hecho, el argumentario de los movimientos que han persistido en esa particular movilización de los sentimientos sigue tomando como punto de referencia a Powell, sea consciente sea inconscientemente (Corthorn, 2019: capítulo 3).

A la altura de los años 90, un politólogo estadounidense, James Hollifield, afirmó que nos encontramos ante una paradoja, en tanto que se juxtaponen en los países occidentales (y especialmente en Europa) fuertes sentimientos excluyentes, articulados políticamente, y la persistencia de los

¹² Una sugerente reconstrucción histórica desde la perspectiva de la transformación de varias ciudades europeas en Shaev y Hackett (2021).

¹³ Sobre la historia del término “trabajador invitado” puede verse Rass (2023).

flujos inmigratorios (Hollifield, 1992) –el argumento se refina en Hollifield (2004)–. ¿Cómo cabe explicar que se den simultáneamente esas dos tendencias? ¿Qué explica lo que el autor denomina como “paradoja liberal” y que hoy tendemos a denominar simplemente como paradoja de Hollifield? O lo que es lo mismo, si una parte importante y especialmente movilizable y movilizadora del electorado es contraria a la inmigración, ¿por qué las políticas que se aplican de forma efectiva siguen haciendo posible la llegada de nuevos inmigrantes? El politólogo concluye que las realidades económicas y los compromisos normativos adquiridos por los Estados liberales (no en menor medida en forma de derecho al asilo y derecho a la reunificación familiar de los inmigrantes residentes) frenan las pulsiones al cierre de fronteras. Hay razones económicas (la dinámica de competencia en los mercados internacionales) y razones normativas (la expansión de la inclusión social a través de lo que él, siguiendo la terminología estadounidense, caracteriza como derechos civiles, y en Europa caracterizamos habitualmente como derechos fundamentales civiles).

Aunque la paradoja ha generado un debate de enorme interés (Acosta y Freier, 2018: 662-666), no procederé ahora al estudio del mismo, sino a otras dos cosas, que son en buena medida el objetivo de esta sección. La primera es reducir lo que se pretende iluminar, no sólo centrando nuestra atención en el ámbito europeo, sino extendiendo el foco al debate posterior a la formulación de la paradoja. O dicho de otro modo, si la movilización política de los sentimientos excluyentes se ha consolidado en Europa¹⁴ y ha dado pie a plataformas políticas en las que se aboga expresamente por el cierre de fronteras y la expulsión de los inmigrantes ya establecidos (Givens, 2012), ¿cómo es posible que los flujos inmigratorios sigan creciendo? La segunda, añadir una nueva formulación de la paradoja, que en buena medida nos lleve a dar la vuelta a la pregunta que lanzaba Hollifield. Una vez que consideramos las tendencias documentadas en el segundo apartado, la verdadera interrogante es *cómo es posible que, pese a que los flujos inmigratorios son condición necesaria pero no suficiente para la reproducción de las sociedades europeas, persistan discursos excluyentes cuando no xenófobos en la esfera pública europea; discursos que abogan por hacer aún más grave la crisis demográfica con políticas de inmigración cero y deportaciones en masa.*

Creo que es importante insistir, como hace una parte de la literatura académica, que estos son los términos *racionales* en los que debe plantearse la cuestión. Toda interpretación de la realidad, máxime a través de datos

¹⁴ Y ello pese a que las encuestas sociológicas ponen de relieve una tendencia a la mejora de la percepción de los europeos respecto de los inmigrantes en los últimos veinte años. Si bien con una regresión desde 2020. Véase Rockwool Foundation (2025). La relevancia política de las actitudes excluyentes no deriva de que las mismas reflejen los sentimientos de la mayoría de la población, cuanto de la capacidad de movilización de la política migratoria para quienes tienen fuertes preferencias en la materia. Véase Juan Torres (2021).

estadísticos, refleja ineludiblemente los sesgos del intérprete. También la ofrecida en el segundo apartado de este trabajo, que no corresponde siquiera a un demógrafo o a un geógrafo, sino a la mirada de un filósofo del derecho. Pero si nos mantenemos en los límites del discurso racional, aun cuando reconozcamos la importancia fundamental de las emociones en la política y en la vida¹⁵, quien argumente a favor del cierre de fronteras y las deportaciones en masa debe asumir inmediatamente la carga argumentativa de explicar cómo es posible la reproducción de nuestros Estados democráticos y sociales *sin inmigrantes*, dadas las condiciones demográficas prevalentes. O qué alternativa política propone, haciendo explícito que esos planes para “resolver” el “problema migratorio” implican una transformación no sólo constitucional sino social, económica y cultural que se antoja simplemente imposible¹⁶.

Al mismo tiempo, formular la paradoja europea debe obligarnos a entender que pese a la irracionalidad de las propuestas excluyentes, tenemos que esforzarnos por entender *por qué las mismas son consideradas como plausibles* por muchos ciudadanos, o dicho de otra forma, *cuáles son los problemas estructurales de nuestro statu quo que provocan que la propuesta excluyente sea lo suficientemente plausible como para hacerla políticamente atractiva a los ojos de muchos ciudadanos*.

Ofrecer una respuesta completa a la paradoja europea, en la formulación que acabo de realizar, excede la ambición de este capítulo y la capacidad de este autor. En el apartado 4 del trabajo me limitaré a un solo aspecto, que creo es fundamental. En concreto a indagar en los problemas estructurales de las políticas migratorias resultantes del proceso de europeización. O lo que es lo mismo, lo que se trata de esclarecer en el próximo apartado es la medida en la que tanto el tránsito de un sistema de políticas migratorias puramente nacionales a otro en el que las mismas están profundamente influidas por el proceso de integración europea ha contribuido objetivamente al desarrollo de sentimientos excluyentes y a su movilización política, con independencia de la voluntad de los actores que han diseñado o implementado tales políticas. En este sentido, como veremos en las conclusiones, la paradoja europea nos revela la tragedia europea: cómo un proceso que se ha dirigido con fuerza a superar el conflicto y los sentimientos excluyentes entre europeos no ha sido capaz de desarrollar una política migratoria que pueda servir de vehículo de esas aspiraciones normativas también en las relaciones con los terceros, con los otros.

¹⁵ Sobre el papel de las emociones en las discusiones de políticas públicas, véase Koschut (2020). En el ámbito específico de la política migratoria de la UE, véase Blanc (2023). Los textos clásicos por excelencia son Hume (2000) y Smith (1976).

¹⁶ Un ejemplo de demolición racional de uno de los mitos más potentes del (pseudo) discurso demográfico excluyente, el denominado “gran reemplazo”, puede encontrarse en Le Bras (2021).

4. La problemática europeización de las políticas migratorias nacionales

En esta cuarta sección se propone al lector una reconstrucción de la europeización de las políticas migratorias de los Estados miembros de la UE en su devenir histórico. Algo necesario para atender al objetivo que se enunció en la subsección anterior, es decir, iluminar la “paradoja europea”, o lo que es lo mismo, determinar si y en qué medida la europeización de las políticas migratorias ha contribuido, activa o pasivamente, directa o indirectamente, al desarrollo de sentimientos contrarios a la inmigración.

La principal tesis que avanzo es que el modo en que se ha producido el proceso de europeización de la política migratoria no sólo ha debilitado la capacidad efectiva de articular una política migratoria funcional y justa (tanto a nivel europeo cuanto a nivel nacional) sino que ha terminado también por fomentar los sentimientos de exclusión, incluso allí –en realidad, especialmente allí– donde el número de “nacionales de terceros Estados” es muy reducido (como es el caso en Europa del Este). En lugar de una discusión pública sobre las competencias y los contenidos de la política migratoria europea, la misma se ha desarrollado primero de forma sólo implícita, a resultas del reconocimiento a los trabajadores de los Estados miembros del derecho a la libre circulación; luego de forma sobrevenida y pretendidamente “técnica”, al calor de la eliminación de las fronteras “internas”; y finalmente, de forma completamente explícita pero con una agenda política dictada por el imperativo de “segurización” de las fronteras, reforzado por la denominada “guerra contra el terrorismo” y después por la denominada como “crisis de los refugiados”.

En particular, observaré que la división de competencias entre la UE y los Estados miembros en lo que atañe a la política migratoria es disfuncional. Algo que se revela de forma cotidiana, en tanto que los Estados no pueden ya desarrollar su propia política migratoria, sujetos como están a los límites impuestos desde el nivel supranacional; pero la UE sólo es competente para imponer esos límites, no para desarrollar una política migratoria propia y coherente. Prácticamente inexistente, salvo en lo que concierne a las políticas de asilo, que han sufrido un rápido proceso de “segurización”, no exento de rasgos de “racialización”. Esa “pulverización” de la capacidad de diseñar una política migratoria coherente se pone de manifiesto de forma aún más neta en las situaciones de crisis, en las que ningún nivel de gobierno es capaz de ofrecer una respuesta adecuada. Algo que explica el desarrollo de la llamada crisis de los refugiados de 2015, sólo “resuelta” mediante la externalización de la misma, en clara infracción de los compromisos normativos supranacionales y nacionales¹⁷. Y es que la división disfuncional de competencias

¹⁷ Y sin que diste de ser evidente que se haya hecho otra cosa que posponer el problema.

ha facilitado que la política migratoria se haya terminado desconectando no sólo de los compromisos normativos de las sociedades europeas (reflejados en las constituciones, en los propios tratados europeos y en la ratificación de los tratados internacionales de derecho humanitario) sino de las propias necesidades socioeconómicas.

En este sentido, veremos cómo la legislación supranacional que en 2024 ha implementado el llamado “Pacto de Asilo e Inmigración” de 2020 dificulta aún más el asentamiento de inmigrantes, precisamente en el momento en que la misma es condición necesaria de la reproducción de la estructura socioeconómica de los países europeos. Ello implica que el resultado objetivo de esta legislación está llamado a ser bien distinto al que se dice pretender. Lo más probable es que los flujos inmigratorios persistan, sólo que al margen de la legalidad. Crecerá, pues, el número de los “sin papeles”. Algo que, a su vez, reforzará aún más en amplios sectores de la población la asociación entre inmigración y delincuencia, agudizando las tensiones que conforman la “paradoja europea”. En este sentido, dedicaré una breve pero especial atención a las llamadas “políticas de integración” europeas. Las mismas se caracterizan no sólo por su debilidad estructural (limitada al fomento de las políticas nacionales y con una crónica falta de recursos efectivos) sino por la renuncia sistemática de la Unión y de los Estados a definir las desde la perspectiva de las exigencias de la integración estructural y social de los inmigrantes, con consecuencias negativas tanto desde una perspectiva funcional como normativa.

El apartado se estructura en seis partes. El lector no encontrará una historia de la política migratoria, cuanto la reconstrucción de los pasajes decisivos que explican por qué, objetivamente, la política migratoria europea ha terminado fomentando los sentimientos excluyentes. En la primera parte, muestro cómo la libre circulación de trabajadores, prevista en los tratados fundacionales, pone en marcha una europeización implícita, en la que el proceso viene marcado por el propósito de crear un mercado común, y no por las exigencias propias del proceso de integración de la población que se asienta en el país. En la segunda reconstruyo el proceso mediante el cual, de forma sobrevenida, se sientan las bases de una política migratoria explícita de la Unión Europea; ello como consecuencia de la transformación del mercado común en un mercado único. Este último objetivo requiere eliminar los controles de frontera interiores, algo que se condicionará al reforzamiento de los practicados en las fronteras exteriores. En ese contexto se fraguan los discursos que abogan por la “segurización” de las políticas migratorias, incluso contra las exigencias socioeconómicas y en gran medida contra los compromisos normativos internos y externos. En la tercera describo el modo y la manera en que se produce la asignación formal de competencias a la Unión Europea en política migratoria en los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam, que no supone un cambio de orientación, sino la codificación de la política

migratoria sobrevenida en su diseño y sesgada a favor de la “segurización” en su contenido, incluso en un momento histórico en el que brevemente parece que las fuerzas incluyentes, de raigambre cosmopolita, tienen una oportunidad de prevalecer. En la cuarta describo brevemente cómo la llamada “guerra contra el terrorismo” y la ampliación al este contribuyen a la radicalización de la “segurización” de la política migratoria, precisamente en el momento en el que se redactan y aprueban las principales normas relativas al estatus de los nacionales de terceros países y al derecho de asilo. En la quinta analizo el impacto de la “crisis de refugiados” de 2015, que facilita el triunfo definitivo del paradigma “seguritario” con la aprobación de las reformas legislativas del derecho de asilo en 2024. En la sexta doy cuenta de la parábola de la política de integración como parte de la política migratoria. Si bien la Unión Europea ha desarrollado una cierta estructura institucional, diversos procedimientos de toma de decisión y una batería de indicadores numéricos para el desarrollo de lo que se denomina como una política de apoyo y fomento de las políticas de integración nacionales, ni siquiera se ha intentado definir la misma a partir de la necesidad de integración estructural y social propia del Estado Democrático y de Derecho. Ello me lleva a concluir que la política migratoria europea no es sólo asimétrica (sólo realmente desarrollada en lo que concierne al derecho de asilo) sino que se caracteriza por una disfuncionalidad tal que contribuye al desarrollo de los discursos excluyentes. Como ya se anticipó, la respuesta a la pregunta que subyace a la “paradoja europea” es una tragedia europea.

4.1. La europeización implícita de la política migratoria: el surgimiento de los estatus de “proto-ciudadano” y de “nacional de un tercer país”¹⁸

A) Los “treinta gloriosos”

Es bien sabido que el proceso de integración europea procedió inicialmente mediante tratados internacionales que establecieron instituciones,

¹⁸ La reconstrucción histórica que se ofrece al lector en este apartado y el sucesivo se centra esencialmente en la “pequeña Europa” de los seis Estados fundadores de las Comunidades Europeas. Se hace alguna referencia al Reino Unido, que no se convirtió en Estado miembro hasta 1973. Las que se hacen a Grecia, Portugal y España lo son en tanto que Estados que llegan a tener suscrito un convenio de asociación con las Comunidades Europeas, que se orienta a su integración posterior, producida tras el establecimiento de democracias representativas en los tres Estados (Grecia se incorpora a la CEE en 1981, España y Portugal en 1986). No hay referencia alguna a los países del este, cuya estructura demográfica durante este período es esencialmente estable, con un crecimiento basado en tasas de fertilidad superiores a la tasa de reemplazo, y con escasa movilidad internacional. El éxodo hacia Occidente, especialmente de los alemanes orientales, se detiene en 1961 con la construcción del muro de Berlín. Especialmente singular es la situación de Yugoslavia, en tanto que país “disidente” en el bloque soviético, cuyo pasaporte permite a sus ciudadanos desplazarse tanto en el mundo occidental como en el oriental.

procedimientos de toma de decisión y normas orientados a la integración de las economías de seis Estados de Europa Occidental (Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y Alemania). De entre los textos jurídicos fundacionales, el más importante, sin duda, fue el Tratado por el que se estableció la Comunidad Económica Europea (en adelante TCEE). Mediante el mismo, se sentaron las bases para la creación de una unión aduanera frente al exterior y un mercado común en el interior. Junto a ello, se preveían diversas políticas sectoriales (los rudimentos de lo que hoy denominaríamos una política macroeconómica, una política agrícola y una política de transportes).

Nos interesa especialmente observar que los tratados fundacionales ni contenían referencia expresa a normas comunes aplicables a las políticas migratorias nacionales, ni aún menos transferían competencias en la materia a las Comunidades Europeas. Sin embargo, esa conclusión debe ser doblemente matizada.

