

Claroscuros de la agenda de la Unión Europea en materia de inmigración, con especial referencia a América Latina

Algunos datos de la inmigración en Europa

En las últimas cuatro décadas (1960-2005) el número de emigrantes internacionales en el mundo pasó de 75 a 191 millones, y constituyen ahora un 3% de la población mundial¹. La migración latinoamericana y caribeña es una de las que mayor volumen aporta a la corriente migratoria aunque durante los últimos años el flujo de inmigrantes procedentes del norte de África ha aumentado vertiginosamente. La Unión Europea (UE) se ha convertido en un importante destino para una gran variedad de nacionalidades y los vínculos históricos y culturales, especialmente el idioma, siguen siendo un factor de gran relevancia

Desde 1950 Europa no ha dejado de recibir inmigrantes, aunque de forma muy heterogénea: El centro y norte de Europa (Reino Unido, Suiza, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Luxemburgo, Holanda y Austria) ha sido el principal foco de atracción de Europa hasta hace poco y los países del Sur (España, Italia, Portugal y Grecia) han tomado el relevo desde principios de los noventa, pasando de ser proveedores de emigrantes a receptores de inmigrantes. De entre ellos destaca España que desde 1997 ha sido el principal receptor de inmigrantes en la UE en términos absolutos y desde el año 2000 ha recibido la tercera parte de todos los inmigrantes que han entrado en la UE. En el año 2003, España, Italia y Portugal acogieron la mitad del saldo migratorio neto de la UE y en 2004, los principales contribuyentes fueron España, Italia y el Reino Unido.

Según las estimaciones de Eurostat, el *stock* de extranjeros en la UE en 2004 ascendía a casi 25 millones de personas, alrededor del 5,5% de la población total. En términos absolutos, la mayor parte residen en Alemania, Francia, España, el Reino Unido e Italia. Entre los principales grupos de inmigrantes en Europa destacan los turcos, con una importante presencia en Alemania, Dinamarca y Holanda. La región que más emigración genera en términos absolutos es América Central, incluyendo aquí a México y de los casi 13 millones de centroamericanos que han emigrado solo el 1,2 % han elegido Europa como región de destino, frente al 98 % que ha elegido los EE.UU. La inmigración proveniente del Caribe sólo en un 11% ha elegido Europa, mientras que casi la mitad de los suramericanos, el 46 % , se han dirigido a algún país europeo. Algo a destacar es la relevancia de la proximidad geográfica en las decisiones sobre el destino migratorio. La UE es el destino preferido por el 78 % de los europeos orientales, el 79 % de los originarios de Oriente Medio y el 93 % de los procedentes del norte de África. Y, por el contrario, América Latina tiene poco peso en el conjunto de la emigración a la UE, aunque este peso sea alto en España.

Y en España

España se ha convertido desde finales de los noventa en un país receptor neto de inmigración. Las cifras se han incrementado muy rápidamente: En 1998 en España residían 720.000 personas

¹ Para ampliar esta información consultar el Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano "Inmigración: ¿un desafío con oportunidades? Rickard Sandell, Alicia Sorroza, Iliana Olivie, 22/05/2007 disponible en http://www.realinstitutoelcano.org:9081/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Demografia+y+Poblacion/DT+19-2007#_ftn5#_ftn5

nacidas en el extranjero, mientras que a principios del 2008 la cifra había llegado ya a seis millones, es decir, se ha multiplicado por más de ocho en diez años. Dejando al margen a los provenientes del resto de la UE, los latinoamericanos destacan: ocho de los diez principales países de origen de inmigrantes en España son latinoamericanos.

Países de origen	Personas según el Padrón Municipal (INE, enero 2008)
Marruecos	676.000
Ecuador	451.000
Colombia	327.000
Bolivia	239.000
Argentina	288.000
Venezuela	143.000
China	125.000
Perú	161.000
Brasil	141.000
Republica Dominicana	114.000

A diferencia de España, en el resto de los países europeos, la inmigración latinoamericana es poco relevante frente al peso mucho mayor de los flujos que proceden de Europa del Este, Norte de África, de Turquía o de Asia. (Migration Outlook, 2007 con datos de 2005 de la OCDE2). Junto a España, sólo Portugal e Italia reciben también un número relevante de inmigrantes latinoamericanos, pero en menor porcentaje. Por esta razón América Latina no es una prioridad para la política migratoria de la UE, mucho más interesada en zonas más cercanas.

