

ALGUNOS PROBLEMAS DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

1 La política de inmigración en la Unión Europea

La Europa Comunitaria es una de las regiones del mundo con mayor tasa de recepción de inmigrantes en los últimos veinticinco años. A ello ha contribuido de manera decisiva la inmigración hacia los países del sur de Europa, tales como Italia, España, Grecia y Portugal, países que a partir de la década de los 80 del siglo pasado se fueron convirtiendo en países de inmigración, dejando de lado su condición histórica de países de emigración.

De todas formas, habría que distinguir entre lo que fue la Europa de los quince y la actual Europa de los veintisiete. La recepción de inmigrantes se sigue haciendo, fundamentalmente, en el espacio de los quince, siendo algunos de los países de más reciente incorporación países de emigración hacia otros destinos europeos, especialmente los de más reciente incorporación, Rumania y Bulgaria.

Por tanto, estaríamos ante una doble situación:

- Una parte de la Europa Comunitaria, la que fue la Europa de los quince, es receptora de inmigración, tanto extracomunitaria como intracomunitaria.
- La parte de Europa de más reciente incorporación es zona de emigración hacia otras partes de la Unión, especialmente Rumania y Bulgaria, pero también Polonia y, en menor medida, la República Checa, Eslovaquia o Hungría.

El que fue “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, ya definitivamente enterrado por el nuevo minitratado que se acaba de firmar, desarrollaba en tres de sus artículos, 265, 266 y 267 los fundamentos de la política de control de las fronteras exteriores, asilo e inmigración de la Unión Europea. Pero, aunque como en tantos otros textos comunitarios, los condicionales y los futuros estaban muy presentes en esos tres artículos, mostraban, a su vez, las grandes líneas de actuación, que podríamos resumir en:

- Ausencia de control de las personas cuando crucen las fronteras interiores de la Unión
- Reforzar los controles de las personas y la vigilancia en el cruce de las fronteras exteriores
- Instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores
- Implantar una política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración.
- Una política común y un estatuto común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal que deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre Estatuto de los Refugiados. Procedimientos comunes para conceder y retirar el estatuto de asilo y de protección subsidiaria.
- Criterios y mecanismos para determinar cual es el Estado responsable para examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria.
- Desarrollo de una política común de inmigración destinada a garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo a los inmigrantes que residan legalmente en los Estados miembros y prevención de la inmigración ilegal y la trata de seres humanos.

- El marco europeo debería establecer las condiciones de entrada y residencia así como las normas para expedición de los visados, los permisos de residencia y la reagrupación familiar.
- La definición de los derechos de las personas inmigrantes que residan legalmente, incluyendo las condiciones para la libertad de circulación y la residencia en los demás Estados miembros
- La inmigración y residencia ilegales, incluida la expulsión y la repatriación
- La lucha contra la trata de seres humanos, en particular mujeres y niños
- Acuerdos de readmisión
- Medidas para fomentar la integración de las personas residentes legales

Junto con esas grandes líneas, se señalaba y repetía que todo ello era sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a delimitar su política migratoria.

Y esta es la segunda característica de la política europea de inmigración, que es una combinación entre la política de los Estados y directivas y recomendaciones múltiples de la Unión, combinación en la que lo que deciden los Estados, aunque se refieran a los acuerdos comunitarios, tienen la primacía. No pueden hacer todo lo que quieran, pero su margen de actuación propia es grande. Muy grande, incluso, cuando se trata de interpretar en sentido restrictivo todo lo que tenga que ver con el respeto a derechos humanos muy básicos de las personas que se puedan encontrar en situación administrativa irregular: se presiona para poner límites o impedir que haya regularizaciones extraordinarias, se ponen cuotas de expulsiones y nadie protesta, se establece la posibilidad de determinar la filiación por medio de control de ADN y es un asunto interno, etc, etc.