En primer lugar, la “mancha de aceite”¹⁹ de la integración económica condicionó las políticas migratorias nacionales desde un primer momento. El mercado “interior” fue definido como un espacio económico en el que regía la libre circulación de trabajadores²⁰. Tal libertad, afirmada en los tratados por insistencia del gobierno italiano (Romero, 1991)²¹, implicaba la emergencia de un nuevo estatus jurídico personal, el de “comunitario”, que exigía el reconocimiento de derechos a sus titulares, derechos que debían ser respetados por todos los Estados miembros. Y que de forma evidente limitaban el poder de los Estados miembros a la hora de definir las normas de acceso al territorio, de residencia en el mismo y de titularidad de derechos sociales y económicos.

En concreto, y desde un primer momento, al “comunitario” se le reconocía el derecho a entrar y residir en otro Estado miembro siempre y cuando contase con una oferta de trabajo previa; y una vez establecido en ese segundo país, se le protegía frente a la discriminación por razón de nacionalidad en el ejercicio de un número considerable de derechos sociales y económicos. No era en modo alguno baladí que el Estado miembro receptor del “comunitario” no pudiese negar la entrada ni expulsarlo sin motivación

¹⁹ Traduzco de esa manera al español el término anglosajón “*spillover*”, central en una de las teorías politológicas orientadas a dar cuenta de la integración europea, el neofuncionalismo. Véase Haas (1958).

²⁰ Artículos 3c y 48 del Tratado por el que se establece la Comunidad Económica Europea.

²¹ El tardío y sobre todo asimétrico proceso de unificación italiano explica por qué amplias zonas del país (el sur, pero no sólo) fueron origen de importantes flujos emigratorios desde la Unificación Italiana. El Estado italiano desarrolló una política diplomática consistente en cerrar acuerdos bilaterales con los países de destino, empezando por Francia. Esa tradición explica la articulación de una política negociadora tendente a lograr la libre circulación de trabajadores, que no era necesariamente parte de la idea arquetípica de integración económica (y sigue sin serlo hoy en día en el derecho internacional económico). Véase también Thym (2023: 20).

justificada, pese a que se tratase de un no nacional. O que tuviese que reconocerle un amplio número de derechos sociales y económicos *como si* se tratase de un nacional. Posteriormente, concluido anticipadamente el período transitorio, en 1968, el estatus se reforzará aún más, al concederse al “comunitario” el derecho a acceder al territorio incluso sin oferta de trabajo en firme, al mero efecto de buscar trabajo (Menéndez y Olsen, 2020: 61; Oltmer, 2023: 585). Comienza así a perfilarse el embrión de lo que, andando el tiempo, como veremos, llegará a ser la ciudadanía europea, y que en estos primeros años podemos caracterizar como una “proto-ciudadanía” europea o una “incipiente” ciudadanía (Levi-Sandri, 1968: 5; Plender, 1976). Cuya potencialidad normativa será desarrollada por el legislador europeo y por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea (Menéndez y Olsen 2020: 55ss; Oltmer, 2023: 585).

La segunda observación concierne a las motivaciones económicas de la definición del mercado interior como un espacio donde los trabajadores pudiesen moverse libremente. La razón por la que Italia usó su poder negociador para lograr ese resultado no fue otra que la expectativa de que la integración europea ofreciese un marco jurídico y político en el que el crónico problema del desempleo en el sur de Italia se resolviese con la emigración de una parte significativa de los trabajadores sin empleo de esta región a otros Estados de la Comunidad. Por su parte, los países que terminaron siendo receptores de ese flujo emigratorio aceptaron la propuesta italiana porque en el contexto de la reconstrucción y de la modernización de las economías europeas, existía un fuerte déficit de mano de obra, causado en parte por las altas tasas de crecimiento, en parte por las consecuencias demográficas de dos guerras en una generación²², a lo que se unía la persistencia de fuertes flujos de salida hacia destinos no europeos hasta la década de los 60 (Bade, 2003: 245). Es más: la fuerza y duración del “boom” económico durante los llamados “treinta gloriosos” nos permite entender por qué los flujos migratorios italianos fueron insuficientes, por qué países como Alemania, Francia o Bélgica recibieron centenares de miles de nacionales de terceros países. Primero, procedentes del área mediterránea europea (con niveles de desarrollo económico inferiores, como era el caso de España, Portugal y Grecia); y después, a partir de finales de los sesenta, de Turquía y otros países del Magreb (ahora países independientes) (Bade, 2003: 248)²³.

²² En la inmediata posguerra, el Estado francés era reticente a la llegada de mano de obra del sur de Italia dado que era previsible que se produjera un influjo procedente de Argelia. La guerra de Argelia, que condujo al fin del dominio colonial francés, alteró los acontecimientos. Sobre la relación entre Argelia y el proceso de integración europea, véase Brown (2022).

²³ Las más importantes zonas de origen de la inmigración de Europa –dejando a un lado el éxodo desde la RDA hacia la RFA en 1961– fueron después de Italia durante la década de 1950 y 1960, España y Portugal en la década de 1960, así como Grecia y Yugoslavia. Las zonas de origen más importantes en el exterior de Europa fueron Argelia, la India, Pakistán y el Caribe durante las décadas de 1950 y 1960, y Turquía, Marruecos y Túnez en la década de 1970. Durante la década de 1980 se reforzaron las migraciones procedentes de Oriente

Los efectos de esa “europeización” implícita no fueron sólo jurídicos. El trazado de una línea de separación entre los “comunitarios” y los “no comunitarios” en el derecho europeo consolidó y reforzó las diferencias sociales entre los inmigrantes procedentes de distintos países. Muchas de esas diferencias habían emergido en la fase del imperialismo europeo (un fenómeno bien vivo a finales de los cincuenta e inicios de los sesenta: Hansen y Jonsson, 2015; Bade 2003: 252-253). De este modo, la disciplina de la emigración por parte del derecho europeo refuerza, al mismo tiempo, los procesos sociales de inclusión de los “comunitarios” y de exclusión de los “no comunitarios” (que pasan a ser los verdaderos “extranjeros”)²⁴.

El “comunitario” se asimila progresivamente, y esta es una novedad histórica no menor, al “nacional”, al adquirir, como queda ya dicho, un derecho a acceder al territorio, a residir en el mismo, y a ser tratado, a casi todos los efectos, como un nacional. En términos formales, se eleva al nivel multilateral europeo el principio jurídico-formal de la reciprocidad entre Estados: todos ellos reconocen a los ciudadanos de los restantes Estados como cuasi-nacionales. A ello hay que añadir, en términos materiales, que este proceso consolida una tendencia *in nuce* en la sociedad europea, o lo que es lo mismo, la ampliación en la práctica social de la comunidad de compartición de riesgos pese al cierre “nacionalista” posterior a la Revolución Francesa. Reitero el punto: los “comunitarios” son ahora reconocidos como miembros de pleno derecho de la comunidad social y se quedan a muy poca distancia de alcanzar la igualdad jurídica. Ello explica, por ejemplo, que el incipiente Estado de bienestar se articule a partir no de la nacionalidad, sino de la residencia. Una transformación que tiene, conviene subrayarlo, un potencial integrador enorme, que excede del círculo de los “comunitarios” y beneficia a todos los no nacionales (Menéndez y Olsen, 2020: 62).

Al mismo tiempo, sin embargo, se acentúa el extrañamiento del “no comunitario”, que sigue sujeto al poder discrecional del Estado en lo que concierne a su permanencia en el territorio y al disfrute de derechos, en tanto que extranjero *no protegido* por el derecho comunitario. Estatus que contrasta vivamente con el del “comunitario”, respecto al cual, insisto, el poder del Estado queda plenamente disciplinado por normas cada vez más análogas a las aplicables al ciudadano. Este proceso de “extrañamiento” será especialmente relevante en lo que concierne a los nacionales de las ex-colonias. La colonización europea, especialmente de África, estaba basada en la afirmación formal de la libre circulación, que venía de la mano, en

Próximo, de África subsahariana, hacia Francia en la parte occidental de Europa, y también hacia Grecia, Italia, España y Portugal en el sur del continente.

²⁴ Resulta evidente que la nacionalidad no es el único criterio dirimente. Una imaginada afinidad cultural, fuertemente influida por la capacidad económica, es determinante. Eso explica por qué el principal parteaquas en términos de la facilidad o dificultad de acceso al territorio europeo depende de que el nacional lo sea de un Estado OCDE.

términos materiales, de que el flujo se dirigía desde los Estados europeos a las colonias, pero no a la inversa (Adamson y Thiollet, 2025). Los procesos de descolonización condujeron no sólo a flujos de retorno de los colonos europeos y sus descendientes (Bade, 2003: 250), sino a los primeros flujos consistentes de exsujetos coloniales, haciendo uso de los derechos que habían visto reconocidos en el contexto colonial, especialmente cuando después de la Segunda Guerra Mundial las principales potencias coloniales europeas tratan de “transformar” sus imperios en comunidades de naciones (Thym, 2023: 21). Las condiciones económicas en las que se producen estas migraciones llevan a una peculiar reformulación de las ideas coloniales en discursos abiertamente xenófobos, que objetivamente conducen a reformas legales que niegan a los antiguos súbditos coloniales el derecho de entrada y asentamiento en la metrópoli²⁵. La política migratoria se “racializa” explícitamente. Es ejemplar en este sentido el caso del Reino Unido (Bade, 2003: 254; Oltmert, 2023: 586). Ya en el período precedente al acceso de ese país a las Comunidades Europeas se desarrolla un debate público en el que actúa como parteaguas el ya mencionado discurso “de los ríos de sangre” de Enoch Powell, de 1968 (Powell, 1968; Corthorn, 2019).

Es necesario hacer una observación adicional. Durante los sesenta y aún primeros setenta, el déficit de mano de obra en economías en expansión, y la perspectiva de la ampliación de las Comunidades Europeas (recordemos que hasta 1973 las Comunidades Europeas tan sólo estaban formadas por seis Estados, y eran conocidas, con realismo descriptivo, como “la pequeña Europa”) facilita que las Comunidades firmen diversos acuerdos de asociación. Estos acuerdos, al tiempo que preparan la futura integración del país firmatario en las Comunidades Europeas, prevén un estatus personal específico para los nacionales de esos Estados²⁶. Estatus que, como veremos en unas líneas, será interpretado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como susceptible de ser caracterizado a la luz del estatus de “comunitario” (Thym, 2023: 552-ss).

²⁵ El caso del Reino Unido, como ya se indicó, es paradigmático, algo que tiene que ver sin duda con el hecho de ser el caso fundamental de potencia imperial que combina el discurso colonial con el liberalismo. Sobre la trayectoria del racismo en todo el período de la posguerra, con especial atención al surgimiento de un nuevo tipo de sentimiento excluyente, véase Fekete (2013).

²⁶ La base jurídica de los acuerdos de asociación se encontraba en el artículo 238 TCEE. Un análisis temprano de las implicaciones políticas de los acuerdos en Feld (1965). Las Comunidades Europeas han sido reticentes a firmar acuerdos con países que no reunieran la condición de Estados democráticos. Eso explica que la España franquista no llegara nunca a firmar un acuerdo de asociación, sino tan sólo un Acuerdo Económico Preferencial en junio de 1970.

B) La primera policrisis europea

El trasfondo social y económico se ve profundamente alterado por la primera policrisis europea. O lo que es lo mismo, la combinación de crisis monetaria, económica y fiscal que arranca en 1971 y se prolonga durante todos los años 70, puntuada por las dos crisis del petróleo, en 1973 y en 1979. Esa transformación no conduce a una alteración de la distribución de competencias entre Estados miembros e instituciones supranacionales. La crisis pone a prueba el estatus de “comunitario”, que se demuestra forma parte ya de la “mentalidad” de ciudadanos y de actores institucionales. Al mismo tiempo, se pone de relieve la imposibilidad de desarrollar una política migratoria en la que la persona del inmigrante actúe como variable de ajuste económico, como asumían las políticas de los Estados europeos durante los 60 y buena parte de los 70 (el inmigrante como “trabajador invitado”). Veámoslo brevemente.

El fin del ciclo de crecimiento económico sostenido de los “treinta gloriosos” va a terminar traducándose en un aumento considerable de las cifras de desempleados. De una situación en la que era necesario “importar” mano de obra se pasa a circunstancias en las que el número de desempleados aumenta de forma neta y rápida (Eichengreen, 2007: 263-ss). Surgen así visiones políticas que proponen resolver la crisis devolviendo a los “no nacionales” a sus países de origen, elevando a formulación política lo que era esencialmente una práctica social de discriminación y marginación parcialmente articulada jurídicamente (Rass, 2023). Se ponen así de relieve no sólo los límites de las transformaciones culturales de la posguerra en lo que se refiere a la identidad de las comunidades políticas (claramente no se ha trascendido la asociación entre ciudadanía y nacionalidad²⁷), sino también, y sobremanera, los costes implícitos en políticas migratorias divorciadas de la realidad de los procesos de integración social. La tozudez de los hechos sociales pone de relieve la imposibilidad material de considerar a los trabajadores como meros “invitados”, que pueden ser usados como “fusible” económico cuando la coyuntura económica es negativa (Rogers, 1985). Cobra en este sentido gran relevancia la interpretación de Hollifield acerca de los límites que los compromisos normativos imponen a los Estados europeos (Hollifield, 1992) en la medida en la que el reconocimiento del derecho a la reunificación familiar en las legislaciones nacionales va a demostrarse decisivo en el asentamiento de una parte muy sustancial de aquellos que se pretendía volviesen a sus lugares de origen (Veiling, 1993; Gastaut, 2004). A ello se añade que una combinación de razones geoestratégicas (la Guerra Fría dista

²⁷ La esperanza de los federalistas europeos era, desde la Segunda Guerra Mundial, que las consecuencias de dos guerras en dos generaciones “vacunaran” a los europeos contra la “ideología” nacionalista. Algo que a la altura de 1960 Spinelli creía que seguía siendo cierto en el caso alemán. Véase Spinelli (1962a); hay una versión más larga, publicada en la revista del Terzo Programa de la Rai, sin indicación de fecha. Véase Spinelli (1962b).

de haber concluido)²⁸ y de conveniencia política llevan a que se redoble la adhesión retórica al derecho a la acogida de los demandantes de asilo. Ello tiene como consecuencia que se mantenga invariado el derecho de quien se considera titular de un derecho al asilo a entrar en el territorio de otro Estado, aun de forma a primera vista “ilegal”, y de solicitar ante las autoridades una evaluación individualizada de las circunstancias que concurren en su caso. Las contradicciones entre compromisos normativos e intenciones políticas a corto plazo explican la emergencia en la retórica de una distinción, difícil de sustentar argumentativamente, entre el refugiado y la categoría, inicialmente sin base jurídica, de “emigrante económico”.

En estas complejas circunstancias, se afianzan tres tendencias. Primera, la continuación de los flujos inmigratorios a través del derecho a la reunificación familiar. Segunda, un creciente número de personas que acceden al territorio bajo el título de demandante de asilo, con la esperanza de o bien ver reconocida esta condición, o bien acceder materialmente al país. Tercera, el aumento del número de “sin papeles”, de quienes entran de forma ilegal o paralegal en el territorio de los países receptores; a los que se unen los solicitantes de asilo que ven rechazada su petición. Lo que genera la necesidad periódica de proceder a “regularizaciones” que no resuelven los problemas estructurales de fondo, sino que tan sólo los contienen dentro de determinados límites²⁹.