¿Política de inmigración de la Unión Europea?

Política de inmigración de la Unión Europea un objetivo de difícil concreción

Todos los estados de la UE reciben inmigración pero su tamaño, sus orígenes y sus características son muy diferentes. En una UE sin fronteras interiores, la inmigración se convierte en un fenómeno que difícilmente puede ser gestionado en forma autónoma por cada país (sólo el Reino Unido se mantiene fuera del espacio Schengen, ya que los países recientemente adheridos a la UE ya se han incorporado por completo en marzo de 2008). Sin embargo, y a pesar de la importancia que actualmente se está otorgando a las cuestiones migratorias en el orden del día europeo, los problemas para avanzar en una política común de inmigración son de difícil resolución.

A las dificultades intrínsecas a la temática migratoria se deben sumar las debilidades de la UE por el fallido Tratado Constitucional y las dificultades para la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Esto ha afectado especialmente a las cuestiones del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), capítulo en el cual se insertan los temas migratorios, de visados y asilo. Ante los consiguientes retrasos, se ha intentado mejorar con los instrumentos existentes la eficacia del proceso de toma de

2 Datos disponibles en el siguiente vínculo <http://dx.doi.org/10.1787/015267228642>

decisiones; no obstante, no se ha logrado el necesario consenso político entre Estados miembros para hacerlo efectivo. Entre las últimas iniciativas para obtener un amplio acuerdo en estas cuestiones se pueden situar los planes de Francia, actualmente ejerciendo la Presidencia semestral de la UE, por conseguir un Pacto sobre inmigración y asilo, que se describe más adelante.

En cuestiones tan críticas como la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal, el crimen organizado y el terrorismo internacional, algunos países europeos han decidido avanzar por su cuenta, lo que se ha concretado en la firma del Tratado de Prüm. El Tratado fue firmado el 27 de mayo de 2005 por Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, países Bajos y Austria y establece la cooperación en el control de fronteras mediante el intercambio de información (sobre datos de carácter personal, datos de ADN; datos dactiloscópicos; conocimientos en materia de migración ilegal; datos sobre registro de vehículos y conductores) y en la cooperación operativa (ayuda en caso de catástrofes, en caso de grandes sucesos de alcance transfronterizo, escoltas de seguridad en aeronaves, vuelos conjuntos para la expulsión de nacionales de terceros países asistencia en casos de tránsito por el territorio de otro Estado a efectos de repatriación patrullas e intervenciones policiales conjuntas y actuaciones policiales en el territorio de otro Estado). Diversos aspectos de este convenio se han generalizado después al ámbito europeo. Podría ser esta una dinámica de trabajo que cada vez se repita más, impulsada por aquellos países que desean seguir avanzando pero que, por razones institucionales o por falta de consenso, no pueden hacerlo desde dentro de la UE.

Aunque se ha logrado progresar durante estos últimos años a través varios programas y planes (Tampere, La Haya y otros), sigue existiendo tensión entre, por un lado, la necesidad de mejorar la cooperación y comunitarizar diversos aspectos del ELSJ y, por otro, la reticencia y los recelos de los Estados a delegar en la UE competencias en esta materia. El asilo, las fronteras y la inmigración son cuestiones vinculadas a necesidades económicas, miedos colectivos, valores y sensibilidades políticas nacionales. Esto dificulta, en gran medida, que los gobiernos de los países europeos se resignen a dejar en manos comunitarias estas políticas.

