

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 53.

Ciudadanía Europea e inmigración.

El debate sobre la inmigración en la Unión Europea. Marco general.
Anna Terrón i Cusí.

El debate sobre la inmigración en la Unión Europea

Marco general

*Anna Terrón i Cusí

RESUMEN

Este artículo pretende repasar y hacer balance del estado actual de la actuación de la Unión Europea en materia de inmigración. Para ello, y tras examinar sumariamente los antecedentes –acuerdos de Schengen, Tratado de Maastricht y Tratado de Amsterdam– se detiene en caracterizar con más detalle los acuerdos del Consejo Europeo de Tampere, que suponen un esfuerzo importante de definición política en el tratamiento de esta materia por parte de la Unión; y ver, a continuación, cuáles son a día de hoy los avances realizados y las propuestas objeto de discusión. Se hace referencia a las posiciones de los diferentes grupos políticos, especialmente los presentes en el Parlamento europeo, así como a la posición española y a las repercusiones de la evolución europea en el debate nacional.

LA EVOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA INMIGRACIÓN EN EUROPA: DE LOS ACUERDOS DE SCHENGEN AL TRATADO DE AMSTERDAM

La voluntad de conseguir la libre circulación de personas en el seno de la Comunidad Europea hizo que un primer grupo de países –Francia, Alemania y los Estados del Benelux– firmase en 1985, en Schengen (Luxemburgo), un acuerdo para suprimir los controles en las fronteras interiores, reforzando el control de las fronteras exteriores y estableciendo una serie de medidas comunes en materia de visados, asilo y

*Diputada en el Parlamento Europeo. Portavoz del Grupo del Partido de los Socialistas Europeos (PSE) en la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Asuntos de Justicia e Interior.

cooperación policial y judicial. Fue así cómo a partir de un acuerdo intergubernamental, fuera de las estructuras comunitarias, se conseguía avanzar hacia uno de los objetivos fundamentales de Europa.

El establecimiento efectivo de la libre circulación de personas hizo ver la necesidad de institucionalizar en el interior de la Unión Europea las políticas complementarias imprescindibles para el buen funcionamiento del espacio europeo sin fronteras. El Tratado de Maastricht, en el año 1993, incorpora la cooperación entre los gobiernos en los asuntos de justicia e interior, que se convierten en el objeto de un *tercer pilar* añadido a la construcción comunitaria. Esta cooperación afectaba a una serie de cuestiones consideradas de interés común, entre ellas, el control de las fronteras exteriores, la inmigración y el asilo.

Así se llegaron a tomar algunas decisiones sobre cooperación política y aduanera, y algunas en materia de asilo en el marco del Convenio de Dublín de 1990¹. De esta época son algunas propuestas avanzadas por la Comisaria responsable en aquel momento, la sueca Anita Gradin. Entre ellas, una relativa a la lucha contra el tráfico de personas, así como la propuesta de Convenio para armonizar la política de admisión y residencia de ciudadanos de terceros países que llegaban a la Unión para trabajar por cuenta propia o ajena. Sin embargo, las enormes dificultades del método intergubernamental frustraron estas y otras iniciativas, a pesar de los intentos del Consejo de demostrar su compromiso con los objetivos del Tercer Pilar, de alta sensibilidad para los ciudadanos, como fue el Plan de Acción de Viena de 1998².

Paralelamente empezaron a producirse algunos intentos de poner en cuestión las políticas de inmigración y asilo en Europa. En este sentido, el Gobierno austriaco durante su presidencia de la UE en 1998 presentó un documento de estrategia sobre la política de migración y de asilo³. A la vez que se hacía evidente la necesidad de coordinar las políticas de inmigración y asilo en un espacio de libre circulación de personas, la mayoría de los países de la Unión se replanteaban sus propias políticas y actitudes en este terreno.

Partían de historias y situaciones diferentes. La mayoría habían sido, terminada la posguerra, países receptores de inmigración. Otros, como España, habían sido países de origen de estos inmigrantes. Los primeros cerraron las fronteras a la inmigración económica después de la crisis de los años setenta, permitiendo sólo la entrada a los solicitantes de asilo y a los familiares de los residentes legales que quisieran ejercer el derecho a reagruparse. Los países del sur de Europa, con España y Portugal ya dentro de la Unión, fueron convirtiéndose, gracias a su desarrollo durante las últimas décadas, en países atractivos para los inmigrantes no comunitarios. Todos han revisado durante estos últimos años sus políticas de inmigración, a partir de una cierta constatación del fracaso de las políticas de inmigración cero establecidas durante los años setenta y del cambio de la situación económica y demográfica en Europa.

En países como Alemania o el Reino Unido se ha abierto un importante debate sobre la necesidad de admitir trabajadores cualificados. Francia ha hecho un gran debate nacional sobre la inmigración, y ha llevado a cabo una reforma importante de su legislación, a la vez que los nuevos países receptores se han ido dotando de una legislación orientada a regular la entrada de inmigrantes. De estas últimas, podríamos destacar la ley italiana, un nuevo texto que introduce elementos que la diferencian de las antiguas legislaciones europeas de inmigración, de las que es hija la ley española de 1985.

Europa, un mercado único, un espacio sin fronteras interiores para las mercancías, los capitales y las personas, es percibida –no sólo por parte de los estados, sino cada vez más por el conjunto de los ciudadanos– como el marco natural donde definir una nueva política de inmigración y donde resolver problemas a los que buena parte de la población otorga una gran importancia, como la inmigración ilegal y el tráfico de personas.