En tercer elemento sería que, independientemente de las tradiciones de que Estado de la Unión en materia migratoria, las legislaciones tienden a parecerse cada vez más en cuestiones esenciales, lo que ya se planteaba como objetivo en la Cumbre de Tampere celebrada en el año 1999. Allí se remarcaba:

- “La necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en la evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación de los países de origen... (y ello teniendo en cuenta) ...no solo la capacidad de acogida de cada Estado miembro, sino también sus vínculos históricos y culturales con los países de origen”

Hoy, en el conjunto de los Estados de la Unión nos encontramos con normas muy parecidas a la Ley de Extranjería española, que regulan de forma parecida las condiciones para entrar en el país, los supuestos preferentes, la obtención y la renovación de los permisos de trabajo y residencia, los derechos de los que son titulares las personas que tienen permiso de trabajo y residencia, los permisos de residencia permanentes o de larga duración, la reagrupación familiar y el control de la inmigración irregular. Hay diferencias, pero cada vez hay un cuerpo más común en lo que hace a la inmigración de terceros países o extracomunitaria. En el ámbito comunitario la normativa publicada en cada país se tiene que atener a las mismas directivas, aunque ahí también puede haber particularidades, como vemos con las parejas de hecho comunitarias en el caso de España, donde un problema administrativo, el de los registros de parejas de hecho, está impidiendo u obstaculizando que el derecho se materialice en la práctica.

En todos los Estados de la Unión nos encontramos con la norma general de exigir la existencia de una oferta de empleo o de un contrato de trabajo en un sector de actividad que no puede ser cubierto por la mano de obra nacional o comunitaria, para poder entrar legalmente en el país. Independientemente de las particularidades de cada cual, usen o no catálogos de actividades de

difícil cobertura o tengan que hacer el trámite ante el Servicio Público de empleo, esa es norma general.

También es norma general que cada país tenga sus sistemas de preferencia, algo semejante o parecido a lo que aquí son los supuestos específicos del artículo 40 de la Ley de Extranjería.

El criterio general para dejar entrar a alguien es que el mercado de trabajo deja puestos de trabajo sin cubrir, puestos que no se cubren con trabajadores nacionales. Todos los Estados aplican el principio de prioridad nacional, principio abiertamente discriminatorio. Y todos ellos, en mayor o menor medida, funcionan sobre la ficción jurídica de que los contratos o la relación laboral se establece en origen, desconociendo o rechazando por principio la situación de irregularidad administrativa. En el fondo, rechazando el derecho de las personas a desplazarse o a huir de las situaciones que fuerzan a emigrar, haciendo que las necesidades y las urgencias de quien emigra se subordinen siempre a las necesidades nacionales de la sociedad receptora.

Los permisos de trabajo y residencia lo conceden los Estados, siguiendo unas pautas bastante parecidas:

- Contrato de trabajo u oferta de empleo en un sector o una actividad que queda libre.
- Que se tenga la cualificación necesaria para cubrir el puesto de trabajo
- Que no se dependa de los servicios sociales
- Permisos de trabajo y residencia renovables, por tiempos inferiores a tres años, hasta llegar al permanente o de larga duración.
- Posibilidad de anular los permisos si no se cumplen las condiciones para su renovación
- El tiempo de residencia puede hacer variar los derechos que se reconocen, más derechos a más tiempo.
- El primer permiso está restringido a determinadas profesiones o actividades y ámbitos geográficos
- Una vez legalizada la situación, derecho a entrar y salir del país para vacaciones y otros viajes
- Igualdad de trato en materia de remuneraciones y despido, reconocimiento de títulos profesionales, seguridad social, libertad de asociación y afiliación sindical. (en la práctica, como más adelante veremos en el caso de España, la materialización de estos derechos es bastante más complicada)
- Puede haber limitaciones en materia de formación profesional y en el acceso a la vivienda de promoción pública.
- Al cabo de un tiempo de disponer y renovar permisos temporales, en principio cinco años, acceso al permiso de residencia permanente o de larga duración.
- Derecho a la reagrupación familiar.
- Ser admite el trato favorable a la entrada de mano de obra de alta cualificación: investigadores, especialistas universitarios, personal sanitario, informáticos, deportistas profesionales, artistas.
- Se admite que los Estados miembros exijan el cumplimiento de medidas de integración nacional, en particular el conocimiento de una lengua oficial de los Estados miembros.

Hay elementos comunes y diferencias. Una tendencia a aproximar las legislaciones nacionales y, a su vez, unas normas, directivas y recomendaciones que siguen posibilitando la existencia de diferencias en los regímenes de extranjería vigentes en los Estados miembros. En general lo represivo, lo restrictivo, lo que supone mayor control, se unifica mucho más rápido que lo que supone reconocimiento de derechos, trato igual, lucha contra la discriminación. Como muestra, las múltiples referencias que en el Programa de La Haya, que se extenderá de 2005 a 2010 y sustituye a

la Agenda de Tampere, se hacen al terrorismo internacional, lo que recuerda poderosamente al llamado Grupo de TREVI.