La UE con 27 Estados miembros presenta una gran diversidad de percepciones y necesidades con respecto a la inmigración. La división entre los países nórdicos o centroeuropeos y los del sur y del Mediterráneo es una realidad ya antigua. A esto se suma la nueva frontera hacia el este, con nuevas presiones migratorias y problemas a gestionar. La situación económica y las necesidades de los mercados de trabajo de los países miembro sigue siendo lo bastante diferente como para obstaculizar acuerdos en materia de migración económica. Hasta ahora, el principal énfasis se ha puesto en los aspectos de seguridad y el control migratorio en fronteras, el asilo y la expulsión de inmigrantes. La sensibilidad política sobre estas cuestiones y las dificultades de integración y adaptación de importantes colectivos de inmigrantes en algunos países, hace muy difícil que se puedan incorporar al ámbito europeo iniciativas comunes de contratación y admisión de mano de obra extranjera. Sin embargo, actualmente existen iniciativas de carácter selectivo para atraer inmigración altamente cualificada. Se podría decir que hay un acuerdo implícito entre los gobiernos europeos de consensuar medidas y políticas en este ámbito, pero con la salvedad de que se respeten las particularidades de cada mercado de trabajo y de cada sociedad. Desde este consenso de partida hasta el logro de una verdadera política común en inmigración aún hay un largo camino por recorrer.

Los Estados miembros negocian en función de sus necesidades, percepciones y circunstancias muy disímiles. En general, como ocurre en todos los ámbitos de la política europea, los Estados apoyan aquellas iniciativas que coinciden con sus intereses o que menos les afectan, pero sigue faltando una aproximación integral que tenga en cuenta intereses europeos.

A continuación se analizan brevemente las posiciones al respecto de los principales miembros y de grupos de países de la UE.³

Alemania tradicionalmente se ha negado a avanzar a nivel europeo en cuestiones de integración e inmigración legal. Se encuentra con una situación interna difícil en su mercado de trabajo, ya que todavía está sufriendo las consecuencias de la reunificación con Alemania Oriental, y le está afectando la actual crisis internacional en forma muy notoria. Su principal minoría extranjera es la turca, con aproximadamente 7 millones de inmigrantes, y presenta dificultades de integración. Esto se ha traducido, en el ámbito europeo, en una gran reticencia a avanzar en acuerdos con terceros países en cuestiones como la facilitación de visados, la inmigración legal y la integración, por ejemplo con países africanos. No obstante, sí impulsa activamente las iniciativas vinculadas a la lucha contra la inmigración ilegal, la readmisión y el control de fronteras. Su área geográfica de interés es Europa Oriental, y mantiene sus reticencias con respecto al reforzamiento de la política europea con África, sobre todo por razones económicas.

El Reino Unido, como en la mayoría de los temas europeos, mantiene importantes diferencias con el resto de los Estados miembros. Como se ha dicho, no participa en el área Schengen ni en la política de visados. En cuestiones migratorias mantiene una política pragmática, participando en aquellas iniciativas que más se corresponden con sus intereses, fundamentalmente, colaborando en actuaciones operativas. Por ejemplo, apoya los esfuerzos europeos de control de fronteras y colabora con la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX). Debido a la importancia de la población inmigrante, proveniente en su mayoría de la Commonwealth, prefiere mantener su propia política en esta materia. Por otra parte, recibe un importante número de solicitantes de asilo anualmente, por lo que apoya la formación de una política europea de asilo. Respaldar las iniciativas para ampliar y consolidar el diálogo y la ayuda hacia los países de origen y tránsito de inmigrantes ilegales provenientes de África, sobre todo cuando coinciden con sus áreas de interés. También tiene interés en las rutas migratorias provenientes del Este y Sudeste Europeo, de donde le llegan un buen número de inmigrantes.