Recordemos que este es además el momento histórico en el que la tasa de fertilidad desciende por debajo de la tasa de reemplazo en Europa Occidental. Que la verificación de esta tendencia coincida con el “cierre” de fronteras, con la emergencia de la condición del “inmigrante económico” como esencialmente emigrante indeseado implica la primera manifestación de la paradoja europea. O dicho de otro modo, la primera policrisis aviva la voluntad de “cerrar” las fronteras (Oltmer, 2023: 586), precisamente en el momento en el que los Estados europeos empiezan a ser incapaces de reproducir su estructura social mediante la evolución “natural” de su población (aunque los efectos de ese descenso sólo se van a materializar más tarde, por el decalaje entre la caída de la tasa de fertilidad y la entrada en números rojos del saldo vegetativo). En ausencia de una discusión pública articulada, la consecuencia casi ineludible es que se avivan los sentimientos de rechazo y exclusión, que no sólo carecen de fundamentos racionales últimos, sino que conducen a agravar los problemas europeos. Al tiempo que implican ignorar las causas del aumento de la presión migratoria en las fronteras de Europa.

²⁸ Si bien la misma se encuentra en plena desescalada gracias a la *Ostpolitik*, a la que va a seguir la *détente* generalizada. Véase ahora Zubok (2025: capítulo 8).

²⁹ Sobre la tensión entre sentimientos de cierre y de apertura que llevan a la peculiar combinación de políticas migratorias formalmente restrictivas y periódicas regularizaciones, véase Fassin (2005).

En resumen, durante todo este período los Estados miembros rechazan los intentos de la Comisión Europea de articular de forma consciente y voluntaria una política migratoria supranacional³⁰. La europeización de las políticas migratorias nacionales es indirecta e implícita, en tanto que los Estados ven limitados sus poderes en lo que respecta al trato que deben a los “comunitarios” (y muy pronto a los ciudadanos de los Estados “asociados” con las Comunidades, de los Estados que tienen la expectativa de convertirse en Estados miembros).

Esta limitación no es percibida como tal en los años sesenta. No sólo los Estados son los “señores” del proceso de integración y de las normas jurídicas supranacionales, con lo que se sienten “autores” de las normas que los vinculan, sino que la integración de los “comunitarios” facilita la captación de mano de obra, vista como necesaria. A ello se une que, a diferencia de lo que sucede en lo que concierne a la libre circulación de mercancías, la “europeización” de los movimientos de trabajadores en el interior de las Comunidades Europeas no viene de la mano de una europeización de los movimientos *ad extra*. Dicho de modo impreciso pero quizás claro, el estatus de comunitario (y en cierta medida el de “futuro comunitario”, a través de los acuerdos de asociación) se europeiza, pero no lo hace el de “nacional de tercer Estado”. O lo que es lo mismo, los Estados miembros retienen plenamente el control sobre sus fronteras exteriores. De ahí que los Estados puedan intentar formalmente el cierre de fronteras durante la primera policrisis europea. Es importante sin embargo destacar como esos intentos, implícitamente, asumen la fundamental transformación del modo de ver a los nacionales de los Estados miembros en tanto que “proto-ciudadanos” europeos. Y es que el cierre de fronteras afecta esencialmente a aquellos a los que no es de aplicación el estatus “comunitario”. Podemos observar aquí como el efecto silencioso del proceso de integración fue el de excluir del ámbito del discurso políticamente posible la propuesta de repatriación o deportación de los “comunitarios”.

Sea como fuere, no hay durante este período ni título competencial en materia migratoria de las Comunidades Europeas ni intento alguno de ejercer competencias positivas por parte de las instituciones europeas. La crisis pondrá de relieve la disfuncionalidad de esa “europeización” implícita. Nacida de la necesidad de mantener la apariencia de que entre los poderes soberanos de los Estados está el control de las fronteras, en particular, sobre quiénes tienen derecho a estar presentes en el territorio nacional.

³⁰ Ciertamente los Estados no dieron seguimiento a la decisión de los jefes de Estado en la cumbre de diciembre de 1974 de crear una unión de pasaportes, que debería conducir a la libre circulación de personas en el espacio de las Comunidades Europeas (Comunidad Económica Europea, 1974). Incluso las iniciativas más modestas quedaron en punto muerto. Véase Comisión Europea (1975).

4.2. El desarrollo sobrevenido de una política migratoria común, causado por el imperativo de eliminar los controles físicos en las fronteras para crear un “mercado único”

Como hemos visto en el apartado anterior, la policrisis de los años setenta desequilibra a las Comunidades Europeas. Las economías europeas se han integrado en tal medida que se precisa una respuesta coordinada a las crisis, al mismo tiempo que no se han integrado lo suficiente para hacer factible que se produzca esa respuesta.

De esa tensión no resuelta trae causa la apuesta política fundamental de la Comisión Europea a mediados de los años ochenta. En concreto, el proyecto de “completar” la integración económica con la conversión del “mercado común” en un “mercado único” se presenta como medio fundamental con el que superar la crisis (Jabko, 2009). No se trata tan sólo de un juego de palabras (aunque la fórmula está destinada a facilitar la persuasión), sino también de una transformación decisiva. Mientras que en el “mercado común” los Estados mantienen el control de sus fronteras, y sólo se ven obligados a hacerlas porosas, o lo que es lo mismo, a permitir el paso libre de mercancías (y de trabajadores) provenientes de los restantes Estados miembros, en el “mercado único” las fronteras deben desaparecer, transformando en completamente libre el movimiento no sólo de mercancías y trabajadores sino también (y esto es clave) de capitales (Comisión Europea, 1985). La expectativa de muchos actores institucionales –incluido el presidente de la Comisión Europea, Delors (1992)– es que esa transformación haría ineludible constatar que los Estados no eran ya capaces de desarrollar de forma autónoma y coherente políticas autónomas nacionales en múltiples ámbitos, y que eso generase un consenso acerca de la necesidad de acometer una europeización explícita y consciente de las mismas.

La creación de un mercado único estaba destinada a tener consecuencias enormes sobre la política migratoria.

Es importante señalar que los controles que se realizaban en las fronteras físicas eran la condición de efectividad de las políticas migratorias nacionales, al menos desde la “invención” de los pasaportes y de las tarjetas de identidad modernas a finales del siglo XIX y de su generalización tras la Primera Guerra Mundial (Rokkan, 1999; Torpey, 2018; Oltmer, 2023: 582). Eliminarlos requería un cambio radical en la base misma de la política migratoria. En lo que concierne a los “comunitarios”, la eliminación de fronteras es un paso importante, pero no radicalmente novedoso. Como vimos, ya en la fase anterior el “comunitario” viene asimilado a casi todos los efectos al nacional, con lo que adquiere el derecho a “traspasar” la frontera. Podemos hablar, pues, de la culminación de un proceso iniciado con el reconocimiento del derecho a la libre circulación, que ahora genera un

derecho a cruzar la frontera sin tener que demostrar el título para hacerlo (mediante la exhibición de una tarjeta de identidad o de un pasaporte). La verdadera transformación concierne a los poderes que tienen los Estados frente a los “no comunitarios”. En ausencia (como vimos, conscientemente decidida) de una política migratoria común, los Estados miembros de las Comunidades Europeas mantenían políticas distintas respecto a las condiciones en las que concedían permisos de acceso al territorio y de residencia al mismo a los “no comunitarios” (Bade, 2003: 266). Como comentamos, y a diferencia de lo que era el caso con las mercancías, la integración *ad intra* no implicaba la integración *ad extra*. Pero la condición necesaria para ese peculiar equilibrio era el mantenimiento de los controles en las fronteras nacionales, que permitían que el Estado A negara el acceso al individuo X, pese a que el Estado B le hubiera reconocido el derecho a entrar en su territorio³¹. Una vez que las fronteras físicas sean eliminadas, se hará muy difícil el mantenimiento de criterios dispares frente a los nacionales de terceros Estados, en la medida en la que la eliminación de los controles físicos implica que ahora el individuo X va a poder cruzar libremente todas las fronteras interiores. La efectividad del poder del Estado B dependerá de que en algún momento los agentes de ese Estado detecten la presencia de X en el territorio (por ejemplo, mediante controles aleatorios de la identidad, que son costosos y poco populares entre los propios ciudadanos), y de que procedan a su expulsión. Tras la cual, nada impedirá que X vuelva a cruzar la frontera del país. De ahí que la eliminación de fronteras exija acercarse no sólo a la armonización de las políticas migratorias, sino, tendencialmente, a la transferencia de la competencia a la Unión Europea.

En estas circunstancias, los Estados van a acordar la europeización más modesta posible. Se opta por lo que se presenta como una solución técnico-jurídica que permite conciliar eliminación de los controles físicos y la apariencia de que la soberanía estatal sigue prevaleciendo en materia de política migratoria. En lo que concierne a la política migratoria, los Estados convergen en torno a los criterios más restrictivos en relación con los visados y permisos de residencia. Pero no se desarrolla una política migratoria sustantiva. El proceso de europeización se mantiene explícito y asimétricamente escorado hacia las preferencias de los países del norte de Europa. En lo que concierne al refugio, se fijan reglas de asignación de responsabilidad respecto a todos los demandantes de asilo, de modo que sea posible establecer a qué Estado miembro corresponde acoger y tramitar la concesión del estatuto de refugiado. Si bien las normas eran complejas,

³¹ Para los lectores nacidos después de la eliminación de las fronteras europeas, basta quizás apuntar a la realidad bien presente de las fronteras externas. Las fronteras interiores desempeñaron un papel clave en muchas creaciones literarias. Piénsese por ejemplo en Scerbanenco (1972). Recientemente el tema ha sido recreado en clave humorística en la película belga-francesa *Rien à déclarer*.

emerge ya aquí como criterio fundamental que el Estado responsable será aquel a través del cual el potencial refugiado haya accedido al territorio europeo³². Si esta solución *de minimis* no resulta inicialmente disfuncional, es por la sencilla razón de que dos tercios aproximadamente de los demandantes de asilo acceden en ese momento al territorio de la Unión por la frontera exterior alemana, y es en ese país donde pretenden establecer su residencia. O dicho de otro modo, la regla parece funcionar porque las circunstancias de hecho hacen que la misma coincida con la geografía y la economía política reales del asilo.

De este modo, se logra, al menos a corto plazo, algo parecido a la cuadratura del círculo: las fronteras dejan de ser “sólo” fronteras nacionales, y pasan a ser, en *un sentido funcional*, fronteras compartidas. Sin embargo, se hace posible mantener la forma de la soberanía estatal (aun a costa de converger sustantivamente) y los poderes de guardia y custodia de las fronteras exteriores quedan en manos de los Estados miembros. O dicho de otro modo, a la europeización implícita del período anterior sigue ahora una europeización sobrevenida y (presuntamente) “técnica”.

Esta forma de proceder facilita que el diseño de la política migratoria quede esencialmente en manos de los ministerios del Interior. Lo que contribuye a explicar el giro “seguritario” que va a comenzar a imprimirse a la incipiente política migratoria europea. No sólo por la visión sectorial de los propios ministerios, sino porque las interacciones se producen a la sombra de una cooperación intergubernamental previa, esencialmente articulada en torno a la lucha contra el terrorismo³³. Nada tiene de sorprendente que en estas condiciones se acaben yuxtaponiendo los discursos sobre inmigración, asilo y delincuencia. O lo que es lo mismo, los distintos retos a los que se enfrentan los europeos con la eliminación de las fronteras terminan amalgamándose, en lugar de diferenciarse. Con independencia absoluta de la voluntad de los actores institucionales, el resultado es que se acaba contribuyendo a crear las condiciones en las que se refuerzan los discursos que caracterizan a los inmigrantes y a los demandantes de asilo como una amenaza no sólo al orden público, sino también a la identidad cultural y a la estabilidad económica y social de los Estados europeos (Huysmans, 2000). Se prueba una vez más que muchas de las soluciones que se presentan como “neutras” o “técnicas” son sólo presuntamente despolitizadoras.

³² Aunque estas reglas migratorias emerjan “fuera” de la estructura institucional supranacional, van a resultar determinantes de la política migratoria europea durante décadas, pese a las muchas paradojas que les son propias.

³³ En 1976 se creó una estructura de cooperación de los ministros del Interior que pasó a ser conocida como “grupo de Trevi”. La razón principal para que los responsables de departamentos cuyas competencias quedaban fuera del ámbito de competencias de las Comunidades comenzasen a reunirse fue la necesidad de cooperación en la lucha contra el terrorismo, lo que determinó en gran medida la agenda de las reuniones y de las actividades del grupo. Véase Oberloskamp (2016).

A lo que conducen es a favorecer que se impongan, sin debate público, las opciones de aquellos mejor posicionados para hacer pasar sus argumentos como “técnicos” y “neutrales”. Algo que dista de ser neutro políticamente.

La europeización que trae causa de la creación del mercado único se desarrolla inicialmente al margen del derecho comunitario³⁴. Los textos fundamentales al respecto, el Acuerdo de Schengen de 1985, el Convenio de Aplicación del mismo de 1990, y el Convenio de Dublín de ese mismo año, eran formalmente tratados internacionales.

Conviene, antes de concluir esta sección, poner de relieve los tres principales rasgos de la segunda fase de europeización de la política migratoria.

El primero, la creación del mercado único europeo procede mediante un doble movimiento. Hacia el interior, *se eliminan* fronteras; hacia el exterior, *se refuerzan y vuelven más herméticas* las mismas. *El discurso de apertura tiene un envés de cierre*. Aunque esa europeización se presenta como un conjunto de medidas “técnicas”, que permiten eliminar los controles físicos sin prescindir de la soberanía nacional, lo cierto es que viene de la mano de nuevos límites a la capacidad de los Estados de definir sus políticas migratorias.

El segundo, no se sientan las bases de una verdadera política de migración europea, sino que se empuja a una armonización restrictiva de las políticas nacionales en relación con los “nacionales de terceros países”. De este modo, la europeización explícita pero pretendidamente técnica viene de la mano de un discurso “seguritario” sobre inmigración y asilo. La metáfora de la “Europa fortaleza” se traslada del ámbito de la política económica a la política migratoria.

El tercero, emergen las bases de lo que va a ser la disciplina europea del derecho de asilo. Así, se crea un “vínculo” exclusivo entre cada demandante de asilo y *un* concreto y específico Estado miembro. Ese lazo viene determinado, en la inmensa mayoría de los casos, por el criterio del primer país de entrada en el territorio europeo. Nos encontramos así ante una segunda paradoja. Por una parte, la libre circulación facilita que los “comunitarios” desarrollen vínculos con otros Estados distintos a aquel del que son nacionales, lo que apunta a un horizonte de pérdida de fuerza del vínculo tenido por exclusivo entre el ciudadano y *su* Estado. Por otra, la libre circulación se hace posible mediante reglas que “nacionalizan” a los demandantes de asilo,

³⁴ Como por otra parte es característico en lo que concierne a la europeización de las políticas nacionales sustantivas no disciplinadas en los tratados. Sobre la dinámica empírica de la europeización de las políticas que afectan al núcleo de la soberanía estatal, véase Genschel y Jachtenfuchs (2014).

que los convierte en demandantes de asilo no del nuevo espacio y territorio único, sino de un y sólo de un Estado miembro (Lindahl, 2005).

4.3. *La formalización de la europeización: Maastricht, Ámsterdam y Támpere*

A) Creación de la ciudadanía europea

Mediante el Tratado de Maastricht se creó el estatus de ciudadano europeo. De este modo, la “proto-ciudadanía” de la que hablamos en la subsección anterior adquiere una nueva consistencia. La “codificación”³⁵ implica a un mismo tiempo continuidad y transformación. El núcleo duro del estatus sigue siendo el derecho a la libre circulación y al establecimiento de la residencia en cualquiera de los Estados miembros. Es cierto que se consolidan algunos derechos políticos en ciernes, como el derecho al sufragio en las elecciones municipales, y que se introducen otros nuevos, como el derecho al sufragio en las elecciones europeas. Pero a pesar de la connotación fuertemente política del término ciudadanía, el estatus sigue girando en torno a la libre circulación orientada a la realización de actividades económicas. Lo que no resulta sorprendente vista la persistente debilidad de los procesos de representación democrática supranacionales.

