

# Cinco años después de Tampere. II Seminario Inmigración y Europa.

Cinco años después: un balance de Tampere

**Anna Terrón**

*Secretaria General, Patronat Català Pro Europa*

**E**l primer objetivo de mi intervención es explicar aquello que se ha desarrollado de los conocidos como Acuerdos de Tampere. Seguidamente, y mediante la valoración de los dos documentos que se han señalado durante la inauguración (el informe sobre Tampere<sup>1</sup> y el Programa de la Haya<sup>2</sup>), querría reflexionar sobre cuales son las propuestas de la Unión Europea para continuar, en los próximos años, con la Agenda de Tampere.

### **Haciendo balance**

Haciendo balance, creo que sin demasiados eufemismos deberíamos apuntar que la relación entre las ambiciones expresadas hace 5 años en Tampere y los resultados obtenidos es claramente negativa. Seguramente hubo una valoración errónea de los instrumentos que, en aquellos momentos, la Unión Europea tenía en sus manos para lograr los objetivos establecidos. Y además de esto, posteriormente se han cruzado problemas políticos varios. De esta Agenda de Tampere había, grosso modo, cinco partes principales a desarrollar: existía la necesidad de regular la entrada y la residencia de los trabajadores extranjeros; era necesario crear un marco común de derechos y deberes; estaba la llamada inclusión de la inmigración; la vertiente internacional de la Unión Europea y, finalmente, la lucha contra la inmigración ilegal.

Ciertamente, también se había desarrollado todo un capítulo dedicado al asilo y al refugio, que es francamente importante pero que sin duda se escapa de la propuesta temática de este seminario. Aprovecho la ocasión para señalar, como ya he hecho en reiteradas ocasiones, que se debería dedicar más tiempo a estos asuntos, puesto que en este país, de los temas de asilo nos ocupamos poco y mal, y hacemos las cosas con

1. COM (2004) 401 – Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones. Bruselas, 2.6.2004
2. Comunicación del Consejo – El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005/C 53/01). Diario Oficial de la Unión Europea, 3.3.2005

una despreocupación que en el resto de Europa sería como mínimo motivo de escándalo.

Volviendo, pero, al ámbito de la inmigración, es necesario señalar que para sacar adelante la Agenda de Tampere, la Comisión Europea propuso toda una serie de acciones legislativas. Por un lado, proponía una directiva para regular de manera común la reagrupación familiar, y por el otro, una directiva para regular, también de manera común, los derechos y los deberes de los residentes de larga duración. Otro paquete legislativo, que desde mi perspectiva era y sigue siendo el más importante y que ni siquiera ha sido discutido en el Consejo de Ministros, se componía de las directivas con las que se debería regular la entrada y residencia por motivos laborales; la entrada y la residencia de los trabajadores fijos y de los temporales; y la entrada y residencia para otros supuestos como, por ejemplo, el estudio o las actividades sin ánimo de lucro. Este paquete de directivas ha tenido, en general, poca suerte, y además, desigual.

La Directiva de reagrupación familiar es una directiva de mínimos en la que, como en otros temas, ha primado, y en esto coincido con la valoración elaborada por el Migration Policy Group en un documento que les recomiendo<sup>3</sup>, la parte que hacía referencia al acceso a la Unión Europea por motivos de reagrupación familiar, y se ha dejado de lado toda aquella parte de la directiva que recogía aspectos para facilitar y permitir una buena integración de los inmigrantes en la Unión Europea. Considero que este es un hecho grave, puesto que vivir en familia es un rasgo distintivo de los seres humanos, y cuando pensamos en personas positivamente integradas en su sociedad de acogida, seguramente lo primero que se nos debería ocurrir es la posibilidad de vivir de modo positivo esta dimensión familiar. La realidad nos demuestra, día a día, que esto no es así: tenemos en nuestro territorio, por ejemplo, muchas mujeres que se ocupan de nuestros hijos y que tienen a los suyos a miles de kilómetros de distancia. Este hecho genera una serie de problemas que, aunque sea de aquí a 10 o 15 años, inevitablemente nos los encontraremos. Esta directiva es una especie de suma de los mínimos comunes de cada uno de los estados europeos, con el acento puesto en las condiciones de entrada. Además, está pendiente de la resolución del Tribunal de Justicia, donde la remitió el Parlamento Europeo porque incorporaba la posibilidad de poner un examen a los hijos mayores de 12 años de los ciudadanos residentes en la Unión Europea, para valorar si eran integrables o no en nuestra sociedad. El Parlamento consideró, en ese momento y a pesar que este punto sólo se aplicara en los estados donde ya se hacía antes de la aprobación de la directiva, que esta posibilidad estaba francamente fuera de los límites de lo que es tolerable. Por lo tanto, esta directiva ha sido poco afortunada.