Francia ha recibido desde el siglo XIX importantes flujos migratorios, provenientes del resto de Europa y desde mediados del siglo XX de sus antiguas colonias africanas. Actualmente, está gestionando la segunda y tercera generación de inmigrantes, con un modelo de integración basado en la asimilación del laicismo y los valores republicanos. Tras los disturbios que asolaron París y otras ciudades francesas en noviembre de 2005 se han agudizado las medidas internas represivas. En el terreno europeo favorece las iniciativas en materia de inmigración ilegal y control de fronteras. Su área geográfica de interés en esta materia es el Magreb y el África Occidental, fundamentalmente sus ex colonias, ya que parte de los inmigrantes irregulares que llegan a las costas españolas tienen por destino final su territorio por motivos culturales y lingüísticos. Francia actualmente ejerce la presidencia rotatoria de la UE, ha declarado la política migratoria como una de sus prioridades y está impulsando un pacto europeo para la inmigración y el asilo, que deberá incluir también avances hacia un mejor control de las fronteras exteriores de la Unión, una política común de inmigración y una política común del asilo.

Holanda ha apoyado una política europea de asilo, sobre todo mientras ejerció la Presidencia de la UE (2004), como quedó plasmado en el Programa de La Haya. No obstante, mantiene muchas reservas a la conformación de una política comunitaria de inmigración legal e integración. Apoya la cooperación con los países de origen y tránsito migratorio desde una perspectiva amplia que incluye medidas de apoyo al desarrollo local, fortalecimiento institucional, lucha contra el tráfico de seres

³ Para ampliar información al respecto consultar el Análisis del Real Instituto Elcano, Inmigración y Unión Europea: ¿hasta donde podemos llegar juntos? 01/06/2007 de Alicia Sorroza.

humanos, etc. Aunque se ha mostrado solidario con los países fronterizos del sur y ha brindado su apoyo, considera que el control de las fronteras sigue siendo una responsabilidad de cada Estado miembro y no de la UE.

Los intereses de los países ribereños del Mediterráneo coinciden en gran medida con los intereses españoles. Italia, como España, se está viendo muy afectada por la inmigración irregular proveniente de África y demanda más apoyo del resto de la UE en el control de fronteras, por lo que ambas promovieron la creación de FRONTEX. Para Italia y para Malta, Libia representa un grave problema como país de tránsito de inmigrantes ilegales. El Gobierno italiano apoya las iniciativas europeas para promover la estabilización política y el desarrollo de los países de origen de la migración y busca reforzar el Proceso de Barcelona y la Política de Vecindad con los países árabes y del norte de África.

Los países nórdicos tradicionalmente han estado poco dispuestos a europeizar la política de inmigración legal aunque por el contrario sí lo han estado cuestiones de integración. Sus prioridades son el asilo y refugio, a través de los que llegan la mayoría de sus inmigrantes, sobre todo respecto a los flujos provenientes de países africanos, con los que mantienen una intensa política de cooperación al desarrollo. No obstante, a los países nórdicos no les están afectando los flujos migratorios que están llegando masivamente a la UE. En este sentido, la posición sostenida por Suecia es el de una Europa de fronteras abiertas y no la actual tendencia hacia la que la UE se está orientando. Al margen del asilo, su área geográfica de interés es el este de Europa y, sobre todo, Rusia.

En el caso de los nuevos Estados miembros, en la frontera oriental de la UE, comparten con el resto de los países fronterizos como España las preocupaciones derivadas de lidiar día a día con la inmigración ilegal que mayoritariamente busca pasar a través de ellos para llegar a los países del centro de la UE. Su atención se centra en la frontera terrestre oriental, de donde proceden los flujos irregulares de Ucrania, Rusia y las antiguas repúblicas soviéticas, así como solicitantes de asilo y refugio procedentes de Chechenia y el Cáucaso. Los países del Este de Europa buscan una mayor implicación de la UE en la gestión de fronteras, razón por la cual han apoyado activamente FRONTEX, logrando que su sede central se instalara en Varsovia. Esta decisión comunitaria fue un éxito de su política europea, ya que Polonia, al igual que otros países de la región, teme que el drama humano de los inmigrantes ilegales llegando en pateras a las costas mediterráneas reste interés e importancia a la frontera del este. Los europeos del este apoyan que las decisiones en materia de Justicia e Interior se tomen con mayoría cualificada para impulsar las políticas europeas en el ámbito migratorio.