El control de flujos, el control de fronteras exteriores, la obtención y el intercambio de datos mediante el sistema SIS II, la introducción de datos biométricos y su almacenamiento, la firma de acuerdos de readmisión, el programa ENEAS que ofrece ayuda a los países de fuera de Europa para que gestionen ellos las solicitudes de asilo, son elementos destacados de lo que se discute y aprueba en los últimos años.

El control de flujos y el control de las fronteras exteriores se está desarrollando sobre la base o el modelo de “externalización” de las fronteras de la Unión, de la política de la “raya y el círculo” que suele decir Mikel Mazkiaran, que trata de sustituir el modelo de “Europa fortaleza” por un modelo de círculos concéntricos. Mikel Mazkiaran resumía así los rasgos más importantes de esa política: (1)

- El primer círculo es el de los estados que no generan emigración sino que son receptores de inmigración. A esos países se les pedirá que asuman todas las garantías de países de tránsito (control policial readmisión, etc) y a cambio podrán gozar de exención de visado y de una cooperación estrecha. En este círculo se encuentran la mayoría de los países que optan a integrarse en la Unión (en la actualidad están ya integrados), para lo cual deberán asumir los acuerdos de Schengen
- El segundo círculo es el de los estados de tránsito con un control policial relativo debido a sus estructuras económicas débiles. A estos países se les debe exigir sobre todo la readmisión de ilegales procedentes de terceros países. Pertenecen a este ámbito los países de la antigua URSS y de la cuenca del Mediterráneo.
- El tercer círculo es el de los países de inmigración. En estos países el grado de ayuda al desarrollo debe supeditarse a la reducción de la presión migratoria a todos los niveles: demográfico, económico, ecológico, etc

En lo que hace a la política de inmigración, la Unión Europea se mueve, como también lo hace en otros ámbitos, en un terreno plagado de contradicciones. Poniendo de manifiesto esas contradicciones, Joaquín Arango señala que: (2)

- Las especiales dificultades europeas emanan de, y se explican sobre todo por, la combinación de dos elementos que caracterizan, mejor que ningún otro, la relación de las sociedades europeas con la inmigración: por un lado, la existencia de fuertes y extendidas reservas sociales, políticas y culturales hacia ella, que se traducen ante todo, pero no solo, en políticas de admisión fuertemente restrictivas y en obstáculos formales e informales a la plena incorporación a la sociedad y al cuerpo político; por otro, el reconocimiento de obligaciones morales y políticas propio de sociedades democráticas, y que se manifiestan en el reconocimiento de derechos tan importantes como la reagrupación familiar, el refugio y el asilo, el derecho a la residencia permanente o a la adquisición de la nacionalidad. Algunos de esos derechos se convierten en títulos habilitantes que permiten el ingreso en las respectivas sociedades, en particular los decisivos derechos a la reagrupación familiar y al asilo. Además, el respeto, más o menos estricto según los casos, de las garantías propias de los Estados de Derecho supone cortapisas que limitan la capacidad de regular los flujos migratorios, incluido el ejercicio de esa última ratio del control de entradas y permanencias que es la capacidad de expulsar a los extranjeros que se encuentran en situación irregular.

Catherine Wihtol de Wenden señala que la Unión Europea practica una política de inmigración “...temblorosa, presionada por una opinión pública recargada de inseguridad, aunque tiene que

hacer frente a un doble desafío: el del envejecimiento de la población, incluida la de Europa del Este, y al de la falta sectorial de mano de obra, dos realidades ya subrayadas por el informe de la ONU de marzo de 2000” (3)

Europa tiene muchos desafíos en materia migratoria. Ya se cometieron graves errores de previsión en épocas anteriores, cuando a partir de 1974 los estados receptores de inmigración pusieron en marcha políticas de inmigración cero, política completamente irreal. La política de inmigración en Europa está plagada de contradicciones, de búsqueda de equilibrios:

- Entre los miedos de la opinión pública y las necesidades de mano de obra, las perspectivas demográficas y el respeto por compromisos y tratados internacionales, tales como los derechos humanos, el derecho de asilo y refugio, el derecho a vivir en familia.
- Los compromisos de dialogar y de aplicar políticas de codesarrollo y cooperación con los países emisores de emigrantes, que a su vez, y durante un tiempo largo, generan inmigración.
- La necesidad de mano de obra altamente cualificada, y la gran competencia por conseguirla con otras áreas del mundo receptoras de inmigración, los Estados Unidos especialmente: informáticos, ingenieros, médicos... Y, a la vez, el vaciamiento de esas personas cualificadas de los países del Tercer Mundo, lo que dificulta su propio desarrollo.
- El que en un mundo globalizado como el nuestro el derecho a la movilidad y al desplazamiento de las personas y a la democratización de las fronteras está cada vez más encima de la mesa.
- La convicción de que no se puede impedir de forma indefinida la movilidad de las personas, de que lo que no entra por la puerta principal lo acaba haciendo por la puerta de atrás, pero a un coste brutal de vidas humanas y de gran sufrimiento, lo que desdice en parte nuestros proclamados compromisos con los derechos humanos.

Hoy priman las políticas restrictivas, de las que son buen ejemplo la Directiva sobre el retorno y expulsión de inmigrantes en situación irregular aprobada el pasado 18 de junio, calificada por el movimiento asociativo como Directiva de la Vergüenza y el denominado Pacto Europeo de Inmigración elaborado a iniciativa del Gobierno francés, con la colaboración del español y del alemán.

La Directiva, cuya elaboración se inició el año 2005 y que a su vez tiene los antecedentes de un Libro Verde, una Comunicación de la Comisión y un Plan de Acción del Consejo, se aprobó por el procedimiento de codecisión, con decisión vinculante del Consejo y del Parlamento Europeo. En el Parlamento fue aprobada por 369 votos a favor (217 del Partido Popular Europeo, 57 liberales, 40 de Europa de las Naciones, 34 socialistas –la mayoría de los españoles salvo tres- y 21 no inscritos) y 197 en contra.

Esa Directiva prevé, entre otras cosas, el internamiento de los inmigrantes irregulares hasta 6 meses, que se pueden extender hasta 18 meses en caso de problemas en el proceso de expulsión. El internamiento, se presente como se presente implica una privación de libertad producida por una decisión administrativa. También prevé la posibilidad de detención de menores no acompañados y su expulsión a países donde no tengan un tutor o una familia siempre que haya estructuras adecuadas de acogida. La expulsión irá acompañada de una sanción de prohibición de entrada por un tiempo mínimo de cinco años.

El Pacto Europeo de Inmigración es una iniciativa del Gobierno francés, y ha sido una de las primeras iniciativas presentadas en el semestre en que Francia preside la Unión Europea. Es, en buena medida, la plasmación al ámbito europeo de la política impulsada por el presidente Sarkozy

de “inmigración elegida frente a inmigración padecida”. Las reformas impulsadas por la presidencia francesa se presentan en cinco frentes:

- Acción concertada de control de fronteras mediante el refuerzo de FRONTEX. Externalización de las fronteras involucrando a los países de origen y tránsito, utilizando las ayudas al desarrollo para que esos gobiernos acepten los controles,
- Asegurar el alejamiento efectivo de las personas en situación administrativa irregular, su expulsión, hablando en plata (no a regularizaciones, políticas de expulsión conjunta, directiva de retorno...)
- Adecuación de los flujos migratorios a las necesidades del mercado de trabajo. Política de selección de inmigrantes, dando prioridad a los de alta cualificación profesional; ampliación de las dificultades para la reagrupación familiar y garantizar su integración mediante los polémicos contratos.
- Armonizar las políticas de asilo
- Codesarrollo y ayudas al desarrollo dirigidas a los países de origen y tránsito para que colaboren en el control de las salidas y acepten los acuerdos de retorno.

Aunque el texto inicial presentado por Francia ha sido parcialmente suavizado en su redacción final, desaparecen las referencias a la prohibición de las regularizaciones extraordinarias y al contrato de integración el conjunto del texto se enmarca dentro de un impulso de mayor control y restricción.

Notas:

1 Mikel Mazkiarán, Política migratoria en la unión Europea. Informe anual sobre el racismo en el Estado español en 2006, Federación de SO Racismo.

2 Joaquín Arango, Europa y la inmigración: una relación difícil. Migraciones: nuevas movildades en un mundo en movimiento.

3 Catherine Withol de Wenden, L' Union europeenne face aux migrations, Migrations Societé, enero febrero de 2004.

4 Javier de Lucas, Cal y arena de la UE ante la inmigración. Página Abierta, septiembre de 2008

Agustín Unzurrunzaga,

SOS Racismo de Gipuzkoa