Lo mismo podríamos decir, a pesar que creo que es una situación más positiva, de la directiva sobre la residencia de larga duración. La aproba-

3. Niessen, J.: *Five years of EU Migration and Asylum Policy-Making under the Amsterdam and Tampere Mandates*. Migration Policy Group. Brussels, 2004.

ción de esta directiva ha aportado algunos avances positivos, ya que considera como residentes de larga duración a aquellas personas que llevan 5 años de residencia legal y continuada en la Unión Europea, y efectivamente les atorga una serie de derechos.

En relación a las medidas que se habían previsto para regular la entrada por motivos de trabajo, este paquete legislativo no llegó a ser nunca discutido por el Consejo de Ministros. Se ha mantenido siempre en el marco del grupo de trabajo, se ha discutido en el Parlamento Europeo y la Comisión ha trabajado para que pudiera ser adoptado, pero a pesar de estos esfuerzos, no ha sido así. La razón de esta situación es -y diría que es un problema que afecta a todo el ámbito de desarrollo de las políticas de inmigración- por un lado, que los procedimientos escogidos para adoptar la Agenda de Tampere son complicados y exigen la unanimidad de todos los gobiernos, y por otro lado, los procedimientos permiten la iniciativa tanto a la Comisión como a los estados miembros, lo que ha distorsionado la agenda prevista en Tampere. Por estos motivos, el ámbito de la inmigración, y en general todo lo que estaba en el espacio de Justicia e Interior, se ha desarrollado en cierta medida de 'modo cósmico': de manera caótica y en todas las direcciones. El hecho que en este ámbito el Parlamento Europeo tuviera solo un papel de carácter consultivo, ha ocasionado que los 'inputs' que ha ido proporcionando esta institución, y algunos los ha proporcionado con fuerza, hayan ido muchas veces destinados a contrarrestar o parar algunas de las partes de esta política de inmigración. Un ejemplo de esto puede encontrarse en la directiva de la reagrupación familiar, en la que para poder intervenir de un modo positivo mediante enmiendas (es decir, mediante una actividad legislativa propia) se ha bloqueado el desarrollo de la Agenda.

Insisto en el hecho que el requisito de la unanimidad por parte de todos los estados me parece que ha sido el problema principal. Especialmente porque para una serie de estados, y esto no podemos obviarlo y hay que tenerlo en consideración, la inmigración es un problema interno, dentro de sus fronteras, e instintivamente se resisten a ceder competencias al nivel comunitario para desarrollar una agenda común. Instintivamente creen que, como mínimo algunos temas claves como el número de inmigrantes, deben quedar en manos de los estados puesto que otra cosa supondría un peligro. Estamos hablando de políticas domésticas y de políticas nacionales que se niegan a incorporar la dimensión europea si esta implica cualquier cambio en un entramado legislativo nacional que ya consideran suficientemente complejo. Y no sólo eso, sino que algunos de dichos estados, ante la expectativa de una armonización legislativa europea, se han afanado en modificar sus propias leyes migratorias -y en algunos casos además, como pasó aquí, con la justificación que Europa así lo exigía cuando sucedía justo lo contrario- para poner límites a lo que posteriormente podría ser una política europea armonizada de inmigración