Las dificultades de la cooperación intergubernamental prevista en el Tratado de Maastricht y la falta de control democrático de unas políticas que son de alta sensibilidad –hecho señalado con insistencia por el Parlamento, la Comisión europea y otros actores políticos y sociales– llevaron a los jefes de Estado y de Gobierno, durante la Cumbre de Amsterdam que debía reformar los Tratados, a introducir modificaciones sustanciales en estas materias. La parte de las políticas del Tercer Pilar que nos interesan aquí –el control de fronteras exteriores, la inmigración y el asilo– así como la cooperación en materia civil pasaron al primer pilar. Ello significa que, cinco años después de la ratificación de dicho Tratado y por la decisión unánime del Consejo de la UE, se convertirán en políticas comunitarias⁴. Por otra parte, la cooperación en materia penal se mantenía dentro de un Tercer Pilar dotado de nuevos procedimientos, más parecidos a los comunitarios. Se incorpora así al Tratado, años después de la supresión del logro de la libre circulación⁵, el llamado “acervo de Schengen”, o lo que es lo mismo, la suma de los Acuerdos de Schengen (1985), el Convenio de Aplicación (1990) y todos los compromisos y decisiones posteriores que regulan el cruce de fronteras exteriores y el acceso al territorio de la Unión de las personas con visado de corta duración.

El Tratado de Amsterdam es un avance importante en la buena dirección. Pero, como tan a menudo sucede en el proceso de unión de Europa, la tensión entre la voluntad –y la necesidad– europeísta de los líderes políticos, por una parte, y sus propios miedos y la inercia de las maquinarias estatales, por otra, hicieron que los jefes de Estado y de Gobierno, a la vez que tomaban decisiones valientes, decidieran también llenarse el camino de piedras. Así, se estableció un período de cinco años para lograr los objetivos fijados. Durante este tiempo el Parlamento europeo es consultado, pero no tiene capacidad de codecisión; el Consejo debe tomar las decisiones por unanimidad; y se altera el procedimiento comunitario, dando la capacidad de iniciativa legislativa a la Comisión, evidentemente, pero también a cada uno de los Estados miembros⁶. Esto tiene consecuencias prácticas que analizaremos más adelante.

EL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE

Veamos ahora el inicio de este camino. Continuando en la línea del coraje, el Consejo europeo –los jefes de Estado y de Gobierno–, aprobado el Tratado de Amsterdam, decidió utilizar las nuevas posibilidades que éste ofrecía y se reunió en Tampere, el 15 y 16 de octubre de 1999, para tratar un orden del día dedicado exclusivamente a los asuntos de Justicia e Interior. Tampere, que es el nombre de una ciudad finlandesa, se ha convertido a nuestro país en un vocablo de referencia por parte del Gobierno cuando habla de su política de inmigración; el presidente del Gobierno ha llegado a citar al Parlamento europeo para justificar la reforma de la ley 4/2000. ¿Tienen algún fundamento estas referencias? Para poder responder a esta pregunta vale la pena ver qué pasó en esta reunión y analizar las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Tampere⁷.

La Cumbre de Tampere creó lo que se conoce, de manera bastante sonora, como “el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”. Se ratificó este objetivo como una prioridad de la Unión, y se dieron una serie de orientaciones para convertir las decisiones tomadas en Amsterdam en un mandato concreto de actuación. Esto incluye las directrices para establecer una política común de inmigración y asilo y los elementos que ésta deberá tener en cuenta. El texto redactado en Tampere empieza recordando los principios sobre los cuales se fundamenta la Unión Europea y su objetivo primero, la libertad. Esta libertad, dice, incluye el derecho a circular libremente por todo su territorio, y pide que tal cosa se pueda hacer en condiciones de seguridad y de justicia accesibles a todo el mundo. ¿Quién es todo el mundo, en este caso? El texto deja claro que son todos los que residen a la Unión Europea.

El punto 3 de las Conclusiones dice que “esta libertad no debería considerarse dominio exclusivo de los ciudadanos de la Unión. Su propia existencia ejerce un poder de atracción para muchos otros ciudadanos de todo el mundo que no pueden gozar de la libertad que los ciudadanos de la Unión dan por descontada. Sería, además, contrario a las tradiciones europeas negar esta libertad a aquellas personas a las que sus circunstancias conducen justificadamente a intentar acceder a nuestro territorio”. Y añade que “por esta razón, la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo y de inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos”. Acaba diciendo que los principios en que deben basarse estas políticas tienen que ser claros para nuestros propios ciudadanos y, además, han de ofrecer garantías a las personas que busquen protección en la Unión Europea o intentan entrar a ella.

A continuación, aclarando un punto importante en relación con el asilo, el texto reitera el compromiso de la UE para con la Convención de Ginebra, recuerda que hay que dar una respuesta solidaria a las necesidades de tipo humanitario, y pide el desa-

rollo de un planteamiento común que garantice la integración en nuestras sociedades de los nacionales de terceros países que residen legalmente en ellas, sean personas refugiadas o inmigrantes. Se definen más adelante los elementos que tienen que conformar las políticas comunes –diferentes pero relacionadas, según el Consejo– de inmigración y asilo: la colaboración con los países de origen, la creación de una política común de asilo, un trato justo de los nacionales de terceros países residentes en la Unión y la gestión eficaz de los flujos migratorios.

El primer elemento, la colaboración con los países de origen, se refiere a un enfoque global de la inmigración que tenga en cuenta la situación en aquellos países. Pide coherencia entre las políticas exteriores e interiores de la Unión. En su origen, esta propuesta pretende incorporar la idea de *codesarrollo* y gestión común de los flujos migratorios, y puede considerarse muy positivamente. En la práctica, sin embargo, viene muy marcada por el trabajo hecho por el Grupo de Alto Nivel “Asilo y Migración”, un grupo de trabajo del Consejo europeo que ha elaborado lo que se denominan “planes de acción” con una serie de países de origen de la inmigración, con orientaciones y resultados desiguales. El Consejo recoge esta tarea y reclama su continuidad.