Tal como se puede observar, las discrepancias son variadas y de todo tipo; sin embargo, parece que nos encontramos en un momento de mayor interés por la europeización de las políticas migratorias, desde una perspectiva más integral y comprensiva que en el pasado. Como se ha dicho, las cuestiones vinculadas a la gestión, control e integración de flujos migratorios son actualmente consideradas prioritarias por la presidencia de la Unión.

Líneas de actuación de la UE en materia migratoria

Se pueden identificar tres grandes líneas de actuación promovidas desde la Unión Europea:

1. La gestión y el control de las fronteras exteriores de la UE es el aspecto en el que más se ha avanzado, ya que es uno de los pocos ámbitos vinculados a la inmigración sobre el que hay un importante acuerdo político entre los Estados miembros, como parte de un marco más amplio, el del

combate a la inmigración ilegal. El planteamiento de la UE para combatir la inmigración ilegal intenta armonizar la necesidad de un apoyo mutuo y una responsabilidad compartida entre los Estados miembros –esencial en un espacio sin fronteras internas y en el que se reconoce la carga especial para aquellos países que controlan una frontera externa - , el respeto a los derechos humanos de los inmigrantes irregulares, las expectativas de los terceros países y la opinión pública en los Estados miembros.

La gestión de fronteras exteriores ha sido un aspecto fundamental de la cooperación europea desde el Programa de Tampere (1999) y se viene basando en dos líneas de acción: un conjunto normativo común y la cooperación operativa entre los Estados miembros y la transmisión de información entre cada uno de ellos y la Comisión. Estos planteamientos se han concretado en tres acciones: la entrada en vigor del Código de Fronteras Schengen, la creación de la Agencia de Fronteras (FRONTEX) para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, la creación del Sistema de Información de Schengen (SIS), y la creación del Fondo para las fronteras exteriores, disponible desde enero de 2007 y que pretende hacer realidad la responsabilidad compartida financieramente de la gestión y control de las fronteras exteriores de la UE. Entre 2007 y 2013 se prevé su utilización en nuevas infraestructuras, como la mejora de las zonas de cruce en las fronteras o de los sistemas de vigilancia en los miles de kilómetros fronterizos tanto terrestres como marítimos que forman la frontera exterior europea.

A pesar de la importancia de la puesta en marcha de estas medidas aún quedan muchos aspectos en los que es necesario avanzar para poder hablar de una gestión común de las fronteras exteriores europeas. Entre las últimas medidas impulsadas desde la UE destacan la realización de operaciones conjuntas en la región mediterránea y en Canarias, la creación de una Red Mediterránea de Patrullas Costeras y un Sistema Europeo de Vigilancia y Asistencia Operativa para mejorar la capacidad de los Estados frente a los flujos mixtos de inmigrantes ilegales, el establecimiento de redes regionales de funcionarios de enlace de inmigración y la creación de equipos de reacción rápida. Asimismo, se plantea crear varios centros regionales de mando en las fronteras exteriores marítimas meridionales aprovisionadas en cuanto a personal y equipo por los Estados miembros y coordinadas por FRONTEX.

Otro de los aspectos firmemente impulsados desde la UE y apoyados por sus Estados miembros es el aprovechamiento de las posibilidades tecnológicas para mejorar la identificación de individuos en el control fronterizo. En definitiva, se busca crear un sistema de entrada y salida generalizado y automático, y una información compartida entre todos los actores involucrados en las tareas de control de fronteras; esta cooperación no se limita a los Estados europeos sino que incluye a terceros, fundamentalmente EEUU. Este objetivo ha propiciado el perfeccionamiento del sistema de visados y del Sistema de Información Schengen, así como la mejora de la información sobre personas con la incorporación de tecnología biométrica.