Como apuntaba Narcís Serra con anterioridad, la presencia de las políticas de inmigración y asilo en el ámbito de Justicia e Interior de la Unión Europea también ha sido un problema notable. Llanamente, los que se sientan a la mesa para elaborar estas políticas europeas son los Ministros de Justicia y/o Interior -con la honrosa excepción de Suecia y ahora de

España, que ha ubicado la inmigración en otros ámbitos ministeriales-, la principal inquietud de los cuales responde a las preocupaciones de sus propios ministerios, es decir, la presión del control de entrada, etc. Este hecho ha provocado que una gran parte de la agenda de Tampere, que considero de gran importancia, como es la referida a la integración y la igualdad de trato, haya quedado relativamente apartada.

Pero no es sólo una cuestión de poca voluntad, sino que también es cierto que las personas responsables de desarrollar esta agenda no tenían los instrumentos necesarios. Lamento que muchas veces se diga que las políticas de inmigración de la Unión Europea han sido pocas: si tomamos en consideración el Programa INTI o todas las medidas que tiene el Fondo Social Europeo para promover la cohesión social, encontraremos recursos y un importante conjunto de medidas orientadas a la mejor integración de los inmigrantes. Pero normalmente, estas iniciativas no salen en los documentos que llevan por título inmigración. La agenda de inmigración tiene recursos muy limitados, y sobretodo tiene una mentalidad que coincide poco con la vertiente social, con la parte de integración que se incluye en la Agenda de Tampere.

Se habla poco, por otro lado, de aquello que hace referencia a la igualdad de derechos. Creo que la Carta de Derechos Fundamentales ha tenido aquí un papel clave, y ha sido voluntad de la Comisión Europea cruzar estas agendas de inmigración y derechos fundamentales. En la elaboración de la Carta se prestó mucha atención al hecho que había una serie de derechos que se aplicaban a todos los residentes en la Unión Europea: con la excepción de los derechos que se derivan de ser nacional de un estado miembro, todos los otros derechos fundamentales se aplican a todos los residentes.

Existe aún otra parte de la Agenda de Tampere, que es la que hace referencia a los terceros países y a la inclusión de la inmigración en la agenda exterior de la Unión Europea. Es este un capítulo en el que creo muy profundamente, porque entiendo que palabras como movilidad o otras palabras claves en la agenda del siglo XXI, son aplicables a la inmigración. Pero hay que hacerlo en términos globales. Esta agenda internacional también se ha visto muy afectada por los sucesos del 11-S y del 11-M y, por lo tanto, por la idea de seguridad. La lógica imbricación que en un ámbito como el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior tiene esta preocupación por la seguridad, evidentemente también afecta a la agenda de la inmigración. Es decir que, si bien es cierto que en determinados casos se han desarrollado iniciativas positivas referidas a pensar la agenda de inmigración en términos de cooperación, cuando se observan las acciones concretas, lo que realmente se ha desarrollado han sido una serie de medidas de apoyo a los países terceros en aquello que hace referencia al estricto control de sus fronteras. Y no estoy en contra de ello, pero considero que hay que se deberían equilibrar estas iniciativas con otras formas de apoyo a los países terceros. Es decir, se debe dotar a estos países de tecnología y fondos para luchar contra la inmigración ilegal y para evitar la existencia de víctimas de la inmigración irregular, y también considero que se debería abrir esta agenda a muchas otras áreas. También se deberían establecer un conjunto de medidas de la Unión Europea en el ámbito de control común de las fronteras exteriores, que finalmente ha estado el punto donde se ha conseguido mayor acuerdo.