A continuación, el texto acordado en Tampere fija de manera rotunda el objetivo de llegar a un procedimiento común y un estatuto uniforme para los solicitantes de asilo. Las diferencias en la concesión de asilo y las condiciones de acogida en la UE son muchas y esto crea situaciones muy difíciles de gestionar. Se pide asimismo que se definan formas de protección subsidiaria, y la creación de un sistema solidario de protección temporal de personas desplazadas, que tendría que contar con una reserva financiera para hacer frente a estas situaciones que, desde la guerra de Yugoslavia, obsesionan a Europa, especialmente a aquellos países que han acogido la mayor parte de los refugiados.

Es en el apartado que define los otros dos elementos –un trato justo de los nacionales de terceros países y la gestión de los flujos migratorios– donde el Consejo afirma la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, vista la evolución de la situación económica y demográfica de la Unión, pidiendo “una política de integración decidida que les conceda derechos comparables a los de los ciudadanos de la Unión”. El Consejo afirma la necesidad de aproximar el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países al de los nacionales de los Estados miembros, y de crear un permiso de larga duración que conceda un conjunto de derechos de carácter uniforme, el más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión.

Consecuentemente con ello y con el Tratado de Amsterdam, que incorpora a los objetivos de la Unión Europea la lucha contra el racismo, la xenofobia y cualquier forma de discriminación, las conclusiones hablan también de la necesidad de medidas concretas en tal sentido, en cooperación con el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, con sede en Viena, y con el Consejo de Europa. Piden, en este sentido, el establecimiento de programas nacionales para la lucha contra la discriminación.

Se señalan también la necesidad de ofrecer a los residentes de larga duración la posibilidad de obtener la nacionalidad del estado donde residan, afirmación importante si consideramos las diferentes situaciones y tradiciones de los países europeos y la importancia que tiene para los estados la concesión de la nacionalidad como expresión de su soberanía. Finalmente, se incluye entre los elementos a desarrollar la lucha contra la inmigración ilegal, en cooperación con los países de origen y tránsito, y la lucha contra el tráfico de seres humanos, reconociendo los derechos de las víctimas de este tráfico. Se reclama más cooperación entre los países de la Unión y de éstos con los países terceros, la mejora en el control de las fronteras, el establecimiento de los acuerdos de readmisión –competencia comunitaria– con los países de origen y la aceptación por parte de los Estados miembros de la totalidad de los acuerdos de Schengen, el instrumento ya comunitario que organiza el control de fronteras exteriores y la concesión de visados para períodos no superiores a tres meses. Como señalábamos, es evidente que estas decisiones tienen como consecuencia la creación de una verdadera política europea de gestión de la inmigración, de carácter global, incluyendo medidas para la integración de los inmigrantes y refugiados.

Volviendo al debate español, y cerrando así esta descripción de lo acordado en Tampere, podemos afirmar que lo que de ningún modo implican las decisiones tomadas en Tampere es nada que justifique o argumente la reforma de la ley española de inmigración. Si hubiese que trasladar los acuerdos de Tampere a una clave nacional, más bien deberíamos lamentar la falta de un debate en nuestro país sobre los elementos allí señalados, así como la ausencia de cualquier propuesta o iniciativa por parte de España en el desarrollo de las nuevas políticas anunciadas.

LA APLICACIÓN DE LA AGENDA DE TAMPERE:

EL SCOREBOARD

Los jefes de Estado y de Gobierno dejaron claro en Tampere que estas directrices debían ser aplicadas inmediatamente, encargando al Consejo y a la Comisión su desarrollo. Y, en contradicción con las decisiones tomadas en Amsterdam, el Consejo declaró que debía hacerlo con transparencia, dialogando con la sociedad civil y bajo control democrático. Recordemos aquí que, por el momento, el Parlamento sólo es consultado sobre estas políticas y que el Consejo necesita unanimidad para legislar o, en otras palabras, que un ministro de un Estado miembro puede vetar cualquiera decisión.

Así pues, si el Consejo convertía en Tampere las nuevas competencias del Tratado de Amsterdam en un mandato político concreto, la Comisión europea, el ejecutivo comuni-

tario, recogía este mandato y lo convertía en un programa operativo. El Comisario António Vitorino, responsable de los Asuntos de Justicia e Interior, presenta al Consejo un nuevo instrumento, el *scoreboard*, que se puede traducir al castellano por “marcador”, en el que figuran las propuestas legislativas y las acciones políticas que tienen que dar forma a la agenda de Tampere, los plazos previstos para su presentación, aprobación y puesta en marcha⁸.

La propuesta tuvo una buena acogida por parte del Consejo; no obstante, y siguiendo la tradición mencionada de avanzar unos pasos y seguidamente poner palos en las propias ruedas, se recogen sólo las decisiones comunitarias y no las decisiones necesarias de los Estados miembros. Este documento, que se actualiza periódicamente, no sólo permite marcar el camino y controlar los avances, sirviendo así al Parlamento como base para la sesión anual dedicada a este tema, sino que pretende también que todos los ciudadanos puedan conocer y seguir el programa legislativo y de trabajo de las instituciones que están comprometidas. Por lo tanto, es público y se puede consultar en Internet⁹.