B) Europeización sobrevenida y presuntamente técnica de la política migratoria

Los límites de la europeización implícita trataron de superarse con la europeización presuntamente técnica de la política migratoria, como vimos en el apartado anterior. El equilibrio resultante fue inestable, y condujo a una explícita politización de lo que ya era de hecho una política pública profundamente europeizada. En una primera fase, que es la que es objeto de estudio en este apartado, este paso se articula jurídica y políticamente mediante la asignación expresa de competencias a la Unión Europea (Tratado de Maastricht y Tratado de Ámsterdam), y mediante la elaboración de la base normativa de la política migratoria, que cristaliza en las Conclusiones del Consejo Europeo de Támpere. La coincidencia en el tiempo de esta fase con el período de “triunfo” del discurso globalizador (tras la “caída” del muro de Berlín en 1989) explica la medida en la que consideraciones normativas, relativas a los derechos humanos de los migrantes y demandantes de asilo, temperan el sello “segurizador” que, como vimos, había adquirido la política migratoria en los años ochenta.

³⁵ Artículo G.C del Tratado de Maastricht, que inserta en el Tratado de la Comunidad Económica Europea un nuevo Artículo 8.

La política migratoria y de asilo pasa a ser parte de las competencias de la Unión Europea mediante lo dispuesto en el Tratado de Maastricht (Artículos K1, K3 y Declaración relativa al asilo). Este primer paso es aún incompleto, por la sencilla razón de que la Unión Europea, en este momento, es creada como estructura puramente intergubernamental. Los Estados ya no se mueven en el ámbito de la cooperación puramente internacional en lo que se refiere a política migratoria, pero aún no lo hacen bajo la estructura institucional “completa” de las Comunidades Europeas. La fórmula técnica que se emplea es la de caracterizar a migración y asilo como un ámbito de “interés común” (Artículo K.1 del Tratado de Maastricht³⁶). Esta transformación que podríamos denominar como “provisionalmente incompleta” se abandona con el Tratado de Ámsterdam, que transfiere la competencia y la disciplina a la Comunidad Europea³⁷. A partir de ese momento cabe hablar de una política migratoria europea, no sólo material, sino también formalmente.

Desde una perspectiva sustantiva, el acto más relevante en esta fase es el acuerdo sobre los principios básicos de la política migratoria y de asilo reflejado en las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en el otoño de 1999 en la ciudad finlandesa de Támpere (Consejo de la Unión Europea, 1999).

En particular, en las Conclusiones se abre paso el intento de imaginar una política migratoria coherente con el objetivo de trascender el paradigma del Estado-nación no sólo en el interior de la Unión, sino en las relaciones con terceros países. O lo que es lo mismo, de superar el movimiento de cierre que es parte del de eliminación de fronteras, en los términos que vimos en las secciones anteriores. Tres son las principales apuestas normativas que se proclaman entonces:

Primera, la política europea que está desarrollándose debe construirse sobre la base del acervo de las convenciones y tratados internacionales (específicamente, por lo que atañe al asilo, a la Convención sobre el Estatuto

³⁶ Los acuerdos a los que se llegue no se formalizarán en normas de derecho comunitario, sino en normas *ad hoc*, que se denominan “posiciones” o “acciones comunes”. De igual modo, los Estados actúan por sí mismos, sin el apoyo de la Comisión, o el control del Parlamento Europeo o del Tribunal de Justicia.

³⁷ Se insertan disposiciones específicas en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea relativas a la política de asilo (incluyendo la protección temporal y las medidas adecuadas para que la política de asilo se rija por la solidaridad entre los Estados miembros, a la que se hace referencia con la expresión “esfuerzo equitativo”) y también a la migratoria en general (así, en los nuevos artículos 73.I, 73.J, 73.K y 73.L del Tratado por el que se establece la Comunidad Económica Europea, que hacen referencia al procedimiento de toma de decisiones que se estipula ahora en el artículo 73.0 del mismo Tratado).

de los Refugiados de 1951) e, implícitamente, del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y de las tradiciones constitucionales comunes³⁸.

Segunda, la necesidad de que la política de asilo y migratoria incluya una política de apoyo al desarrollo de los países de origen de inmigrantes y refugiados. En los términos de las conclusiones: “Esto requiere combatir la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las oportunidades laborales, prevenir los conflictos y consolidar los Estados democráticos, así como garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, las mujeres y los niños” (Consejo Europeo, 1999: párrafo 11).

Tercero, que el objetivo fundamental de la política migratoria debe ser la integración de los refugiados y de los inmigrantes. Se hace referencia expresa a la necesidad de una “política de integración vigorosa”, orientada a “otorgar derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos europeos” (Consejo Europeo, 1999: párrafo 18). Y se concluye: “La situación jurídica de los nacionales de terceros países debe aproximarse a la de los nacionales de los Estados miembros. Una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un período de tiempo que se determinará y que sea titular de un permiso de residencia de larga duración debe gozar en ese Estado miembro de un conjunto de derechos uniformes lo más próximos posible a los que disfrutaban los ciudadanos de la UE, por ejemplo, el derecho a residir, recibir educación y trabajar como empleado o por cuenta propia, así como el principio de no discriminación frente a los ciudadanos del Estado de residencia. El Consejo Europeo respalda el objetivo de que a los nacionales de terceros países que residen legalmente desde hace mucho tiempo se les ofrezca la oportunidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en el que se encuentran”. Se trata de una afirmación de gran trascendencia, que apunta a la creación de un estatus europeo para los nacionales de terceros países, que, sin embargo, no va a materializarse en los años sucesivos.

4.4. La “segurización” de la política migratoria con la guerra contra el terrorismo y los efectos duraderos de la ampliación al este

Durante la década de los 2000 la Unión Europea comenzó a ejercer de forma efectiva la competencia asignada por los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam. La tensión entre, de una parte, “segurización” y “racialización” y, de la otra, europeización en clave post-nacional se resolvió a favor de las primeras fuerzas como resultado del desarrollo de los acontecimientos. De forma particular fue decisivo el inicio de la “guerra contra el terrorismo”, con

³⁸ La ausencia de una referencia expresa a la Carta de Derechos se explica porque, como es sabido, la misma fue elaborada posteriormente, en el año 2000.

la que la administración Bush II de Estados Unidos respondió a los atentados del 11-S. Ello condujo a una ulterior “segurización” de la política migratoria europea (apartado A). En esta década se produjo además un nuevo influjo inmigratorio desde los países de Europa del Este; hasta 2004, los nacionales de estos Estados ingresaron con el estatus de nacionales de Estados “asociados”; tras la ampliación, siguieron haciéndolo, ahora como titulares del estatus de “ciudadanos europeos” (apartado B). Ese fue el contexto en el que se escribieron las normas que articularon la política migratoria europea, mediante la cual esencialmente se coordinaron de forma débil las políticas nacionales (apartado C).

A) Los atentados del 11-S refuerzan el paradigma “seguitario” en la política migratoria europea

Como es bien sabido, la respuesta de la administración Bush II a los atentados del 11 de Septiembre de 2001 fue la llamada “guerra contra el terrorismo”. No sólo se lanzaron ataques que abrieron varios conflictos bélicos (Afganistán e Irak) sino también se defendieron doctrinas jurídicas que modificaban conceptos fundamentales del orden constitucional estadounidense (Menéndez, 2010). Todo ello sobre la base de una caracterización del poder presidencial esencialmente carente de límites en situaciones de emergencia. Es importante destacar que tanto las guerras como los cambios legislativos se sustentaron en la identificación de una serie de “enemigos”, tanto en el discurso político como jurídico. Piénsese a este último respecto en la categoría del “combatiente enemigo” al que se negaban los derechos y garantías más básicos hasta entonces previstos con carácter universal (Ackerman, 2006: 24-ss), y que pretenden dejan de aplicarse a los ejercicios extra-territoriales del poder soberano estadounidense (Keating, 2016).

Ni las guerras ni los cambios jurídicos y de políticas se limitaron a Estados Unidos, sino que, antes al contrario, dejaron una profunda huella en Europa (Gearty, 2015). Con un impacto claro e inmediato sobre la política migratoria (Guiraudon, 2003). En un clima en el que se afirma la existencia de amenazas a la seguridad colectiva que justifican el recurso no sólo a la guerra, sino a la tortura, o las prácticas de la “*rendition*” y de los “*targeted assassinations*”, también en Europa el miedo se proyecta sobre el “otro” y se representa en los “otros”. A resultas de ello, se tiende aún más en el discurso público a yuxtaponer las problemáticas relativas a la lucha contra el terrorismo y a la lucha contra la inmigración “ilegal” (Baker-Beall, 2009).

En concreto, la huella de la “guerra contra el terrorismo” en la política migratoria europea puede observarse en las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken de 2001, en la comunicación de la Comisión que abre los trabajos legislativos “Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros” (Comisión Europea, 2002), en las sucesivas

Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 (Consejo de la Unión Europea, 2002) y, a partir de este, en el programa quinquenal acordado en 2004 –conocido como el “programa de La Haya”– (Consejo de la Unión Europea, 2004). En primer lugar, se hace aún más frecuente la yuxtaposición de migración y terrorismo. A este respecto, es difícil encontrar un pasaje más claro que el siguiente sacado de las conclusiones del Consejo de Laeken: “La mejora de la gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a luchar contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos” (Consejo de la Unión Europea, 2001: párrafo 42). La enumeración no es inocente, porque implica una asociación entre migración y varias formas de delincuencia; si dos de ellas encuentran en el emigrante forzoso su víctima, en la primera de ellas hay una identidad entre quien cruza la frontera (el inmigrante) y el terrorista. En segundo lugar, se redefine la agenda migratoria. Aunque se hacen las concesiones retóricas oportunas a los objetivos de la integración de los inmigrantes y de cooperación al desarrollo económico de los países de origen, otros se afirman ahora como los objetivos prioritarios de las políticas europeas. Así, el objeto central de la “diplomacia migratoria” pasa a ser la celebración de acuerdos de readmisión obligatoria con países terceros. Hasta el punto de que se propone considerar medidas sancionatorias a los “terceros países que no luchen contra la inmigración ilegal” (Consejo de la Unión Europea, 2002: párrafos 35 y 36). Además, la lucha contra la inmigración ilegal se convierte en un objetivo prioritario, que hace necesario fortalecer los medios disponibles, incluidos los financieros –mientras que no se toma ninguna decisión concreta en lo que concierne a la política de integración, y menos aún de cooperación al desarrollo– (Consejo de la Unión Europea, 2002: 38). Surge en este contexto el proyecto de creación de una política europea de fronteras, que será el embrión del que nacerá Frontex³⁹.

B) La ampliación al este

Un segundo evento de enorme trascendencia en la evolución de la política migratoria fue la gran ampliación de la membresía de la Unión Europea hacia el este. En 2004 diez nuevos países accedieron a la condición de Estados miembros, a los que se unieron otros dos (Rumania y Bulgaria) en 2007. Al mismo tiempo que los controles de fronteras se endurecían en términos generales, la ampliación condujo a nuevos flujos, ahora ya formalmente “internos” a la UE, de la ahora UE-8 a la UE-15.

En los tratados de adhesión estaba previsto un período transitorio de siete años durante el cual los “viejos” Estados miembros (UE-15) podían limitar el derecho a la libre circulación de trabajadores a los ciudadanos de los nuevos Estados (UE-8, luego UE-8+3, tras las ampliaciones de 2007

³⁹ Sobre el largo proceso que lleva a la creación de Frontex, véase Ekelund (2013).

y 2013) durante siete años. Aunque casi todos los Estados, en mayor o menor medida, hicieron uso de estas cláusulas, se produjo una aceleración de los flujos migratorios en proveniencia de la UE-8+2 (que se inicia ya antes del acceso⁴⁰). Aunque los efectos agregados en los países de recepción fueron positivos en términos de generación de riqueza, no es evidente que los efectos distributivos no fueran negativos para algunos sectores de trabajadores no cualificados (OECD, 2012)⁴¹. Algo que facilitó aún más la movilización política en torno a discursos que consideraban causa de los diversos malestares sociales a los inmigrantes. Más paradójico puede parecer que en los países de origen de los flujos inmigratorios se acabaran generando sentimientos excluyentes, quizás por el miedo al reemplazo, que ha sido movilizado políticamente de forma constante en toda Europa con especial éxito tras la crisis de 2008, especialmente aguda en el este de Europa (Finnsdottir, 2019).

C) Las principales normas de derecho secundario de la política migratoria

Es el contexto descrito en los apartados anteriores aquel en el que se definen los elementos fundamentales de la política migratoria europea.

En lo que concierne a la política migratoria en términos generales, la UE se limita a establecer un marco normativo “de mínimos” mediante directivas, instrumento jurídico que establece objetivos que deben alcanzar los Estados, pero los deja libres de determinar los medios con que hacerlo. Dos son las normas fundamentales a este respecto: la directiva que define el estatuto de residente de larga duración proveniente de un país tercero (Unión Europea, 2003b), que se ocupa de fijar el “suelo” del estatus de nacional de tercer país; a ello se une la directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (Unión Europea, 2003a), cuestión central en la medida en la que se trata de una vía fundamental de acceso de los nacionales de terceros países al territorio de la Unión.

Tres características de estas directivas ponen de relieve la influencia del giro “segunitario”. En primer lugar, la adquisición de derechos para los nacionales de terceros países no sólo se prolonga en el tiempo, sino que se diseña a modo de “recompensa” de la efectiva integración social

⁴⁰ Suecia, Reino Unido e Irlanda no aplicaron período transitorio. Portugal, España y Grecia lo hicieron hasta 2006; Países Bajos, hasta 2007; Francia, hasta 2008; Alemania optó por el período máximo (Oltmer, 2023: 591).

⁴¹ Los diversos estudios recogidos en el informe apuntan a ganancias (pequeñas) en términos agregados (niveles salariales y de empleo total) en los países receptores, que viene de la mano de efectos negativos en lo que concierne a grupos específicos de trabajadores, fundamentalmente los menos cualificados (lo que explica quizás el extraño fenómeno de los inmigrantes ya asentados que se manifiestan a favor de políticas migratorias restrictivas).

del inmigrante. Más que promover la integración, el derecho europeo se limita a reconocerla. Sólo el estatus de residente de larga duración (adquirido tras diez años de residencia) pone a los inmigrantes de forma sólida al abrigo del poder discrecional de expulsión de los Estados. En segundo lugar, los estatus que se adquieren no son “transportables” en el interior de la Unión, sino que son sólo válidos en el Estado miembro donde se conceden. De este modo, se pretende nuevamente cuadrar el círculo de la integración, o lo que es lo mismo, encontrar soluciones pretendidamente técnicas y minimalistas que permitan conciliar eliminación de controles físicos en las fronteras interiores con mantenimiento de la apariencia de soberanía estatal sobre las propias fronteras. Consecuencia de ello es que se refuerza el vínculo especial entre inmigrante y Estado miembro (al tiempo que, como veíamos, el de nacional ha sido redimensionado por la ciudadanía europea). En tercer lugar, el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros Estados está sujeto a múltiples condiciones, a diferencia de lo que es el caso de los ciudadanos europeos, que gozan del mismo de forma automática. Son los Estados miembros, no la UE, quien tiene la última palabra a la hora de fijar las condiciones concretas y de evaluar si se reúnen en cada caso⁴².