## El futuro de la Agenda de Tampere

Más allá del balance, me gustaría apuntar algunas reflexiones sobre cuál es el futuro de esta Agenda de Tampere. En primer lugar, y en relación a los próximos cinco años, hay dos temas fundamentales como son la entrada en vigor de determinadas disposiciones del Tratado de Niza –que, aunque de modo limitado, afectan a la agenda de inmigración- y, especialmente, la expectativa de la Constitución Europea. Es sobretodo en el marco de esta expectativa en las provisiones de la Constitución Europea que se desarrolla la nueva agenda. Y creo que podremos avanzar de un modo más ágil puesto que esta agenda sera objeto de codecisión, es decir que todo aquello que no se excluya explícitamente será objeto de decisión por parte del Consejo y del Parlamento Europeo. Habrá, por lo tanto, más actores implicados en el desarrollo de esta agenda que, además y en la medida que la Carta de Derechos Fundamentales formará parte del Tratado, será estimable ante las instancias judiciales europeas. Considero que algunos de los elementos que la Constitución Europea establece de una manera muy clara (como el derecho a la libre circulación, etc.) deberán de ser para todos y cada uno de los ciudadanos que residen en el espacio de la Unión Europea: esto también será un impulso para alcanzar un marco único e integrado en las políticas de inmigración.

La visión menos optimista de esta descripción de la situación nos surge ante la lectura atenta de los documentos que, en estos momentos, tenemos encima de la mesa: por un lado, el de la Comisión Europea haciendo balance de la agenda de Tampere, y por el otro, el del Consejo presentando el Programa de La Haya. Elaborado bajo la presidencia neerlandesa, el Programa de La Haya me ha generado cierta inquietud porque sigue afirmando aquello que ya se afirmaba en Tampere, y porque sólo entra en los detalles y confecciona propuestas concretas en ese ámbito en el que los Ministros de Interior se sienten cómodos, que es el ámbito del control de fronteras. Este es un problema que debemos superar de alguna forma.

De todos modos, y para añadir un toque optimista, lo cierto es que por primera vez, estos ministros reunidos en el Consejo de Justicia e Interior dicen que su agenda no es suficiente, y que sólo a partir de la agenda de justicia y de interior no se desarrollará una política de inmigración común. Esta afirmación la hacen, de entrada, reconociendo la importancia de la Constitución y afirmando que este desarrollo se hará en un contexto renovado. Pero también dicen, y para mi este es un elemento importante y optimista, que promover una autentica política de inmigración significa hacer una política de ocupación. No ponen en cuestión que la legitimidad de la inmigración venga dada por el hecho que los inmigrantes puedan ocupar un lugar de trabajo, y siguen pensando que sólo hay que dejar entrar a aquellos que puedan obtener un lugar de trabajo efectivo. Es decir que hablan, evidentemente, de la admisión legal de un número determinado de personas, definido por cada uno de los estados miembros, pero en virtud de una normativa común que aún no tenemos. Y sobretodo, hablan de una agenda social y de la necesidad de luchar contra el mercado negro y la contratación ilegal. Además, por primera vez y tal como se ha insistido desde el Parlamento Europeo durante muchos años, plantean la necesidad de incorporar la inmigración a la Agenda de Lisboa, que es lo mismo que decir –con esa tendencia que tiene la Unión Europea de no poner nombres claros y compren-

sibles- la agenda hacia la plena ocupación. Por primera vez, por lo tanto, proponen incorporar la inmigración de una manera clara en esta agenda europea de la plena ocupación.

Asimismo, hacen referencia a la existencia del trabajo ilegal como un factor de atracción de la inmigración que llega irregularmente, y sitúan claramente la inmigración en este espacio de la política social y laboral, en este espacio de trabajo de la agenda de Lisboa. Este hecho, por lo tanto, ofrece nuevas posibilidades al pilar social, al aspecto social y ocupacional de la inmigración. Como contrapunto, no se hacen propuestas concretas en este sentido, y no queda escrito como se llevará a cabo este programa legislativo que la Comisión Europea tiene previsto desde hace años.