El Marcador anuncia las propuestas que forman el programa de trabajo propuesto por la Comisión. Las medidas más relevantes para el establecimiento de una política europea de inmigración son:

- la Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia para ejercer el derecho a la reagrupación familiar¹⁰;

- una propuesta de directiva sobre las condiciones de entrada y residencia por razones de estudio y formación, actividades remuneradas y no remuneradas y como trabajadores autónomos¹¹;

- la Propuesta de Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración¹²;

- el conocido como “paquete contra la discriminación”, integrado por dos Directivas: una para la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial y/o étnico¹³, y otra para el establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el mundo laboral¹⁴. También cabe incluir en dicho paquete antidiscriminación el Programa de Acción para luchar contra la discriminación 2001-2006¹⁵, paquete ya aprobado por el Consejo;

- otra medida destacable es la Propuesta de Decisión marco relativa a la lucha contra la trata de seres humanos y la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil¹⁶.

Prevé también el conjunto de propuestas para la armonización de las políticas de asilo que no citaré, puesto que en este texto no analizamos la política de asilo si no es con relación a las políticas de inmigración. Pero querría decir aquí, aunque sea de paso, que esta política común de asilo ya ha empezado, y que la Unión se ha dotado de un Fondo Europeo para los Refugiados para que los países miembros mejoren los sistemas de acogida, así como de una reserva para hacer frente a situaciones extraordinarias, y que nuestro país tendría que tomar nota de la necesidad de ponerse a la altura de sus obligaciones en este terreno.

Los otros textos anunciados en el marcador sobre inmigración y asilo son dos Comunicaciones de la Comisión Europea¹⁷ que tienen como objetivo generar un debate amplio en el seno de la Unión sobre las bases en que se fundamentarán las propuestas aquí citadas.

UN PRIMER PASO:

LA REGULACIÓN DE LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR

Entre los textos legislativos que se han presentado ya al Consejo y al Parlamento encontramos la Propuesta de Directiva de Reagrupación Familiar, así como las propuestas que inician el proceso de armonización de las políticas de asilo. El hecho de que hayan sido éstos los textos presentados en primer lugar tiene una razón: la entrada por motivos humanitarios es la única modalidad prevista de una manera u otra por todas las legislaciones de los Estados miembros —y reconocida en virtud de acuerdos internacionales firmados por todos ellos. Pese a ello, el camino que siguen estas propuestas no está siendo sencillo.

La propuesta de directiva, que pretende garantizar el derecho a la reagrupación familiar de los esposos e hijos menores de edad, así como de los otros hijos y ascendientes del reagrupando, cuando éstos son dependientes de la persona que ejerce el derecho a la reagrupación, ha sido objeto de una fuerte discusión en el Parlamento, centrada especialmente en torno a tres cuestiones: la edad de los hijos que pueden reagruparse y la situación posterior de los reagrupados (permiso de trabajo); el acceso de los ascendientes; y la definición de familia. El Parlamento europeo obtuvo finalmente mayoría para apoyar las propuestas de la Comisión e introducir algunas mejoras en el texto. Este acuerdo incluyó respetar la definición que cada Estado miembro hace de familia. Es a decir, allá donde las parejas de hecho sean reconocidas para los nacionales de aquel Estado, lo serán también para los que residan allí legalmente.

El acuerdo se hizo con todos los grupos políticos y un pequeño grupo de democristianos del Partido Popular Europeo (PPE), y quedaron fuera de él el grueso del PPE y los pequeños grupos de la derecha. Es interesante ver cómo los populares españoles votaron con la mayoría del grupo del PPE a favor de una posición que quedaba por debajo de los estándares de protección a la reagrupación familiar previstos por la ley española 8/2000, es decir, por su propia reforma. El texto con las enmiendas del Parlamento que la Comisión ha aceptado está sobre la mesa del Consejo desde hace muchos meses. Es el primer texto legislativo sobre inmigración incluido en el progra-

ma de trabajo que tiene que examinar tras Tampere. ¿Lo hará? Y, viendo la posición del PPE europeo, ¿qué defenderá el ministro de Interior español? La propuesta de la Comisión, coherente con la ley española, o la de su partido europeo, ¿que nos obligaría a retroceder? Recordemos que es necesario el acuerdo de todos para que una propuesta se apruebe: es muy fácil hacer retroceder las cosas en el secreto de las deliberaciones del Consejo y culpar después a Bruselas.

EL DEBATE PLANTEADO POR LA COMISIÓN: LA COMUNICACIÓN SOBRE INMIGRACIÓN

A nadie no se le escapa que la parte más sensible del programa presentado en el Marcador es la que hace referencia al establecimiento de una política de inmigración. La Comisión europea, consciente de ello, ha optado por presentar, antes de las propuestas legislativas, una Comunicación sobre inmigración –y una sobre asilo–, con el objetivo de generar uno amplio debate en los Estados miembros y en el conjunto de la Unión sobre los fundamentos de las políticas futuras. Este debate tendrá su momento más importante en la Conferencia Interinstitucional convocada en Bruselas, los días 16 y 17 de octubre de este año 2001, por la Presidencia belga de la Unión.

La Comunicación sobre inmigración se centra sobre todo en definir un nuevo enfoque global para las políticas de inmigración por razones económicas. Plantea, partiendo siempre de las decisiones del Consejo en Tampere, una nueva estrategia que nos permita gestionar y no sólo controlar –intentar evitar– la inmigración, estableciendo canales para la inmigración legal. Esta idea tiene en Europa un carácter prácticamente revolucionario. Remueve los fundamentos de las políticas de inmigración de la mayoría de países, poniendo fin a las políticas de inmigración cero vigentes estos últimos años. Analiza el fracaso de estas políticas, que no han impedido en absoluto la inmigración y a cambio han repercutido negativamente en los sistemas de asilo y de entrada por razones humanitarias, las únicas posibles para la entrada legal, y justifica este cambio sobre la base de la nueva situación económica y la evolución demográfica en Europa.