La “segurización” fragmentaria de la política migratoria registra una excepción. El ascenso del discurso de la “competitividad internacional” explica que al final de la década se apruebe una nueva directiva, mediante la que se crea un estatus especial para los nacionales de terceros países “altamente cualificados”. Un estatus en algunos aspectos más favorable que incluso el de los que acceden al de residentes permanentes (Unión Europea, 2009). Tal afirmación se sustenta en el hecho de que no sólo se les facilita la entrada en el país de destino, sino que también se les garantiza un derecho (si bien limitado en el tiempo) a permanecer en el territorio aun después de haber perdido el empleo, al efecto de buscar uno nuevo. Y lo que es aun más significativo, el vínculo con el Estado miembro donde se asientan se relaja, en tanto que se les reconoce un derecho a trasladarse a otro Estado miembro una vez transcurridos dieciocho meses en el territorio de la Unión. Algo que supone un calvario de papeleo para cualquier otro ciudadano de terceros países, incluidos los residentes permanentes. De igual modo, tienen

⁴² Puede reunificarse familiarmente sólo el nacional de un tercer Estado que tenga un permiso de residencia válido por un año o más, y con perspectivas de obtener un permiso de residencia permanente. Es condición necesaria, además, que el solicitante disponga de recursos estables y seguros, suficientes para atender a las necesidades de todos los familiares con los que pretende reunificarse, así mismo como alojamiento adecuado y seguro de salud que cubra los riesgos de la unidad familiar. Si se cumplen tales condiciones, los Estados están obligados a conceder la solicitud en lo que atañe a esposa e hijos, y pueden (pero no están obligados a ellos) extender la misma a ascendientes, descendientes que ya han alcanzado la edad adulta y compañeros no casados, pero que mantienen una relación estable. A ello se une que los Estados pueden fijar una edad mínima del solicitante, que no podrá sin embargo ser superior a los veintinueve años.

derecho a acumular períodos de residencia a efectos de obtener la residencia permanente.

El desarrollo legislativo es mucho más denso en lo que se refiere específicamente a la política de asilo. Así, se establecieron pautas mínimas, a través de directivas, acerca de la legislación nacional en la materia, en lo concerniente a la definición de las personas con derecho a solicitar el asilo (Unión Europea, 2004a), al procedimiento de asilo (Unión Europea, 2025) y al régimen de acogida de los solicitantes de asilo (Unión Europea, 2003c).

Es cierto, sin embargo, que el sistema siguió articulándose a partir de la especial vinculación de cada demandante de asilo con un Estado miembro, algo que se trató de hacer efectivo mediante la puesta en práctica de los retornos al Estado competente. Una tarea que se ha revelado sencillamente imposible en términos materiales. Si la asignación de competencia al Estado de entrada en la UE parecía funcional en los 90, esa fachada se derrumbó tras la ampliación al este. Por la sencilla razón de que Alemania dejó de ser un Estado fronterizo: todas sus fronteras pasaron a serlo con otro Estado miembro de la Unión Europea. Sin embargo, Alemania (y otros países del norte de la UE-15) seguían siendo el destino al que querían llegar los demandantes de asilo. El sistema fue puesto severamente a prueba con el incremento de las solicitudes de asilo procedentes de Oriente Medio y de África. La invasión de Afganistán e Irak por las tropas de la “coalición de los dispuestos” liderada por Estados Unidos en el contexto de la ya mencionada “guerra contra el terrorismo” condujo a un claro cambio de tendencia. En esos años se sucedieron distintos episodios que pusieron de relieve la incoherencia y fragilidad del sistema de asilo, incluida la llegada masiva de personas a las Islas Canarias y a Malta. Pero la falta de voluntad política en el Consejo condujo a que se pretendiese mantener el sistema de asilo tal y como había sido perfilado ya en el Acuerdo de Schengen a mediados de los ochenta, en circunstancias muy distintas a las que se daban ahora.

Prueba de la “segurización” de la política migratoria es que los avances fundamentales se registraron en lo que concierne a la creación de estructuras supranacionales “de coordinación y de apoyo” que facilitaban el control de los refugiados. Así, en lo que se refiere a la creación de la base de datos Eurodac, para el cotejo de las huellas digitales (Unión Europea, 2000) y la formalización de la constitución de Frontex, la policía de fronteras europea (Unión Europea, 2004b; Unión Europea, 2007a). De carácter humanitario es la decisión de crear la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (Unión Europea, 2010), que cuenta sin embargo con medios materiales muy modestos, en particular el Fondo Europeo de Refugiados.

4.5. *El repliegue de la ciudadanía europea y la devaluación de la política “liberal” de emigración con la crisis de 2008*

La segunda policrisis europea, o lo que es lo mismo, la combinación de crisis económica, financiera, fiscal y humanitaria que se han sucedido (y entrelazado) desde 2008 han conducido a ulteriores transformaciones de la política migratoria europea. El impacto global de las mismas ha sido el de agudizar el giro restrictivo de las políticas migratorias. Reflejado en que esas nuevas limitaciones afectan no sólo a los “nacionales de terceros países”, sino también a los ciudadanos europeos. Al mismo tiempo, y como vimos en el primer apartado de este capítulo, la segunda policrisis ha invertido la tendencia a la recuperación de las tasas de fertilidad que podía observarse en los años 2000. Tras ellas se ha iniciado el ciclo, en el que aún nos encontramos, de crecimiento negativo de la población, sólo compensado por un saldo migratorio crecientemente positivo. La paradoja europea, bien visible desde los años 70, se ha vuelto aún más aguda.

A) El impacto de la crisis económica

Como es bien sabido, y como ya tuvimos ocasión de considerar en informes anteriores (Menéndez, 2014; Menéndez, 2015), las crisis financiera y económica de 2008 revelaron las debilidades estructurales de la unión económica y monetaria europea. La prueba evidente de ello fue la crisis fiscal abierta en 2010, que en su fase aguda no se cerró hasta finales del año 2015. Los efectos de estas crisis se vieron agudizados por la opción por las denominadas políticas de austeridad, que, como se reconoce hoy de forma expresa, tuvieron un efecto “pro-cíclico”, o lo que es lo mismo, agravaron la profundidad y alargaron la duración de la crisis (FMI, 2013; Blanchard y Leigh, 2013; Romey, 2024).

Dado que el diseño de la unión económica y monetaria excluía consciente e intencionalmente la existencia de instrumentos mediante los que la Unión Europea (o la Eurozona) en su conjunto pudiera amortiguar los efectos coyunturales de la crisis, la misma aceleró los flujos migratorios desde los países que sufrieron con mayor intensidad los efectos de la crisis fiscal y donde se aplicaron con mayor denuedo las políticas de austeridad (el sur y el este de la UE) hacia los países del “núcleo” de la Eurozona –y el Reino Unido– (un estudio empírico detallado en Mooyaart y de Valk, 2021). Esta “migración interior” avivó los sentimientos de rechazo en los países receptores. Aunque en términos agregados esos flujos representaban la llegada de contingentes de profesionales formados sin que el Estado receptor hubiera debido costear su educación, no todos los inmigrantes accedían directamente a puestos acordes a su nivel de cualificación, por lo que entre los trabajadores menos cualificados, estos contingentes aumentaban la presión competitiva derivada ya del influjo de trabajadores sucesiva a la ampliación

al este. En estas circunstancias, maduró una línea interpretativa de los derechos y obligaciones anejos al estatus de ciudadanía europea favorable a una recalibración del grado de equiparación de los nacionales europeos con los ciudadanos nacionales. Esa concepción fue defendida ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por diversas autoridades nacionales, y aceptada por los magistrados de Luxemburgo en un asunto promovido desde Alemania, el caso *Dano* (Tribunal de Justicia, 2014). En esencia, el Tribunal restringió el pleno disfrute de los derechos anejos a la condición de ciudadano a los “económicamente activos”. Una categoría de nuevo cuño, cuya definición distaba (y dista) de ser diáfana. De este modo no sólo se rompía con la línea interpretativa que había desvinculado los derechos de los ciudadanos de la condición de trabajadores, sino que se introducía una categoría mucho más imprecisa, susceptible de ser interpretada en un sentido manifiestamente restrictivo –especialmente, dada la paralela *informalización* de la actividad económica, con la emergencia de operadores económicos, como las plataformas, que rechazan quedar sujetos a las normas del derecho laboral tradicional– (O’Brien, 2016).

B) La crisis de refugiados y el giro restrictivo de la política de asilo

Cuando se dictó la sentencia en el asunto *Dano* el número de demandantes de asilo ante las autoridades europeas estaba ya en claro crecimiento. A las causas estructurales que explican los flujos inmigratorios, se unieron a partir de 2011 los conflictos bélicos en los que vinieron a morir las denominadas primaveras árabes, especialmente en el caso libio y en el caso sirio, y la guerra en Etiopía. El crecimiento del número de demandantes de asilo fue espectacular en 2013 y en 2014, pero aún lo fue más en 2015⁴³.

De cómo el sistema europeo de asilo (unido a la inadecuada gestión del mismo) provocaron que ese desafío se convirtiera en una crisis humanitaria di cuenta en el informe de 2020 (Menéndez, 2020). Cabe recordar ahora que el sistema de asilo europeo, anclado aún en la mencionada regla que establece generalmente un vínculo exclusivo del demandante de asilo con el país por el que hace entrada en el territorio de la Unión Europea, puso de relieve sus límites de forma espectacular. La imposibilidad material de las autoridades griegas de hacer frente a las oleadas de inmigrantes (algo a lo que contribuyó en gran medida la profunda crisis fiscal que atravesaba el país desde 2015) se tradujo en el desplazamiento de centenares de miles de personas hacia terceros países, a la búsqueda de un refugio efectivo (Menéndez, 2016: 396-7). No hubo acuerdo para activar los mecanismos de protección temporal (Unión Europea, 2001). Aunque su aplicación efectiva hubiese podido contribuir a reducir el sufrimiento de los desplazados, las deficiencias de diseño del instrumento jurídico se hicieron evidentes (Gluns

⁴³ Véase <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/irregular-arrivals-since-2008/>

y Wessels, 2017). Tampoco fueron efectivas ni las medidas esencialmente voluntarias de reubicación de demandantes de asilo (Menéndez, 2016: 397-9), ni tampoco aquellas que posteriormente fueron decididas con carácter obligatorio (Menéndez, 2016: 401-3).

Nos interesa ahora destacar las medidas que fueron adoptadas para hacer frente a la crisis. Y ello porque, introducidas como soluciones de emergencia, han mostrado vocación de permanencia, y se han convertido en piezas fundamentales del sistema europeo de asilo tras la reforma de 2024. Observaremos cómo la crisis aceleró la tendencia a la “segurización” de la política de asilo, el componente fundamental, como hemos visto, de la política migratoria europea.

El primero fue el desarrollo de un nuevo modelo de recepción de los inmigrantes en los países afectados en mayor medida por los flujos migratorios (Italia y Grecia), en el que son esenciales los denominados como “hotspots” (o “puntos calientes”). Se trata de centros en las inmediaciones de la frontera donde se procede a identificar y registrar (toma de huellas incluidas) a los demandantes de asilo. La responsabilidad operativa en estos centros es compartida por los funcionarios del Estado miembro correspondiente y los agentes de Frontex (eventualmente también están presentes agentes de Europol y de la Oficina Europea de Apoyo al Refugiado). La rapidez en el procesamiento de las solicitudes se garantiza aplicando criterios de “triaje” relacionados con el grado de inseguridad del país de procedencia –medido mediante referencia al porcentaje de solicitudes que han sido aceptadas en el pasado reciente– (Horiji, 2018)⁴⁴. Pese a lo que ha sido caracterizado, en términos funcionales y normativos, como el fracaso de los *hotspots*, la reforma de 2024 generaliza estos centros, en los que debe ahora realizarse el “triaje” de todas las personas que entren ilegalmente al territorio europeo (Unión Europea, 2024a: artículos 5 y 7). Pasa a ser completamente irrelevante que esa entrada sea sólo inicialmente ilegal. O lo que es lo mismo, no se reconoce plenamente como razón válida para la entrada irregular el hecho de que la misma vaya encaminada a la solicitud de asilo. Además, el *hotspot*, a estos efectos, se considera situado fuera del territorio del Estado miembro –y, por ende, de la Unión Europea– (Farahat, 2024: 474-5). Esta peculiar ficción jurídica evita que, cuando se cruza la frontera sin otro título que el generado al solicitar asilo o protección internacional, se genere un derecho a que la solicitud sea considerada de forma individualizada, y la denegación sea eventualmente recurrible ante las autoridades judiciales. Esta peculiar redefinición del territorio nacional y europeo es una técnica que ha sido ya resaltado plantea graves dudas en lo que respecta a su ajuste

⁴⁴ La concepción misma del *hotspot*, asociada a criterios “cuantitativos” en el procesamiento de las solicitudes es problemático en sí mismo dado que el proceso de asilo exige una decisión individualizada en cada caso, algo incompatible con una decisión basada en el análisis estadístico de los casos similares precedentes. Cf. Menéndez (2016: 408-9).

a los compromisos normativos de la UE y de los Estados miembros (Shachar, 2020; Benhabib y Shachar, 2025). Como apunta Farahat, el hecho mismo de que el reglamento prevea que el triaje pueda llevarse a cabo en lugares distintos a los *hotspots*, hace previsible que la ficción de la no territorialidad emerja también en lugares distantes de la frontera (Farahat, 2024: 475).

El segundo es la externalización de la política de asilo. Se ha formalizado y ampliado la práctica de cerrar acuerdos con terceros países, aquellos que sirven como punto final de salida de los flujos de inmigrantes destinados a la Unión Europea (Menéndez, 2016: 409-12). El objeto de estos acuerdos es el de lograr que esos Estados retengan a los demandantes de asilo en su propio territorio, o cuando menos los disuadan de continuar viaje hacia la Unión Europea, a cambio de una compensación económica, formalmente destinada a cubrir el gasto de mantenimiento de los demandantes de asilo en condiciones dignas (Ulusoy, 2025). El caso más espectacular de externalización durante la crisis de los refugiados fue el “acuerdo” con Turquía (Kaya, 2020), seguido por acuerdos firmados por el Estado italiano con Libia y Etiopía. En octubre de 2024, pocos meses después de la aprobación de las nuevas normas de asilo, la presidenta de la Comisión Europea comenzó a considerar la posibilidad de ahondar en la externalización, extendiéndola ahora a los procedimientos de retorno (Comisión Europea, 2024). O lo que es lo mismo, deportando a un tercer Estado a los nacionales de terceros países pendientes de la resolución de un proceso de retorno, siguiendo el modelo del acuerdo de cooperación firmado por Italia con Albania.

A eso tenemos que añadir el nuevo reglamento de crisis, aplicable en las situaciones de llegada masiva de inmigrantes o en las que un tercer país (o un agente no estatal) fomenta los flujos emigratorios con destino a la Unión Europea, con el objeto de desestabilizar a un Estado miembro o a la Unión en su conjunto (Unión Europea, 2024b). En tales supuestos se debilitan aún más los derechos de los inmigrantes forzosos, incluidos los demandantes de asilo. No sólo se pueden ampliar los plazos aplicables a los procedimientos de fronteras, y con ello la detención de los inmigrantes, sino proceder a decidir la expulsión sobre la base nuevamente de un criterio estadístico. En concreto, que se trate de nacionales de un país con un índice de reconocimiento de las demandas de protección internacional del 50% o inferior.

4.6. En particular, la limitada, menguante e insuficiente política de integración

Los Estados miembros resistieron durante largo tiempo tanto el desarrollo de hecho de políticas supranacionales destinadas a facilitar la integración social de los inmigrantes (por ejemplo, Comisión Europea, 1974) como la asignación de cualquier título competencial en este sentido a la Unión.