De igual forma, valoro positivamente que el Consejo Europeo explicita que facilitar la admisión legal de los inmigrantes tiene que implicar necesariamente un trato equitativo. En este punto no se han rebajado las ambiciones de Tampere, y hablar de un trato equitativo implica hablar de igualdad de derechos, excluyendo, eso sí, aquellos derechos de ciudadanía que se derivan del hecho de ser nacional de un estado miembro (como el derecho de voto en las elecciones generales, etc.). El Consejo también afirma que hay que fomentar y continuar la política de integración de los nacionales de países terceros, y que la Unión Europea tendrá que aplicar las medidas adecuadas para apoyar la acción de los estados miembros en este sentido. Desde hace relativamente poco, además, disponemos del manual de la Comisión Europea en materia de integración<sup>4</sup>, en el que esta institución recoge la propuesta que el Parlamento Europeo había expresado en varias ocasiones, de hacer un intercambio práctico de experiencia e iniciativas entre los estados miembros en relación a esta cuestión. Ya que el Consejo Europeo así lo pide, esperamos que haya un verdadero desarrollo en este ámbito.

Junto con este punto, el Programa de La Haya desarrolla propuestas más concretas en relación al resto de la agenda, que serían aquellos aspectos más relacionados con los ámbitos de Justicia y de Interior. Es decir, habla de una agenda única en materia de asilo, basada en la solidaridad entre los estados miembros en relación a la acogida de personas que lo necesiten, y que también implica un control común de las fronteras exteriores. Al hablar de la creación de una agencia europea de control de fronteras, se prevé que la misma tenga, como mínimo, tres partes: una de control de las fronteras terrestres, otra de control de las fronteras marítimas y una última de control de las fronteras aéreas. También por primera vez se contempla, en el ámbito del control de fronteras, la posibilidad de implicar a la Europol y al Eurojust, que sería el embrión de una fiscalía europea, en la tarea de regular la lucha contra el crimen organizado y la lucha contra la inmigración ilegal.

Está previsto, asimismo, que se desarrolle la agenda exterior de la Unión Europea en este ámbito, y que se incorporen las obligaciones de los terceros países en relación al control de fronteras. En este punto, el

4. *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*. European Commission. Brussels, 2004

Consejo entra en los detalles, por lo que considero que si no hacemos un esfuerzo importante e inmediato para equilibrar esta agenda, podemos tener un problema serio. Lo constato porque nos encontramos, por un lado, ante un Programa que detalla perfectamente cuales serán los datos biométricos y los sistemas de información que se pondrán en funcionamiento con la nueva política de visados; que explica como se desarrollará el Sistema de Información Schengen y el sistema de información de visados Eurodat; que desarrolla cómo la Comisión llevará a cabo la gestión de estas bases de datos y de estos sistemas de información, mientras que por otro lado, en cambio, el resto de propuestas del Programa quedan francamente limitadas por la falta de concreción y también por la falta de un presupuesto asignado.

En el aspecto internacional, hay un cierto avance que considero francamente positivo, dado que el Consejo hace una llamada a la acción consular común de la Unión Europea en los terceros países en referencia a la gestión de visados. Pero no se avanza en aquella parte de Tampere que podía considerarse como la agenda del codesarrollo, puesto que la referencia a dicho concepto ha desaparecido en los textos del Consejo. Tendremos que esperar para ver cuales son estas instrucciones del Consejo y como las recibe y que propuestas de trabajo presenta la Comisión Europea. La Comisión Barroso se ha visto claramente afectada en este terreno debido al problema Butiglione, una situación que ha provocado atrasos en estos temas, puesto que la nueva Comisión ha sido escogida muy recientemente y el comisario Frattini justo empieza a organizar su equipo de trabajo y sus actividades. Tendremos que esperar, por lo tanto, para saber cómo la Comisión recibe y propone en relación a estos temas, y para valorar si estos temores están, o no, justificados. Hasta la adopción de la Constitución y la entrada de esta agenda en los nuevos acuerdos, la situación se presenta, como mínimo, compleja.