La política proactiva que defiende la Comisión tendría un enfoque integrado, fundamentado en cinco ejes: la apertura de nuevas vías de inmigración legal; la lucha contra la inmigración ilegal; el establecimiento de políticas de inmigración de amplio espectro; la colaboración con los países de origen; y, como ya hemos comentado, las políticas de admisión por razones humanitarias.

Entrada legal

La apertura de nuevas vías de inmigración legal tendría que plantearse como una política proactiva, transparente y racional, que establezca normas claras para la entrada en condiciones de legalidad al territorio de la Unión.

Todos pensamos, a la hora de establecer estas políticas de entrada legal para los inmigrantes, en la relación entre su admisión y su acceso a un puesto de trabajo. Conocemos lo que funcionó hace unas décadas, en un mercado de trabajo que era el propio de la sociedad industrial desarrollada. Pero hoy, el mercado de trabajo es más flexible y los segmentos de ocupación que tienden a cubrir los inmigrantes no son fácilmente cuantificables ni siempre se pueden ofrecer en origen. Por lo tanto, creo que es necesario un esfuerzo de imaginación orientado a optimizar las posibilidades de ocupar de manera regular los puestos de trabajo disponibles.

Esto no quiere decir renunciar al contrato en origen. Al contrario, hay que favorecer esta posibilidad y utilizar las nuevas tecnologías para facilitar la disponibilidad de información sobre los procedimientos de entrada y sobre las necesidades del mercado de trabajo, algo que apunta la Comunicación, para que el mayor número posible de inmigrantes pueda resolver su situación antes de salir de su país. Pero se deben también establecer fórmulas para acceder a puestos de trabajo para los que este mecanismo es prácticamente imposible, como por ejemplo la contratación de personas para el servicio doméstico o el cuidado de niños y personas mayores, que requieren por razones obvias un contacto personal previo entre empleador y empleado.

En este sentido, creo habría que explorar a fondo la posibilidad, prevista en la ley italiana, de dar un visado de corta duración para intentar encontrar trabajo, visado que en la ley italiana viene avalado por una persona física o jurídica que se comprometería a acoger y orientar a la persona que quiere inmigrar, y a que ésta vuelva a su país en caso de que fracase. Y también sería necesario que, sea aquí dicho de paso, los estados se planteasen, tal y como ha pedido el Parlamento europeo, legislación y fórmulas nuevas para que afloraran todos los puestos de trabajo que existen en el sector del trabajo doméstico y el cuidado de personas¹⁸. Esto permitiría reconocer esta necesidad del mercado de trabajo y regularizar la situación de miles de trabajadores y trabajadoras, la mayoría de ellos de origen no comunitario.

Una buena administración

Además de las normas claras, dice la Comisión, una buena administración que decida con rapidez es otro requisito imprescindible de la política de admisión. Uno de los objetivos prioritarios de esta buena administración y de la nueva legislación, en mi opinión, debería consistir en facilitar la residencia en condiciones de regularidad. Se debe evitar lo que podríamos llamar “irregularidad sobrevenida”, es decir, que haya

inmigrantes que pasen por razones administrativas y burocráticas de una situación de legalidad a una situación irregular de la que, muchas veces, es casi imposible salir. Una buena cantidad de residentes que han perdido su condición de residentes legales pero podrían recuperarla fácilmente se ven atrapados en circuitos imposibles; por ejemplo, la necesidad de obtener el permiso de trabajo en la embajada del país de acogida en su país de origen, en cualquier circunstancia. Los que no consiguen salir acaban engrosando, estúpidamente, las cifras de irregulares. Hay que hacer todos los esfuerzos por evitar este tipo de situaciones. ¡Gozar de una buena administración es, por cierto, uno de los derechos fundamentales incluidos a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión!¹⁹.

Otro factor importante en este terreno, apenas apuntado en la Comunicación, pero que parece obvio para una buena gestión de la inmigración y para su aceptación social es el control del buen funcionamiento del mercado de trabajo. Esta no es una tarea de las leyes de inmigración sino de las leyes laborales y de la inspección del trabajo, que tienen que funcionar para todos.

Cooperación a escala europea para una política común de admisión

Con respecto al establecimiento de esta nueva política de inmigración a escala europea, el ejecutivo comunitario nos propone un sistema basado en la cooperación, el intercambio de información y la comunicación entre países miembros, coordinado por la Comisión. Cada Estado tendría que evaluar dos veces al año la política de inmigración del período anterior, informando del número de admitidos y de su situación en el mercado de trabajo y de las previsiones para el período posterior. Igualmente, debería valorar, consultando con las autoridades regionales y locales, interlocutores sociales y otros actores, los recursos disponibles para la acogida y la integración. Habría que considerar además las posibilidades de acceso al mercado de trabajo de las personas asiladas y las familias reagrupadas. Este mecanismo flexible no funcionaría con cuotas sino con objetivos orientativos que tuviesen en cuenta las necesidades variables del mercado laboral en cada Estado miembro, aun cuando suponemos que se querrá tender, también en este terreno, a maximizar las oportunidades del mercado único. Habría que ver qué impacto tendría esto sobre el sistema vigente en España.

Integración

Otro elemento que la Comisión señala como fundamental para una política de inmigración global, imprescindible para quienes acaban de llegar y también para la sociedad de acogida, son las medidas para la integración. En Tampere se pide un trato justo para los residentes legales y derechos comparables a los de los nacionales de los Estados miembros, incluido el de libre circulación. La Comunicación propone una política que amplíe los derechos que los inmigrantes tienen ya a su llegada en función

del tiempo de estancia. El primer permiso sería renovable, después se pasaría a un permiso permanente y finalmente un permiso de larga duración. Cada etapa implicaría un nivel de derechos y obligaciones.