Ello explica que no podamos hablar siquiera del embrión de una acción de la UE en este sentido hasta 1999, y que tan sólo en 2010 se codifique en el Tratado de Lisboa aquello que, de manera incipiente y experimental, venía sucediendo en la práctica⁴⁵.

A) Los principios que deben gobernar el proceso de integración

En noviembre de 2004⁴⁶ se aprobaron los “Principios comunes básicos para la política de integración de inmigrantes” (Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos Interiores, 2004). Un conjunto de once principios generales que deben inspirar las políticas de integración de todos los Estados miembros. En ello se contienen cuatro decisiones fundamentales:

- Las *políticas de integración* son necesarias respecto a los inmigrantes procedentes de terceros países (pero no en lo que concierne a los ciudadanos europeos)⁴⁷.

- El proceso de integración debe ser “dinámico” y de “ajuste recíproco” entre los inmigrantes y las poblaciones de los Estados miembros. Ello no implica simetría en la integración, sino más bien el enriquecimiento del *pluralismo* de la sociedad receptora. Es por ello que el proceso debe estar articulado normativamente por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (principio segundo). Y por lo que el respeto de la libertad religiosa y de la pluralidad cultural debe proceder dentro de los límites del respeto recíproco de derechos (principio octavo).

- La integración debe lograrse esencialmente por cuatro vías: (1) el acceso al empleo (principio tercero); (2) el aprendizaje de la lengua y de la

⁴⁵ En el artículo 79.4 TFUE se lee desde entonces: “El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

⁴⁶ La fecha no es casual, ciertamente, porque, como ya se ha recordado, en ese año se produce la primera y fundamental ampliación al este. Ello conlleva un aumento marcado de la heterogeneidad de las políticas de integración en el interior de la Unión Europea.

⁴⁷ Es importante destacar que, andando el tiempo, se hará expreso que las políticas de integración son necesarias sólo en lo que concierne a los inmigrantes procedentes de “terceros países” (lo que en italiano se denomina, con precisión no exenta de aristas, “extracomunitarios”). De este modo, se excluye del ámbito a los ciudadanos europeos, que se integrarían de forma fluida en las sociedades de destino. Ello parece deberse a que se asume que los procesos de formación y educación en sentido amplio prevalentes en los Estados miembros son esencialmente “equivalentes”, y prepararan a los ciudadanos para “integrarse” en cualquier Estado miembro. Se sustenta de este modo lo que podríamos caracterizar como la versión “migratoria” del principio de “confianza mutua” que opera en lo que concierne al reconocimiento de decisiones judiciales y administrativas. Por asimilación, esta “confianza” se extiende a otros países “occidentales”, cuyos ciudadanos tienen *de jure* y *de facto* acceso facilitado a la residencia temporal y permanente en la Unión.

cultura de la sociedad de recepción (principio cuarto), algo que requiere formar a los inmigrantes, y, muy especialmente, garantizar la igualdad de acceso a la educación a sus descendientes (principio quinto); (3) la igualdad de trato en lo que concierne a la relación con las instituciones y la prestación de los bienes y los servicios públicos (principio sexto); (4) la inserción en la sociedad civil (principio séptimo) y la participación de los propios inmigrantes en el proceso de definición de las políticas de integración (principio noveno).

B) Los instrumentos de la política de integración

Como ya señalara el Consejo de Tampere (Consejo de la Unión Europea, 1999), el desarrollo de una política europea de integración, incluso si es entendida como una política de mero apoyo de las políticas nacionales, exige cuando menos cuatro elementos:

- Estructuras y actores institucionales: algo que comenzará a hacerse mediante la identificación de los “puntos de contacto nacionales”.
- Procedimientos en los que se discuta sobre las políticas nacionales, cosa imprescindible si se quiere que las políticas de integración nacionales sean consideradas de interés común de todos los Estados miembros; lo que llevará a crear foros en los que los actores participantes puedan interactuar y discutir propuestas.
- Normas que articulen los objetivos que deben perseguirse: se preferirá el “*soft law*” a las normas de derecho vinculantes y coercitivas (Van Volleghem, 2019: 224). Y en particular, como se indicase en la Declaración de Principios de 2004, se optará por desarrollar objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación de las políticas existentes, de modo que sea posible modificarlas cara a hacerlas más efectivas. Al desarrollo y perfeccionamiento de los indicadores se han dedicado considerables esfuerzos desde 2010 (European Ministerial Conference on Integration). Alemania ha puesto a punto en la primavera de este año un “cuadro” (*dashboard*) de indicadores⁴⁸.
- Financiación: en 2007 se constituyó el Fondo Europeo de Integración. De este modo las estructuras y los principios podían comenzar a concretarse en políticas específicas (Unión Europea, 2007b)⁴⁹. Sin embargo, la financiación inicial fue muy modesta (825 millones de euros, que debían repartirse durante 7 años entre los entonces 26 Estados miembros, muy

⁴⁸ Véase https://home-affairs.ec.europa.eu/news/germany-launches-integration-dashboard-2025-04-15_en

⁴⁹ El artículo 2 de la Decisión mediante la que se crea y dota el Fondo resume de forma sintética su propósito: “El objetivo general del Fondo será apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para hacer posible que nacionales de terceros países con diversos orígenes económicos, sociales, culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos reúnan las condiciones de residencia y facilitar la integración de estos en las sociedades europeas”.

pronto 28 con la adhesión de Rumania y Bulgaria). Además, los Estados receptores de estas ayudas no parecen haber orientado los programas financiados a realizar los objetivos comunes europeos; algo facilitado por la escasa mordiente de la supervisión llevada a cabo por la Comisión (Van Wolleghem, 2019: 226). Todo ello puede contribuir a explicar por qué no sólo el Fondo de Integración ha pasado a ser tan sólo uno de los componentes del Fondo de Asilo, Inmigración e Integración, sino también que la asignación efectiva de recursos a proyectos dedicados a la integración haya tendido a disminuir⁵⁰. Nueva articulación de los fondos europeos: de cuatro fondos (integración, fronteras, refugiados y retorno) a uno solo; hay mayor flexibilidad en el uso del dinero, aunque se mantienen unos mínimos (un 20% del total del nuevo fondo, como mínimo, debe destinarse a la integración: es decir, la asignación podía ser superior a los 825 millones, pero también inferior, aunque como mínimo debía ser de 478 millones; la decisión última dependía de los Estados, de cómo querían distribuir los recursos). De este modo se unen bajo un mismo instrumento los medios para la integración de todos los inmigrantes, incluidos los refugiados, que antes eran parte del fondo de refugiados. Con resultados dispares: algunos Estados, como Alemania, por encima del 20%; Grecia, sin embargo, obtuvo una derogación y asignó en torno al 12,5% a integración. Las cantidades fueron modificadas a raíz de la crisis de los refugiados, con una expansión del presupuesto del 120%, que condujo a un incremento significativo del gasto en integración, al tiempo que se doblaban prácticamente los recursos gestionados de forma directa o indirecta por la Comisión (von Wolleghem, 2019: 230).

C) Los límites de una política de integración desconectada de los principios básicos del Estado Democrático y Social de Derecho

El énfasis en el desarrollo de los instrumentos técnicos, unido a la falta de recursos financieros, explican por qué el marco normativo decidido en 2004 dista de ser capaz de explicar las acciones sponsorizadas por la UE en materia de política de integración, que se explican de forma más adecuada si atendemos a las prioridades de los Estados miembros (von Wolleghem, 2019: 229).

En cualquier caso, una política de integración estrechamente “funcional” puede acabar resultando profundamente disfuncional, porque no toma suficientemente en serio que la integración es tan sólo la manifestación específica, en relación con los inmigrantes, del proceso social que permite crear la homogeneidad sin la que la percepción de legitimidad, la mentalidad

⁵⁰ La página web dedicada por la Comisión al Fondo no especifica las cantidades destinadas concretamente a proyectos de integración. Véase https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/asylum-migration-and-integration-fund-performance_en

necesaria para el mantenimiento del vínculo social frente a las adversidades, no es posible. Eso provoca una insuficiente verdadera inclusión, que perpetúa el problema en las generaciones sucesivas.

5. Conclusiones

No es exagerado afirmar que a las sociedades europeas se les agolpan los retos y desafíos pendientes. Introdujimos en informes anteriores el término de “crisis existencial” de la Unión Europea para referirnos a las múltiples crisis que golpean a un mismo tiempo a la Unión Europea, y al hacerlo se refuerzan simultáneamente. Esa realidad suele denominarse hoy en la literatura como “policrisis” (Morin y Kern, 1993). En este trabajo he abordado una dimensión fundamental de nuestra policrisis: la crisis demográfica.

Los datos de Eurostat recopilados y comentados en la segunda sección de este capítulo sustentan la afirmación de que la Unión Europea atraviesa tal crisis. Y ello por dos razones fundamentales:

- La primera es que la tasa de fertilidad europea se ha situado, de forma sostenida en el tiempo, por debajo de la tasa de reemplazo. Ello explica que la diferencia entre nacimientos y fallecimientos (el conocido como saldo vegetativo) sea desde 2012 negativo. El descenso de la tasa de fertilidad tras la sindemia de la COVID-19, de mantenerse en el tiempo, implicará una ulterior aceleración del decrecimiento vegetativo de la Unión Europea.
- La segunda es que hay una marcada tendencia al envejecimiento de la población europea; en particular, crece la tasa de dependencia, fundamentalmente por el aumento de la población de 65 y más años.

A ello se añade una observación adicional. Si la población total no decae, pese a esas dos tendencias demográficas, es porque el saldo migratorio agregado de la UE es positivo, con una tendencia al crecimiento.

Cuando consideramos las proyecciones que realiza Eurostat partiendo de esta realidad demográfica, una conclusión se impone por sí misma. Sin flujos inmigratorios sostenidos en el tiempo, Europa está destinada a una pérdida significativa de población, que se prolongaría en el tiempo. Y que haría enormemente compleja la reproducción de la estructura social y económica, a causa del coste creciente de la atención de la población dependiente y de la necesidad de cambiar radicalmente el modelo económico⁵¹. Todo ello puede hacer imposible mantener el mínimo de homogeneidad social

⁵¹ Cosa que puede ser necesaria por otros motivos, como ya apuntara Mansholt (1972), pero cuya complejidad aumenta en el caso de que el proceso no se pilote con las adecuadas políticas públicas.

y económica sin la que el contrato y el vínculo social se ponen en peligro (Heller, 1985; Dossetti, 2017). Sobre esa base cabe concluir con fuerza que la capacidad de las sociedades europeas de mantenerse como sistemas de cooperación social percibidos como socialmente legítimos, y que se prolongan de una generación a otra, depende ya de que la Unión Europea mantenga un saldo migratorio positivo (aunque ello no sea suficiente, como explicaré con un poco más detalle en las próximas líneas).

Al mismo tiempo, observamos como en toda Europa han surgido con fuerza, desde finales de los 60, los discursos políticos que abogan por el “cierre” de fronteras, dando como razones para el mismo, de forma alternativa o combinada, los riesgos que para la sostenibilidad de la identidad cultural o de la solidaridad social derivarían de la población inmigrante. La tendencia a la exasperación de estos discursos ha llevado no sólo a la reemergencia de opciones políticas abiertamente excluyentes que flirtean con la xenofobia (y que elaboran discursos implícita y en ocasiones explícitamente racializados sobre la inmigración), sino también a la reaparición en los discursos públicos de términos que podíamos considerar trascendidos tras el desastre moral de la Shoa, como el de deportación en masa. Así como otros bajo los que se cela el manifiesto incumplimiento del derecho no sólo internacional sino europeo y constitucional nacional, como las llamadas “devoluciones en caliente” (González Morales, 2021).

Esto me llevó a reconsiderar una paradoja bastante conocida en el ámbito de las ciencias sociales, la llamada como “paradoja liberal”, o “paradoja de Hollifield”. Propuse al lector darle la vuelta a la formulación de la paradoja. Y preguntarnos cómo es posible que haya amplios sectores de la población europea que se oponen con fuerza y virulencia creciente a los flujos migratorios cuando existen razones de peso para concluir que los flujos sostenidos de inmigrantes son una condición necesaria (pero no suficiente) para el sostenimiento del modelo económico y social europeo.

Resolver de forma completa esa paradoja de Hollifield inversa, o paradoja europea, requeriría mucho más de lo que puede hacerse con este trabajo. En la cuarta parte me he limitado a dar una respuesta parcial. El análisis de la política migratoria europea en su devenir histórico nos permite entender algunas de sus tensiones y contradicciones, las cuales han desempeñado, en términos objetivos, un papel determinante en el fomento y consolidación de los argumentos excluyentes.

Sobre la base de lo argumentado en la sección cuarta, creo que es pertinente caracterizar a la política migratoria europea como inconsistente, fragmentaria y contradictoria (Oltmer 2023: 580).

El carácter inconsistente y fragmentario trae causa de la peculiar trayectoria a través de la que se ha europeizado la política migratoria. La

europización fue primero indirecta. Causada, de forma casi silenciosa durante años, por la caracterización de la libre circulación de trabajadores “comunitarios” como parte esencial del mercado interior. Y después, a partir de los años 80, sobrevenida y pretendidamente técnica. O lo que es lo mismo, la armonización de las políticas migratorias no se debió a un debate sobre la necesidad o conveniencia en sí misma de una política migratoria europea (menos aún de la evolución demográfica de los países europeos), cuanto a la conclusión de que si se creaba un mercado único, definido como espacio sin controles fronterizos, una cierta europeización de las políticas migratorias era necesaria si se quería que estas fuesen mínimamente funcionales. En esas circunstancias se pretendió encontrar soluciones técnicas que permitiesen, a un mismo tiempo, eliminar los controles en las fronteras internas y mantener el control estatal sobre la política migratoria. Ese “minimalismo técnico” facilitó que la “agenda” de la política migratoria europea fuese definida por los ministerios del Interior (en concreto, por los “técnicos” y “expertos” en materia de flujos de personas). Los “técnicos” dejaron una profunda marca de nacimiento, con su preferencia por la “segurización” de las fronteras exteriores como forma de compensar la pérdida de “control” derivada de la eliminación de las fronteras internas.

En estas condiciones, no es sorprendente que, desde los años 80, se haya terminado yuxtaponiendo en el discurso europeo inseguridad e inmigración (ilegal). O que la promesa de trascendencia de la nacionalidad propia de la ciudadanía europea haya sido contradicha por la “nacionalización” del estatus de nacional de país tercero y de demandante de asilo. Al tiempo que los Estados han tendido a incumplir los compromisos normativos en relación con los refugiados, con la generalización de prácticas como los *pushbacks* o las devoluciones en caliente (Thym, 2024). Prácticas de las que son principales responsables los Estados, pero en las que desempeña cada vez más un papel que dista de ser irrelevante la Unión Europea, a través de Frontex (Tribunal de Justicia, 2025; Statewatch, 2024)⁵².

Pero también observamos la ambivalencia de la filosofía política que subyace a la creación del espacio donde los ciudadanos europeos circulan libremente. Ese discurso abiertamente posnacional choca con el hecho de que ese logro ha sido sólo posible restringiendo drásticamente la facultad de los nacionales de terceros países de acceder a territorio europeo.