Un último apunte en este sentido: creo que nosotros deberíamos poder, desde nuestro ámbito, difundir aquello que nos llega de la Unión Europea y a la vez, ver como podemos articularnos para influir en esta agenda. Para poder participar en el cómo queremos que se hagan las cosas, se debería de garantizar esta entrada de nuevos y diversos actores en la agenda de inmigración. Por un lado, entiendo que la entrada en vigor de la Constitución tendrá un efecto positivo en este sentido, pero también pienso que uno de los problemas que ha tenido la agenda europea de inmigración –más allá del hecho evidente que se haya gestionado en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior- es que tampoco, en ningún lugar de Europa, los estados son actores claves para la política de inmigración. Matizo para que se entienda bien esta afirmación.

En Europa, con el bagaje de las políticas de inmigración cero que se empezaron a aplicar en la década de los setenta, los estados han intervenido principalmente, y destaco la excepción de Francia, en las políticas de gestión de flujos, de entrada de inmigrantes, de control de fronteras, de concesión de visados y de políticas consulares. Pero el hecho de haber negado que había un fenómeno migratorio hasta hace relativamente poco tiempo ha hecho que los estados, y no sólo ha pasado en España, hayan sido poco actores de la política real de inmigración. Y sin duda, que ha sucedido así porque en caso contra-

rio, Europa sería simplemente un territorio inhabitable. Un ejemplo podría ser el caso de Alemania, un estado donde los länders y los ayuntamientos han llevado a cabo una fuerte política de inmigración –implementando políticas de acogida, políticas de gestión, políticas de educación y de servicios sociales entre otras- ante un estado que, en ningún caso, permitía a las personas que inmigraban a Alemania convertirse en nacionales de este país.

Considero, por lo tanto, que en un momento en el que los estados miembros hacen política europea de inmigración, en el que las grandes redes sociales e iniciativas como la de Eurocities en el ámbito de las ciudades o la del Migration Policy Group están haciendo propuestas para la política de inmigración, nosotros también deberíamos contribuir, desde el ámbito regional y local, en la creación de una red europea más potente que pueda ser interlocutora ante las instituciones comunitarias y ante los estados miembros reunidos en el sí del Consejo Europeo. Creo que esta sería una buena manera de incluir las experiencias reales en el ámbito de la inmigración.

En el manual sobre integración de la Comisión Europea se señala que debemos hacer este intercambio, esta identificación de las buenas prácticas, porque no se sabe exactamente cuales son y porque, seguramente, no han estado recopiladas como práctica de los estados. Francia ha sido, una vez más, la excepción, ya que en este país se han elaborado dos grandes informes –uno encargado por Jospin y otro más recientemente por Chirac- y por lo tanto, es realmente en el ámbito estatal que se dilucidan estos temas. Dado que esto no se ha llevado a cabo en el resto de estados, creo que nosotros deberíamos poder encabezar, de un modo decisivo, esta interlocución con las instituciones de la Unión Europea desde los ámbitos no estatales, desde los cuales se han hecho las auténticas políticas de integración y de inmigración. Si la Unión Europea no sirve para que nosotros conozcamos lo que han hecho otros, si no sirve para que este ‘conocimiento común’ se pueda codificar y se convierta en material operativo, deberíamos esforzarnos mucho en ella, pues querría decir que sirve de poco. Pienso que es viable que esto se consiga en los próximos años, y creo que nosotros tendremos que ser actores presentes en este proceso, para equilibrar una agenda que, en el caso contrario, se encaminará hacia una dimensión como mínimo menos útil para aquellos que nos enfrentamos cotidianamente con una sociedad plural que requiere de nuevos instrumentos de gestión y acomodación de esta pluralidad.