Se afirma también, y esto es importante si tenemos en cuenta las diferentes tradiciones existentes en la Unión, que los nacionales de terceros países deberán tener finalmente la posibilidad de acceder a la nacionalidad. Esperamos una propuesta legislativa para armonizar la situación de los residentes de larga duración que incluya una propuesta para el ejercicio del derecho a la libre circulación y residencia dentro de la Unión Europea, y abra el debate sobre los derechos de participación política de los inmigrantes que el Parlamento europeo siempre ha reclamado.

Es muy sugerente la referencia de la Comunicación a la Carta de Derechos Fundamentales. La Carta abre la puerta a una *ciudadanía cívica*, una ciudadanía europea que ya no deriva del hecho de ser nacional de un Estado miembro y que implica derechos y deberes para todos los residentes en el territorio de la Unión.

Más allá de la necesaria seguridad jurídica para los residentes, una política de integración requiere medidas concretas que mejoren la capacidad de acogida. El Consejo europeo ha aprobado ya, previo debate en el Parlamento, las dos Directivas que hemos mencionado para la no discriminación en el mundo del trabajo, y contra la discriminación por causas de origen nacional o étnico, así como el Plan de Acción. La Unión Europea tiene instrumentos que pueden ser útiles para la aplicación del artículo 13 del Tratado: la estrategia para la ocupación, el Fondo Social Europeo y iniciativas comunitarias como EQUAL y URBAN. Algunos países los están utilizando para estos objetivos. En Italia, por ejemplo, algunas ONG están trabajando con EQUAL programas de rehabilitación de víctimas del tráfico de personas que han estado en redes de prostitución forzosa²⁰. También está pendiente de ser aprobada por el Parlamento europeo la propuesta de Decisión para establecer un programa de acción comunitario para reforzar la cooperación entre Estados miembros para luchar contra la exclusión social²¹.

Movilidad y relación con los países de origen

La Comisión quiere considerar en sus políticas no sólo las necesidades europeas sino también las de los países de origen. Para éstos, la inmigración tiene efectos evidentemente positivos; el más obvio, a corto plazo, es la entrada de las remesas de dinero que llegan directamente a las economías familiares, procedentes de los trabajadores en el extranjero. Y tiene efectos negativos, como la fuga a veces masiva de las personas más cualificadas de los países de origen, países que a veces han invertido notables esfuerzos en su formación.

Movilidad es una palabra clave de este enfoque de una inmigración concebida no como un flujo unidireccional, sino como un flujo de doble dirección, que implica a países de acogida y de origen. Hay que hacer una política que no obligue a residir perma-

nentemente en el país de acogida para no perder, por ejemplo, el derecho a volver o el derecho a recibir una pensión. En un mundo donde las comunicaciones son globales y las distancias se han hecho más cortas, penalizar la movilidad no tiene el menor asomo de sentido. Permitir esta movilidad podría quizás facilitar que personas cualificadas pudieran formar temporalmente y revertir sus conocimientos en el país que las ha educado.

Dentro de esta visión global de las migraciones habrá que ir definiendo el concepto de codesarrollo y lo que éste implica en las políticas reales, una vez la Comisión, siempre siguiendo el mandato de Tampere, ha hecho suyas las ideas del Grupo de Alto Nivel del Consejo “Inmigración y Asilo”²² y los Planes de Acción previstos con diferentes países²³. El reto es interesante, pero aún hay que trabajar mucho para hacer un planteamiento común de la gestión de los flujos migratorios que no consista únicamente en la coacción para que los terceros países controlen la salida de sus ciudadanos y acepten su repatriación. Creo sinceramente que se requieren determinadas condiciones de la contraparte para que esto sea posible. Por ejemplo, me parece obvio el interés del Plan de Acción propuesto con Marruecos, sobre todo visto desde donde estamos nosotros. Pienso, en cambio, que se requiere una cierta dosis de ingenuidad o de cinismo para proponer hacer lo mismo con el gobierno de Afganistán o de otros que son los responsables principales de la fuga de sus ciudadanos.

El Plan de Acción con Marruecos tendría que interesar especialmente a nuestro país. Si recordamos la experiencia de Italia con Túnez, tendremos que aceptar que existen formas de hacer frente a una frontera siempre difícil, lo cual es aún más cierto si se tiene el apoyo de la Unión Europea para hacerlo. Las negociaciones para trabajar conjuntamente están abiertas. Marruecos se queja, sin embargo, de que la propuesta tiene una orientación excesiva hacia la seguridad. Habrá que ir más allá, incorporar ayudas específicas en las zonas de donde proviene la inmigración forzada por condiciones de vida especialmente duras, ayudar a crear expectativas de mejora en el propio país, establecer otras vías de acceso a la Unión, por ejemplo, programas complementarios de formación en nuestros países para jóvenes de estas zonas.

Allí donde sea posible, y en Marruecos lo es, hay que ir trabajando para que la relación con los países de origen consista no sólo en reforzar las fronteras, aunque también, sino en una verdadera cogestión beneficiosa para todos. No se puede, pues, llegar a cualquier acuerdo con cualquier interlocutor con tal de controlar la llegada a Europa de ciudadanos de determinados países. Y allí donde ni siquiera esto sea posible, hay que seguir manteniendo una política de presión a favor del respeto a los derechos humanos y de compromiso con el desarrollo.

El objetivo a largo plazo de esta aproximación más integral de las políticas de interior y exterior –también la política comercial y la cooperación al desarrollo– es que abandonar el propio país sea una decisión libre y no la única opción que ofrezca una mínima expectativa de mejora de las condiciones de vida.