La europeización del estatus de ciudadano europeo (con el debilitamiento del vínculo de ciudadanía nacional en tanto que exclusivo y

⁵² Las declaraciones de Ursula Von der Leyen en apoyo al Gobierno griego en 2020 (Comisión Europea, 2020), tras la aplicación de medidas en la frontera sobre las que cabía dudar de su ajuste con el derecho constitucional griego, el derecho europeo y el derecho internacional generaron una gran polémica. Que se recrudeció ante la evidencia de infracciones masivas de derechos por parte de las autoridades griegas (Statewatch, 2024).

excluyente) ha venido de la mano de, y ha sido hecha materialmente posible por, una europeización meramente negativa tanto del estatus “general” de nacional de país tercero como del “particular” de demandante de asilo. En estos últimos casos, como se ha señalado, la europeización, paradójicamente, ha procedido mediante el desarrollo de un vínculo exclusivo entre el inmigrante y el demandante de asilo y un concreto y específico Estado miembro. O dicho en otros términos, si la ciudadanía europea en tanto que institución postnacional ha favorecido el debilitamiento de la ciudadanía nacional entendida como vínculo excluyente, este estatus se ha asentado en el caso del inmigrante y del refugiado, respecto a los cuales se recrean vínculos nacionales en los que el Estado tiene claramente una posición de superioridad respecto al inmigrante o al demandante de asilo, superioridad exigida por la “seguridad”. Ni siquiera los inmigrantes con residencia permanente pueden asentarse libremente en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel que les ha concedido un estatus regulado por el derecho europeo. En esas condiciones, era cuestión de tiempo que el vigor normativo del estatus de ciudadano europeo acabara siendo puesto en cuestión; como lo ha sido con la sentencia *Dano*, que abre la puerta a negar los derechos anejos a los estatus a los ciudadanos “económicamente no activos”.

A ello se une que los débiles intentos de desarrollar una política de integración de los inmigrantes no sólo se han traducido de forma muy tardía en estructuras institucionales y herramientas con las que lograr ese objetivo, sino que se han visto lastrados tanto por la carencia de recursos materiales suficientes, como por la falta de toda discusión acerca del modelo de integración perseguido.

Diversos eventos (la “guerra contra el terrorismo” primero y la “crisis de los refugiados”, finalmente asociada con una nueva oleada de atentados terroristas, después) han creado un caldo de cultivo en el que la política migratoria europea ha terminado de orientarse a dificultar el acceso de todos los inmigrantes, incluidos los demandantes de asilo, a los que se trata de disuadir con la generalización del modelo de detención preventiva en “puntos calientes” y de evitar que pisen siquiera territorio europeo, sea mediante una leguleyesca redefinición de qué sea a estos efectos territorio europeo (y nacional), sea mediante la externalización de la política migratoria.

Debemos, pues, embarcarnos en un debate público con el objeto de pensar por fin la política migratoria europea.

Para ello tenemos que basarnos en las realidades empíricas y ser conscientes de nuestros compromisos normativos, que no son sólo “humanitarios”, sino que nos definen y constituyen como comunidades e individuos. Es necesario, en este sentido, apreciar el valor de las emociones morales, pero

encuadrar las mismas en un marco de discusión racional. En el que se hace evidente que un saldo migratorio positivo es una condición necesaria pero no suficiente para que las sociedades europeas superen la crisis demográfica. La crisis de los refugiados ha puesto de relieve la medida en la que el proceso de integración europea ha socavado los instrumentos en los que se apoyaban las políticas migratorias nacionales. Tampoco se ha desarrollado una política migratoria europea funcional y ajustada a los compromisos normativos de la Unión y de los Estados miembros. A derecho de la Unión constante, ni la UE ni los Estados miembros son capaces de gobernar la migración.

Necesitamos, pues, modificar el marco jurídico. A día de hoy, la Unión Europea carece aún de una política migratoria que vaya más allá de la represión. Al tiempo que está aún por ver la medida en la que la reforma de las normas de asilo de 2024 respeta los compromisos normativos reflejados en el derecho constitucional nacional, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el propio derecho internacional. Pero es también urgente volver a pensar la integración social. He afirmado que los influjos migratorios son una condición necesaria, pero insuficiente para asegurar la adecuada reproducción de la estructura social y económica. La suficiencia de esa condición depende de que seamos capaces de crear y recrear la mentalidad que hace posible la realización efectiva del ideal regulador del Estado Democrático y Social de Derecho. El proceso educativo, tanto el institucionalizado (escuelas, institutos, universidades) como el social difuso (medios de comunicación, instituciones intermedias, sociedad civil), es decisivo en la forja de esa mentalidad. Hacer parte de nuestras sociedades a millones de personas cada año no es una tarea que podamos dar por hecho que vaya a ser culminada con éxito, porque exige un esfuerzo consciente de quienes llegan y de quienes ya están aquí. Dicho en otros términos: hacen falta tanto medios materiales –como insistiera Rudolf Goldscheid hace ya más de un siglo (Goldscheid, 1970), la verdad sobre las políticas públicas la encontramos en los presupuestos públicos– como jurídicos. Pero es precisa, además, una verdadera filosofía política de la integración. En el que terminó siendo uno de sus últimos escritos, Francisco Rubio Llorente (2015) insistió en la necesidad de trascender tanto la perspectiva “multiculturalista” como la “asimilacionista”. Reconstruir el Estado Democrático y Social de Derecho nos exige volver a pensar el pluralismo. La pluralidad social sólo se ordena en pluralismo si logramos alcanzar un nivel mínimo de homogeneidad social. Homogeneidad que no debe ser entendida en un sentido prepolítico, y mucho menos étnico, sino esencialmente político y socioeconómico.

Europa no puede, sin embargo, permitirse el lujo de tener en cuenta sólo su evolución demográfica. Basta considerar la mezcla explosiva de crecimiento disparado de la población en África y de persistencia de gravísimas injusticias sociales y económicas para darse cuenta de que el retraso en la discusión y diseño de políticas públicas no tiene que ver sólo con la crisis

demográfica interna –algo que ya apuntara Mansholt (1972)–. No cabe duda de que debemos insistir en que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ha supuesto un avance civilizacional, especialmente tras la extensión de su ámbito territorial y temporal en 1968. Sin embargo, es necesario tener presente que esa Convención ni resuelve el problema de la injusticia estructural (el concepto de refugiado sigue siendo definido mediante referencia a la infracción de los derechos civiles y políticos, no los socioeconómicos), ni puede resolverlo. Europa debe contribuir a soluciones que vayan a la raíz del problema. Algo que pasa primero por poner fin a las relaciones neocoloniales y neoimperiales con África –empezando con el control de la política monetaria de la zona del franco CFA por el Banco Central Europeo (Pigeaud y Samba Sylla, 2018)– y después por un apoyo decidido a la autonomía política, económica y social de los pueblos africanos. El viejo lema de uno de los padres del proyecto de integración europea sigue siendo válido (con matices): desarrollo sin dependencia (Uri, 1976). De otro modo, corremos el riesgo de que las proyecciones más distópicas (Lanchester, 2019) se conviertan en realidad.

Bibliografía

- Ackerman, B. (2006). *Before the Next Attack. Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*. Yale University Press.
- Acosta, D., & Feline L. (2018). Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America. *International Migration Review*, 49(3), 659-696. <https://doi.org/10.1111/imre.12146>
- Adamson, F. B., & Thiollet, H. (2025). The colonial migration state. *Political Geography*, 120, June, 103270. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2025.103270>
- Bade, K. J. (2003). *Europa en movimiento. Las migraciones desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días*. Crítica.
- Baker-Beall, C. (2009). The Discursive Construction of EU Counter-Terrorism Policy: Writing the 'Migrant Other', Securitisation and Control". *Journal of Contemporary European Research*, 5(2), 188-206. <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/161/146/>
- Benhabib, S., & Ayelet, S. (eds.): (2025). *Lawless zones, rightless subjects : migration, asylum, and shifting borders*. Cambridge University Press.
- Betts, P. (2019). 1989 At Thirty: A Recast Legacy. *Past & Present*, 244(1), 271-305. <https://doi.org/10.1093/pastj/gtz016>
- Blackburn, R. (2006). *Banking on Death : Or, Investing in Life : The History and Future of Pensions*. Verso.
- Blanc, E. (2023). The EU in motion through emotions: Fear and migration policy in the Euro-Mediterranean context. *Mediterranean Politics*, 30(1), 1-26. <https://doi.org/10.1080/13629395.2023.2265258>
- Blanchard, O., & Leigh, D. (2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. *American Economic Review*, 103(3), 117-20.
- Brown, M. (2022). *The Seventh Member State: Algeria, France, and the European Community*. Harvard University Press.
- Carter, J. (1979). The Malaise Speech, pronunciado el 15 de julio de 1979, disponible en <https://billofrightsinstitute.org/activities/jimmy-carter-malaise-speech-july-15-1979> . La traducción al español puede consultarse en <https://madameho.wordpress.com/2020/02/08/discurso-la-energia-y-los-objetivos-nacionales-una-crisis-de-confianza-jimmy-carter/>
- Comisión Europea (1974). Action programme in favour of migrant workers and their families, COM (74) 2250 final, 14 de diciembre, Bulletin of the European Communities, Supplement 3/76, disponible en http://aei.pitt.edu/1278/01/action_migrant_workers_COM_74_2250.pdf
- Comisión Europea (1975). A passport union. Implementation of point 10 of the final communiqué issued at the European Summit held in Paris on 19 and 10 December 1974. Report presented by the Commission to the Council on 3 July 1975, COM (75) 322 final, 2 de julio, Bulletin of the European Communities, Supplement 7/75. <https://aei.pitt.edu/5571/>
- Comisión Europea (1985). Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council, COM (85) 310. <https://op.europa.eu/>

en/publication-detail/-/publication/4ff490f3-dbb6-4331-a2ea-a3ca59f974a8/language-en

Comisión Europea (2002). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, 7 de mayo, COM/2002/0233 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52002DC0233>

Comisión Europea (2020). Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Kyriakos Mitsotakis, Prime Minister of Greece, Andrej Plenković, Prime Minister of Croatia, President Sassoli and President Michel, 3 marzo. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/STATEMENT_20_380

Comisión Europea (2024). Letter of Ursula Von der Leyen to European leaders, 14 October. <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/10/15/October-2024-EUCO-Migration-letter.pdf>

Comunidad Económica Europea (1974). Final communiqué of the meeting of heads of Government of the Community, 10 de diciembre. http://www.cvce.eu/obj/final_communique_of_the_paris_summit_9_and_10_december_1974-en-2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b.html

Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos Interiores (2004). Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU, Noviembre. https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/common-basic-principles_en.pdf

Consejo de la Unión Europea (1999). Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. <https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/European%20Council%20Tampere%20Conclusions%2C%20%2016%20October%201999.pdf>

Consejo de la Unión Europea (2001). Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre. <https://www.refworld.org/legal/resolution/council/2001/en/14868>

Consejo de la Unión Europea (2002). Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002. <https://www.consilium.europa.eu/media/20922/72639.pdf>

Consejo de la Unión Europea (2004). The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice. Anejo a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2004/nov/hague-programme-final.pdf>

Corthorn, P. (2019). *Enoch Powell. Politics and Ideas in Modern Britain*. Oxford University Press.

Delors, J. (1992). *Le Nouveau Concert Européen*. Odile Jacob.

Dossetti, G. (2017) [1945-1994], *Democrazia Sostanziale*, editado por Andrea Micheli, Zikkaron.

Eichengreen, B. (2007). *The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*. Princeton University Press.

Ekelund, H. (2013). The Establishment of FRONTEX: A New Institutional Approach. *Journal of European Integration*, 36(2), 99-116. <https://doi.org/10.1080/07036337.2013.809345>

- European Ministerial Conference on Integration (2010). The Zaragoza Declaration, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/12544011/12985358/Zaragoza_declaration_indicators.pdf/2d8bc811-fcdf-8753-14ee-f0f6c6350a9b?t=1625483259473
- Farahat, A. (2024). The “hungry beast” of migration control and the future of the superdiverse European migration law. *European Law Open* 3(3), 473-479. doi:10.1017/elo.2024.55
- Fassin, D. (2005). Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France. *Cultural Anthropology*, 20, 362-387.
- Fekete, L. (2013). The Growth of Xeno-Racism and Islamophobia in Britain. En M. Lavalette & L. Penketh (ed.), *Race, Racism and Social Work: Contemporary Issues and Debates*. Bristol University Press, 33-52.
- Feld, W. (1965). The Association Agreements of the European Communities: A Comparative Analysis. *International Organization*, 19(2), 223-249. <http://www.jstor.org/stable/2705812>
- Finnsdottir, M. S. (2019). The Costs of Austerity: Labor Emigration and the Rise of Radical Right Politics in Central and Eastern Europe., *Frontiers in Sociology*, 4:69. doi: 10.3389/fsoc.2019.00069
- FMI (2013). Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2010 Stand-By Arrangement. *IMF Country Report* 1(156), junio de 2013. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf>
- Gastaut, Y. (2004). Français et immigrés à l'épreuve de la crise (1973-1995). *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 84(4), 107-118. <https://doi.org/10.3917/ving.084.0107>
- Gearty, C. (2015). The State of Freedom in Europe. *European Law Journal*, 21, 706-721.
- Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2014). Conclusion: The European Integration of Core State Powers. Patterns and Conclusions. En en Genschel Philip y Markus Jachtenfuchs, *Beyond the Regulatory Polity?* Oxford University Press, 249-270.
- Givens, T. E. (2012). Effects of Migration: Political Parties. En M. Rosenblum & D. J. Tichenor (eds.), *Oxford Handbook of the Politics of International Migration*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195337228.013.0007>
- Goldscheid, R. (1970) [1925]. Estado, presupuesto y sociedad. Un enfoque sociológico de los problemas de la Hacienda Pública. *Hacienda Pública Española*, 2, 170-95.
- González Morales, F. (2021). Informe sobre las formas de hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones en caliente de migrantes en tierra y en el mar, 12 de mayo, A/HRC/47/30, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4730-report-means-address-human-rights-impact-pushbacks-migrants>
- Guiraudon, V. (2003). The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach. *Journal of European Public Policy*, 10, 263-82. <https://doi.org/10.1080/1350176032000059035>
- Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe : political, social, and economic forces, 1950-1957*. Stanford University Press.
- Hansen, P., & Jonsson, E. (2015). *Eurafrica: The Untold History of European Integration and Colonialism*. Bloomsbury.

- Heller, H. (1985) [1928]. Democracia Política y Homogeneidad Social. En *Escritos Políticos*, Alianza, 257-268.
- Hollifield, J. F. (1992). *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe*. Harvard University Press.
- Hollifield, J. F. (2004). The Emerging Migration State. *International Migration Review*, 38, 885-912. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2004.tb00223.x>
- Horii, S. (2018). Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugee Crisis. *Refugee Survey Quarterly*, 37(2), 204-230. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdy005>
- Hume, D. (2000) [1739-40]. *A Treatise of Human Nature*. Oxford University Press.
- Huysmans, H. (2000). The EU and the Securization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38, 751-77.
- Jabko, N. (2009). *L'Europa par le marché: Histoire d'une stratégie improbable*. Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- Jackson, T. (1999). *Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet*. Routledge.
- Juan Torres, M. (2021). Public Opinion Toward Immigration, Refugees, and Identity in Europe: A Closer Look at What Europeans Think and How Immigration Debates Have Become So Relevant. *Instituto Europeo del Mediterráneo*. <https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2021/01/Public-Opinion-toward-Immigration-Refugees-and-Identity-in-Europe-A-Closer-Look-at-What-Europeans-Think-and-How-Immigration-Debates-Have-Become-So-Relevant.pdf>
- Kahanec, M. (2013). Labor Mobility in an Enlarged European Union. En A. F. Constant & K. F. Zimmermann (eds.), *International Handbook on the Economics of Migration*, Edward Elgar, 137-152.
- Kaya, H. (2020). *The EU-Turkey Statement on Refugees*. Edward Elgar.
- Keating, V. C. (2016). The anti-torture norm and cooperation in the CIA black site programme. *The International Journal of Human Rights*, 20(7), 935-955. <https://doi.org/10.1080/13642987.2016.1192534>
- Konstantinou, G., Cameletti, M., Gómez-Rubio, V. et al. (2022). Regional excess mortality during the 2020 COVID-19 pandemic in five European countries. *Nat Commun* 13, 482. <https://doi.org/10.1038/s41467-022-28157-3>
- Koschut, S. (ed.) (2020). *The Power of Emotions in World Politics*. Routledge.
- Lanchester, J. (2019). *The Wall*. Faber and Faber.
- Latini, C. (2021). *Alle origini del diritto di asilo. Una prospettiva storica*. Giappichelli.
- Le Bras, H. (2021). *Il n'y a pas de grand remplacement*. Grasset.
- Le Bras, H. (2024). *L'abîme démographique*. L'Aube.
- Levi-Sandri, L. (1968). Free Movement of Workers in the European Community. *Bulletin of the European Communities*, 11.
- Lindahl, H. (2005). Jus Includendi ET Excludendi: Europe and the Borders of Freedom, Security and Justice. *King's Law Journal*, 16(1), 234-247. <https://doi.org/10.1080/09615768.2005.11427607>
- Livi Bacci, M. (2024). *Geodemografia*. Il Mulino.