Es particularmente significativa para los inmigrantes provenientes de terceros países la puesta en marcha del Sistema Común de Visados (VIS). El mandato para la creación de este sistema proviene de junio de 2002 cuando el Consejo Europeo de Sevilla consideró absolutamente prioritario su establecimiento. En 2004 se establecieron las bases jurídicas para poner en marcha técnicamente este sistema que permitirá a las autoridades nacionales autorizadas incorporar y actualizar datos sobre visados y consultarlos electrónicamente. Sin embargo ha sido mucho más tarde, en julio de 2008, cuando el Consejo y el Parlamento europeo adoptaron el reglamento sobre Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los

Estados miembros⁴. Este Reglamento tras definir el objetivo, las funcionalidades y las responsabilidades relacionadas con el Sistema de Información de Visados (VIS), establece las condiciones y los procedimientos de intercambio de datos entre los Estados miembros sobre las solicitudes de visados para estancia de corta duración y sobre las decisiones correspondientes, incluidas las decisiones de anulación, retirada o ampliación de visado. El VIS se propone mejorar la aplicación de la política común de visados, la cooperación consular y las consultas entre las autoridades centrales de visados para facilitar el procedimiento de solicitud de visado, facilitar la lucha contra el fraude, mejorar los controles en los puntos de paso de las fronteras exteriores y en el territorio de los Estados miembros, prestar asistencia en la identificación de cualquier persona que no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones de entrada, estancia o residencia en el territorio de los Estados miembros y contribuir a la prevención de amenazas contra la seguridad interior de cualquier Estado miembro.

Un elemento clave para entender porqué la política común europea sobre migraciones ha avanzado sobre todo en el ámbito del control de fronteras es la relación entre inmigración y terrorismo, establecida en primer lugar tras el atentado del 11-S en EEUU (preparado en suelo europeo). Esta relación ha llevado a la “securitización” de los temas migratorios, es decir, a la preeminencia de la seguridad sobre cualquier otro aspecto migratorio. En la Unión Europea, tras los atentados del 11-S, la lucha contra el terrorismo se sitúa en lo más alto de la agenda y se lanzan una serie de iniciativas para aumentar los controles de los flujos migratorios y evitar la radicalización violenta de grandes poblaciones de origen extranjero en países europeos. Los atentados de mayor envergadura ocurridos en territorio europeo, en España y en Reino Unido, fortalecen esta percepción de la relación entre inmigración y terrorismo. En el ámbito europeo se puede destacar entre otras muchas la reciente decisión, de junio de 2008, por la que se permite a Europol el acceso al Sistema de Información de Visados, para la prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves.

En **segundo lugar**, se ha enfatizado **dimensión exterior de las migraciones**, fundamentalmente a través de la política de cooperación con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios hacia Europa. Una de las prioridades es la firma de acuerdos de readmisión, la cooperación técnica para facilitar la gestión de los flujos migratorios y el control de las fronteras. A la larga, el objetivo es disminuir la presión migratoria mediante el desarrollo de los países de origen, básicamente en los países del África subsahariana y el Magreb. No obstante, un importante obstáculo a estas iniciativas es la resistencia de importantes Estados miembros a desarrollar en el ámbito europeo instrumentos que faciliten la migración legal, mientras que la readmisión de sus nacionales es una medida impopular en los países de origen. Por ello España ha abogado por un enfoque integral en el que se vincula la lucha contra la inmigración ilegal con la facilitación de la inmigración legal y la cooperación al desarrollo como contrapartidas para que los países de origen acepten colaborar en el control de sus porosas fronteras y en la readmisión de sus nacionales.

La integración de la política de inmigración en las relaciones de la Unión con terceros países ya figuraba en el orden del día del Consejo Europeo de Sevilla de 2002, donde se insistió en la necesidad de utilizar “todos los instrumentos oportunos en las relaciones exteriores de la Unión Europea” para luchar contra la inmigración irregular. En 1999 se decidió que la lucha contra la inmigración ilegal se integraría en todos los acuerdos de asociación y cooperación, en particular en los celebrados con los países de la cuenca mediterránea (programa MEDA) y en los acuerdos de colaboración con los Nuevos Estados Independientes de la Europa central y de Asia central, con los

⁴ Para acceder al Reglamento completo consultar el siguiente vínculo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0060:0081:ES:PDF>

países balcánicos y con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP). Tal como se mencionó anteriormente, los esfuerzos se han centrado geográficamente en África.