Una política legal de inmigración, con normas claras, es según la Comisión tanto una manera eficaz para luchar contra la inmigración ilegal como una premisa de tal actividad. Previsto el marco en el que esto será posible, sigue utilizando este enfoque global de las políticas de inmigración para establecer una estrategia contra la inmigración ilegal. Esto incluye hacer frente a la inmigración ilegal y el tráfico de personas desde los países de origen, trabajando con éstos. La Comisión es competente para negociar los acuerdos de readmisión con los terceros países y pretende, como decíamos –y recordemos las críticas hechas–, incorporar los países de origen en la lucha contra el tráfico de personas. La Comisión ha propuesto tipificar como delito en todos los países la explotación de seres humanos y la explotación sexual de menores, y establecer un sistema común de sanciones; cuando decimos tráfico de personas no nos referimos a la entrada irregular en nuestro territorio, sino a lo que algunos denominan ya la nueva esclavitud, es decir, apropiarse de un ser humano para su explotación ya sea en el trabajo clandestino o en el mercado del sexo.

LA POSICIÓN DEL CONSEJO

Decíamos antes que la Comisión había convertido las propuestas del Consejo en Tampere en un programa de trabajo operativo, a través del *scoreboard*. Acabamos de ver qué propuestas ha presentado o tiene previsto presentar la Comisión a fin de establecer una política europea de inmigración, así como los principios sobre los que pretende que se basen estas propuestas, descritos en la Comunicación. Algunas de las iniciativas de la Comisión, como por ejemplo la dirigida a la regulación del derecho a la reagrupación familiar, están sobre mesa del Consejo. También hemos comentado en el inicio de este artículo que, durante cinco años, las medidas para el establecimiento del Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad debían aprobarse por unanimidad del Consejo, y que los Estados miembros tenían derecho de iniciativa legislativa.

¿Cuál es la actitud del Consejo? Lógicamente, cabría pensar que esta institución es coherente con sus propias recomendaciones, y que realiza esfuerzos para debatir estas propuestas y buscar el consenso necesario para su aprobación. Y aunque éste sí ha sido el caso en las directivas relativas en la lucha contra la discriminación, lo que hemos vivido y vivimos en el resto de materias es una permanente tensión entre la Comisión y el Consejo: la primera, intentando avanzar en esta estrategia global para la inmigración –que emana de la demanda que el mismo Consejo realizara en Tampere–; el segundo, restringiendo los espacios de avance en el control de fronteras y en la lucha contra la inmigración ilegal. Han llegado así las propuestas de los Estados miembros (Francia,

en este caso) de sancionar la ayuda a la entrada irregular²⁴, las sanciones a transportistas que traigan personas inadecuadamente documentadas²⁵, y el reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión²⁶.

El Parlamento insiste en dar la razón a la Comisión: no se puede tratar de manera separada una parte del problema únicamente, ni se puede avanzar sólo en la dirección de mayor control, sin establecer un marco regulador coherente, una política global de inmigración. Pero pese a que el Parlamento ha rechazado, a veces prácticamente por unanimidad, estas propuestas, son precisamente las únicas incluidas en la orden del día del Consejo. Se trata de nuevo de la lógica de las maquinarias anteponiéndose a la de la iniciativa política –y no nos referimos a la iniciativa de la Comisión, sino a la de los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Amsterdam y en Tampere–. Y para avanzar en una política de inmigración europea necesitamos un liderazgo político fuerte –puesto que el acuerdo de nuestros ciudadanos es necesario y no se conseguirá sin una acción decidida de los políticos y otros líderes sociales–, a la vez que evitar por todos los medios la utilización de la inmigración como arma electoral y de confrontación política.

CONCLUSIONES

Visto lo que han decidido en la práctica los principales actores políticos, y el papel que están desempeñando en el terreno político europeo cada una de las instituciones comunitarias, podemos decir que hay tantos elementos para ser optimista como para ser pesimista sobre la posibilidad de construir una verdadera política común de inmigración y asilo, dentro de este espacio de “libertad, seguridad y justicia” definido en Tampere.

Por una parte, la Europa sin fronteras hace que esto sea imprescindible, lo cual hace pensar que acabaremos construyendo esta política común prevista en los Tratados. Creo también que el diseño avanzado por el Consejo europeo en Tampere, y el enfoque posterior que le está dando la Comisión, son positivos y van en la dirección correcta. Por otra parte, la actitud que ha tenido el Consejo hasta ahora, nada consecuente con sus propias recomendaciones, y el hecho de que éste tenga que actuar por unanimidad –tal y como se estableció en el Tratado de Amsterdam y se ha ratificado en Nizame hace prever un futuro difícil, sobre todo si pensamos en nuevos socios, como el Gobierno de Berlusconi.

Tampoco la actitud del Gobierno español nos da mucho margen para el optimismo. No sabemos qué defienden en el seno del Consejo, y nunca han respondido a ninguna pregunta parlamentaria ni han dado explicaciones sobre su posición con relación a las propuestas de la Comisión. En España se han limitado a aprovechar la carencia

de debate y de conocimiento sobre estas propuestas para presentarlas como factores –si no como causa– de su propia política de inmigración, cosa que, como hemos visto, no se justifica en ningún modo.

Probablemente habrá que insistir en este debate sobre la aplicación concreta de las conclusiones de Tampere, abierto por la Comisión con las comunicaciones sobre inmigración y asilo, y traerlo a los ámbitos locales, regionales y estatales, sobre todo a los ámbitos parlamentarios de cada Estado miembro, para que los Gobiernos tengan que responder ante éstos de su actitud en el Consejo europeo. Y quizás esperar que en el debate sobre la futura construcción de Europa podamos prever todavía la simplificación de los procedimientos de las políticas de justicia y interior, que están entre las que los ciudadanos considerarán en primero lugar –nos lo dicen todas las encuestas– a la hora de valorar el éxito o el fracaso de Europa.