- Lutz, W. (2006). Fertility rates and future population trends: will Europe's birth rate recover or continue to decline? *International Journal of Andrology*, 29(1), 25-33. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2605.2005.00639.x>
- Lucifora, C. (2022). La sfida dell'invecchiamento: Quali prospettive per un nuovo welfare. *Giornale della Accademia di Medicina di Torino*, 134, 228-239.
- Maier, C. S. (1977). The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II. *International Organization*, 31(4), 607-633. <http://www.jstor.org/stable/2706316>
- Mansholt, S. (1972). Letter to Franco Maria Malfatti. https://filehost.nieuweinstituut.nl/brief_mansholt_malfatti_en1.pdf [
- Mansholt, S. (1974). *La Crise*. Stock. Hay traducción al castellano: *La Crisis de nuestra civilización* (1975), Euros.
- Mansholt, S. (2023). *La Lettre Mansholt 1972*. Petits Matins.
- Marcuse, H. et al. (1975). *Ecología y Revolución*. Ediciones Nueva Visión.
- Menéndez, A. J. (2010). La teoría constitucional y la teoría del Derecho de Bush II: la Constitución de emergencia entre el Derecho y la propaganda. *Derechos y Libertades. Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, 14(22), 119-160.
- Menéndez, A. J. (2014). ¿Qué queda de la soberanía nacional y del Estado Social y Democrático de Derecho europeo tras la crisis? En *Informe España 2014*, Fundación Encuentro, 173-280. <https://blogs.comillas.edu/informeespana/wp-content/uploads/sites/93/2019/05/IE2014Cap3.pdf>
- Menéndez, A. J. (2015). El rescate europeo de la Unión Europea. En *Informe España 2015*, Madrid: Fundación Encuentro, 285-336. <https://blogs.comillas.edu/informeespana/wp-content/uploads/sites/93/2019/05/IE2015Cap11.pdf>
- Menéndez, A. J. (2016). The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration. *European Law Journal*, 22, 388-416.
- Menéndez, A. J. (2020). La larga crisis existencial de la Unión Europea. En *Informe España 2020*, Universidad Pontificia Comillas, 15-90. <https://blogs.comillas.edu/informeespana/wp-content/uploads/sites/93/2020/10/Informe-Espana-2020-Consideraciones-Generales-1.pdf>
- Menéndez, A. J., & Olsen, E. (2020). *Challenging European Citizenship*. Palgrave.
- Mooyaart, J. E., & de Valk, H. (2021). Intra-EU migration 2010-2020. *QuantMig Project Deliverable D4.2*, Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI-KNAW)/University of Groningen. http://www.quantmig.eu/res/files/QuantMig_Deliverable%204.2%20v1.1Final.pdf
- Morin, E., & Kern, A. B. (1993). *Terre-Patrie*. Seuil.
- Oberloskamp, E. (2016). The European Trevi Conference in the 1970s: Transgovernmental Policy Coordination in the Area of Internal Security. *Journal of European Integration History*, 22, 29-45.
- O'Brien, C. (2016). Civis capitalist sum. Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights. *Common Market Law Review*, 53(4), 937-77.
- OECD (2012). *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*. OECD. <https://www.oecd.org/>

- oecd.org/en/publications/free-movement-of-workers-and-labour-market-adjustment_9789264177185-en.html
- Oltmer, J. (2023). Mobilities and Regulation in the Schengen Zone. En Marcelo J. Borges y Madeline Y. Hsu (eds.), *Cambridge History of Global Migrations: Volume 2 Migrations 1800-Present*. Cambridge University Press, 580-99
- Oreziak, L. (2022). *Pension Fund Capitalism The Privatization of Pensions in Developed and Developing Countries*. Routledge.
- Pigeaud, F., & Samba Sylla, N. (2018). *L'arme invisible de la Françafrique: une histoire du franc CFA*. La Découverte.
- Plender, R. (1976). An Incipient Form of European Citizenship. En G. Francis (ed.), *European Law and the Individual*. North-Holland Publishing, 39-53.
- Powell, E. (1968). Rivers of Blood, discurso pronunciado el 20 de abril de 1968. https://anth1001.files.wordpress.com/2014/04/enoch-powell_speech.pdf
- Rass, C. (2023). "Gastarbeiter" – "Guest Worker". Translating a Keyword in Migration Politics. *IMIS Working Paper 17*, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück. IMIS. https://www.imis.uni-osnabrueck.de/fileadmin/4_Publikationen/PDFs/IMIS_WP17_Rass_Gastarbeiter.pdf.
- Rockwool Foundation (2025). Attitudes towards migration in Europe, evidence from the European Social Survey. <https://www.rfberlin.com/attitudes-towards-migration-in-europe/>
- Rogers, R. (ed.) (1985). *Guests Come to Stay: The Effects of European Labor Migration on Sending and Receiving Countries*. Westview.
- Rokkan, S. (1999). *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe : The Theory of Stein Rokkan, Based in His Collected Works*, Oxford University Press.
- Romero, F. (1991). *Emigrazione e Integrazione Europea, 1945-1973*. Edizioni Lavoro.
- Romey, V. (2024). Greece's economic rebound in (painful) context. *FT Alphaville*, 25 de abril de 2024. <https://www.ft.com/content/ba7e18ea-eaf4-4104-bbe7-bb7f-97d182e5>
- Rubio, F. (2015). El modelo espiritual europeo. *La Vanguardia*, 26 de enero de 2015. <https://www.lavanguardia.com/20150126/54423955946/el-modelo-espiritual-europeo-francisco-rubio-llorente-opi.html>
- Scerbanenco, G. (1972). *Europa, molto amore*. Garzanti.
- Shachar, A. (2020). *The shifting border: legal cartographies of migration and mobility : Ayelet Shachar in dialogue*. Manchester University Press.
- Shaev, B., & Sarah H. (2021). Cities, Migration and the Historiography of Post-war Europe. *Journal of Migration History*, 7(3) 191-219.
- Smith, A. (1976) [1759]. *A Theory of Moral Sentiments*. Oxford University Press.
- Spinelli, A. (1962a): La Germania Problema Europeo. *Il Mulino*, 4, 451-468.
- Spinelli, A. (1962b): La Germania Problema Europeo. *Terzo Programma*. <https://archive.org/details/spinelli-germania-problema-europeo>
- Statewatch (2024). Greek border deaths: Frontex management board knew about "systematic" violations, 20 de junio. <https://www.statewatch.org/news/2024/>

june/greek-border-deaths-frontex-management-board-knew-about-systematic-violations/

- Streeck, W. (2016). *Comprando tiempo: la crisis pospuesta del capitalismo democrático*. Katz.
- Thym, D. (2023). *European Migration Law*. Oxford University Press.
- Thym, D. (2024). European Migration Law Between “Rescuing” and “Taming” the Nation State: A History of Half-hearted Commitment to Human Rights and Refugee Protection. *European Papers*, 8, 1663-1678.
- Torpey, J. (2018). *The Invention of the Passport : Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2014). Sentencia en el asunto C-333/13 *Dano*, 11 de noviembre de 2014, ECLI:EU:C:2014:2358.
- Truskolaski, T., & Bugowski, L. K. (2022). The Process of Depopulation in Central and Eastern Europe – Determinants and Causes of Population Change between 2008 and 2019. *European Research Studies Journal*, 25(3), 3-21.
- Turiel, A. (2024): *El Futuro de Europa*. Destino.
- Ulusoy, O. (2025). Financing Externalisation: The Role That EU Funds Play in Shaping the Turkish Asylum and Migration Policies. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 23(1), 91-103. <https://doi.org/10.1080/15562948.2024.2407156>
- Unión Europea (2000). Reglamento (CE) 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, DO L 316 de 15.12.2000, 1-10.
- Unión Europea (2001). Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida”, DO L 212 de 7.8.2001, 12-23.
- Unión Europea (2003a). Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, DO L 251 de 3.10.2003, 12-18. <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/86/oj>
- Unión Europea (2003b). Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, DO L 16 de 23.1.2004, 44-53. <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/109/oj>
- Unión Europea (2003c). Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, DO L 31 de 6.2.2003, 18-25.
- Unión Europea (2004a). Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, DO L 304 de 30.9.2004, 12-23 .
- Unión Europea (2004b). Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la

- cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DO L 349 de 25.11.2004, 1-11.
- Unión Europea (2005). Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, DO L 326 de 13.12.2005, 13-34.
- Unión Europea (2007a). Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados, DO L 199 de 31.7.2007, 30-39.
- Unión Europea (2007b). Decisión del Consejo, de 25 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general Solidaridad y gestión de los flujos migratorios, DO L 168 de 28.6.2007, 18-36. <http://data.europa.eu/eli/dec/2007/435/oj>
- Unión Europea (2009). Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, DO L 155 de 18.6.2009, 17-29. <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/50/oj>
- Unión Europea (2010). Reglamento (UE) 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, DO L 132 de 29.5.2010, 11-28.
- Unión Europea (2024a). Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817, DO L 2024/1356, de 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj>
- Unión Europea (2024b). Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147. DO L, 2024/1359, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj>
- Uri, P. (1976). *Development without dependence*. Praeger.
- Van de Kaa, D. J. (1987). Europe's second demographic transition. *Population Bulletin*, 42(1), 1-59. <https://estvitalesydemografia.files.wordpress.com/2013/04/europec2b4s-second-demographic-transition.pdf>
- Van de Kaa, D. J. (2002). The Idea of a Second Demographic Transition in Industrialized Countries: Paper presented at the Sixth Welfare Policy Seminar of the National Institute of Population and Social Security. https://www.researchgate.net/publication/253714045_The_Idea_of_a_Second_Demographic_Transition_in_Industrialized_Countries
- Van Merriënboer, J. (2011). *Mansholt: A biography*. Peter Lang.

- Van Volleghem, P. G. (2019). Where is the EU's Migrant Integration Policy Heading? A Neofunctionalist Talk on Three Multiannual Financial Frameworks. *International Review of Public Policy*, 1(2), 218-237. <https://journals.openedition.org/irpp/396>
- Veiling, J (1993). Immigration to Germany in the Seventies and Eighties. The Role of Family Reunification. *Discussion Paper No. 93-18*, Mannheim, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/29373/1/257004343.pdf>
- Vestergaard S., & Pebody, R. G. (2024). Understanding excess mortality in Europe during the COVID-19 pandemi., *The Lancet Regional Health-Europe*, 45: 101053. <https://doi.org/10.016/j.lanepe.2024.101053>
- Zubok, V. (2025). *The World of the Cold War*. Pelican.

Anexo

Tabla A. 1 – Evolución de los principales indicadores demográficos de la Unión Europea. 1989-2023

	Tasa de fertilidad (hijos por mujer)	Edad a la que se tiene el primer hijo	Número de nacimientos (millones)	Número de fallecimientos (millones)	Crecimiento natural	Saldo migratorio neto	Población total	Edad mediana	Tasa de dependencia
1989	: 1,43	:	5,12	4,26	857.484	458.051	419.102.379	:	:
1990	: 1,46	:	5,10	4,32	770.593	696.706	420.525.030	:	:
1991	: 1,47	:	4,95	4,30	599.582	309.918	421.741.276	:	:
1992	: 1,50	:	4,84	4,30	533.330	965.712	422.968.989	:	:
1993	: 1,51	:	4,69	4,36	323.514	868.894	424.344.744	:	:
1994	: 1,52	:	4,56	4,31	247.819	607.730	425.404.352	:	:
1995	: 1,53	:	4,45	4,35	93.712	587.552	426.210.050	:	:
1996	: 1,54	:	4,45	4,36	92.109	539.584	426.905.134	:	:
1997	: 1,55	:	4,45	4,31	130.263	443.286	427.547.651	:	:
1998	: 1,56	:	4,42	4,32	91.864	423.443	428.120.105	:	:
1999	: 1,57	:	4,42	4,33	87.622	778.199	428.825.949	:	:
2000	: 1,58	:	4,49	4,26	220.697	689.677	429.339.162	:	:
2001	: 1,59	:	4,39	4,23	162.647	325.512	429.906.426	38,4	:
2002	: 1,60	:	4,36	4,28	79.939	1.437.212	430.893.295	38,7	:
2003	: 1,61	:	4,38	4,37	11.266	1.620.807	432.426.935	39,0	:
2004	: 1,62	:	4,44	4,19	250.257	1.457.501	434.050.396	39,3	:
2005	: 1,63	:	4,45	4,28	165.633	1.289.498	435.591.941	39,6	:
2006	: 1,64	:	4,52	4,22	291.207	1.182.252	437.007.921	40,0	:
2007	: 1,65	:	4,55	4,27	279.444	1.280.359	438.478.066	40,3	:
2008	: 1,66	:	4,68	4,31	362.814	1.030.804	439.886.269	40,6	:
2009	: 1,67	:	4,62	4,34	280.627	556.529	440.928.484	41,0	:
2010	: 1,68	:	4,60	4,34	259.211	586.472	441.546.320	41,3	:
2011	: 1,69	:	4,46	4,31	139.569	640.316	440.766.686	41,6	:
2012	: 1,70	:	4,42	4,44	-24.206	486.974	441.416.943	41,9	:
2013	: 1,71	28,80	4,30	4,41	-116.969	439.495	442.486.978	42,2	27,7
2014	: 1,72	28,90	4,36	4,37	-12.373	655.755	443.589.388	42,5	28,3
2015	: 1,73	29,00	4,33	4,62	-290.899	1.367.695	444.550.397	42,8	29,0
2016	: 1,74	29,10	4,38	4,53	-155.760	820.577	445.487.171	43,0	29,6
2017	: 1,75	29,20	4,33	4,66	-333.142	964.624	446.177.810	43,2	30,2
2018	: 1,76	29,30	4,24	4,69	-450.275	1.841.766	446.953.938	43,5	30,8
2019	: 1,77	29,40	4,17	4,65	-486.797	1.366.768	447.303.223	43,7	31,4
2020	: 1,78	29,50	4,07	5,18	-1.115.455	179.338	447.653.554	43,9	32,0
2021	: 1,79	29,70	4,09	5,29	-1.208.839	1.173.671	446.564.156	44,2	32,6
2022	: 1,80	29,70	3,88	5,15	-1.278.890	3.002.216	447.847.220	44,4	33,1
2023	: 1,81	29,80	3,67	4,85	-1.186.538	2.797.372	448.804.042	44,5	33,4

Fuente: Eurostat.