Notas

1. El 15 de junio de 1990 se firmó en Dublín un Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Dicho Convenio entró en vigor el 1 de septiembre de 1997. Con posterioridad, el Comité creado en virtud del mismo adoptó distintas medidas de aplicación, entre ellas *Eurodac*, una base de datos destinada a recoger las huellas dactilares de los solicitantes de asilo y de los inmigrantes ilegales.
2. El plan de acción del Consejo y la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, estableció una lista concreta de los objetivos que deben alcanzarse a medio plazo (dos años) y a más largo plazo (cinco años), y la lista de las medidas a adoptar. Las principales previstas fueron la creación de un espacio judicial europeo, la mejora de la cooperación entre las Administraciones nacionales judiciales y policiales, el refuerzo de Europol y la definición de una estrategia global relativa a los fenómenos migratorios y la política de asilo y de acogida de los refugiados.
3. La propuesta austriaca, presentada el 1 de julio de 1998 en el Consejo Europeo marcaba los ámbitos de actuación en materia de inmigración y asilo, y fue utilizada como base para la futura orientación de la política de migración de la UE.
4. Se aprueba la cesión de competencias de cooperación intergubernamental en materia de Justicia y Asuntos de Interior hacia el primer pilar (comunitario) (Título IV).
5. Se comunitariza también el sistema informático de Schengen (base de datos sobre libre circulación de personas) en el marco jurídico e institucional de la UE (Protocolo nº 2 del Tratado de Amsterdam por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la UE).

6. Por iniciativa de cualquier Estado miembro se podrá presentar en el Consejo propuestas para adoptar posiciones comunes y decisiones marco para la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros (art. 34, antes art. K.6).
7. Consejo Europeo extraordinario de Tampere, "Conclusiones de la presidencia" (documento 200/1/99).
8. El primer Marcador se realizó el 13 de octubre de 1999 (Documento COM (00) 167), y la 1ª actualización semestral se realizó el 30 de noviembre de 2000 (Documento COM (00) 782).
9. http://europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/pdf/com2000_782es.pdf
10. Propuesta final Comisión Europea COM(00)624 (10/10/00) / Posición Parlamento Europeo R5-362/00 (6/9/00). Previsión de adopción por el Consejo de Ministros el 28/5/01.
11. Previsión de la Comisión Europea a presentar en el primer semestre de 2001.
12. Propuesta inicial de la Comisión Europea COM (01) 127 (13/3/01).
13. Propuesta final de la Comisión Europea COM (00) 328 (31/5/00). Posición del Parlamento Europeo R5 236/00 (18/5/00). Adopción por el Consejo de Ministros 2000/43/CE (29/6/00). Publicación en el DOCE: L 180 (19/7/00).
14. Propuesta final de la Comisión Europea COM(00) 652 (12/10/00). Posición del Parlamento Europeo R5 437/00 (5/10/00). Acuerdo político del Consejo de Ministros 2000L0078 (27/11/00). Publicación en el DOCE: L 303 (2/12/00).
15. Propuesta final de la Comisión Europea COM(00) 649 (10/10/00). Posición del Parlamento Europeo R5 436/00 (5/10/00). Acuerdo político del Consejo de Ministros 2000D0750 (27/11/00). Publicación en el DOCE: L 303 (2/12/00).
16. Propuesta Comisión Europea COM(2000) 0854. Posición de la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos de Interior (adoptada el 29/5/01). Pendiente de aprobación en el pleno de junio del Parlamento europeo.
17. Comunicación de la Comisión Europea sobre una política comunitaria de migración (COM(2000) 757, 22/11/00), y la Comunicación de la Comisión Europea "Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo" (COM(2000) 755, 22/11/00).
18. Informe sobre la normalización del trabajo doméstico en la economía informal (A5-0301/2000, 17/10/2000) de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades del Parlamento Europeo.
19. "Derecho a una buena administración" (Capítulo V, Artículo 41). Carta proclamada por las instituciones comunitarias el 18/12/2000.
20. EQUAL es una Iniciativa comunitaria para promover nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo. Propuesta Comisión Europea COM(99) 476 (13/10/99) / Posición Parlamento Europeo R5-53/00 (16/2/00) / Publicada en el DOCE C 127 (5/5/00) http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index.cfm
21. Propuesta de la Comisión Europea COM(00) 796 (24/11/00) / Posición Parlamento Europeo 1ª Lectura R5-0268/2001 (17/5/2001).

El debate sobre la inmigración en la Unión Europea. Marco general

22. Según el mandato del Consejo de la UE el Grupo de alto nivel "Inmigración y Asilo" debía elaborar planes para algunos de los principales terceros países de origen y tránsito de los inmigrantes y los solicitantes de asilo (22/01/1999).
23. Se elaboraron Planes de Acción para Afganistán/Pakistán, Albania y zonas adyacentes, Somalia, Sri Lanka, y el Plan para Marruecos. Propuesta final Grupo de alto nivel: C5-0165/99, Posición Parlamento Europeo R5 -130/00 (30/3/00).
24. Iniciativa francesa para la adopción de una Decisión marco dirigida a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada y a la residencia de irregulares (CNS 820/00 (3/8/00) - DOCE C 253, Posición Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos A5 315/00).
25. Iniciativa francesa relativa a la armonización de las sanciones impuestas a los transportistas que trasladan al territorio de los Estados miembros a nacionales de países terceros desprovistos de los documentos necesarios para su admisión (CSL 14074/00 (29/11/00), Posición Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos A5 69/01).
26. Iniciativa francesa sobre una Propuesta de Directiva relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países (T06939 (20/7/00), Posición Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos A5 65/01).