En este contexto, parece haber acuerdo sobre la necesidad de abordar las causas de la migración tales como la pobreza y los conflictos bélicos y sobre la conveniencia de que otras políticas de la UE, incluidas el comercio, la agricultura y la pesca, sean coherentes con las políticas para el desarrollo. Sin embargo, la búsqueda de esta coherencia se ve limitada cuando entra en colisión con otros intereses considerados estratégicos de la UE, como la seguridad o la política agraria común.

Desde una perspectiva exterior, es difícil establecer relaciones de cooperación con los países de origen en materia de migración ilegal y acuerdos de readmisión sin plantear diversas herramientas e iniciativas en materia de migración legal como contrapartida. En este sentido, se están poniendo en marcha acciones tales como un portal de inmigración, el portal europeo de la movilidad en el trabajo y el portal europeo para la movilidad de los investigadores. Se proporcionará a los terceros países información sobre las posibilidades legales de trabajar en Europa, incluyendo campañas de información específicas. No obstante, las posiciones de diversos Estados miembros en relación a la migración económica dificultan en gran medida que se pueda llegar a un acuerdo europeo y a la adopción de medidas sustanciales sobre esta materia, requeridas por los países de origen.

En **tercer lugar**, se han presentado varias propuestas desde el ámbito comunitario en materia de **políticas de integración** para el creciente número de inmigrantes que ya se encuentran residiendo en territorio europeo. En este contexto destacan la directiva del 2003 sobre inmigrantes residentes de larga duración, cuyos derechos en la UE se acercan a los de los ciudadanos de cualquier estado miembro y la directiva sobre reagrupación familiar, también del 2003. El nexo entre migración e integración es prioritario para la UE en buena parte como respuesta a la amenaza de formación de micro-sociedades étnicas en las que puede cultivarse el rechazo a la cultura europea. En el año 2004 el Consejo Europeo resaltó la necesidad de coordinar las políticas de integración de los estados miembros abarcando todos los ámbitos de importancia (laboral, socioeconómica, de salud pública, cultural y de participación política) y en ese mismo año se publicó un Manual de Integración destinado a políticos y gestores. El Programa de la Haya se propone conseguir una mayor participación de los diversos interesados, incluidos los inmigrantes, en la elaboración de una estrategia efectiva de integración.

Algunas novedades: la Directiva de Retorno y el Pacto de Inmigración

Una controvertida medida: la Directiva de Retorno

Una medida criticada tanto en algunos sectores de la sociedad civil de los países europeos como en los países emisores de migración ha sido la aprobación por parte del Parlamento Europeo de la Directiva de retorno. Tras casi tres años de negociaciones, la Eurocámara ha aprobado por 369 a favor, 197 en contra y 106 abstenciones la “Directiva sobre procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio”.

Uno de los puntos más discutidos y criticados ha sido la posibilidad de alargar el periodo de internamiento previo a una expulsión de un inmigrante ilegal hasta 18 meses como tiempo máximo bajo los supuestos de falta de cooperación del inmigrante o de su país de origen. También ha sido muy criticado que esta decisión puede ser tomada tanto por una autoridad judicial como por una administrativa.

Las nuevas normas promueven el principio de retorno voluntario. Los inmigrantes en situación irregular que reciban una orden de "retorno" tendrán hasta cuatro semanas para abandonar de forma "voluntaria" el país, un plazo que podrá ampliarse teniendo en cuenta las circunstancias individuales, por ejemplo, el hecho de que un niño esté escolarizado. Transcurrido este plazo, se podrá decidir trasladarlos a centros de retención, donde permanecerá un periodo máximo de seis meses, ampliables a 12 si la persona o el país tercero no cooperan.

Este punto, uno de los más difíciles de lograr un acuerdo, es a la vez el más criticado, porque en vez de establecer un criterio propio más garantista en coherencia con las aspiraciones europeas de convertirse en un referente de la protección de los derechos básicos, las instituciones europeas, ante dificultades de lograr un consenso en esta materia, se optó por reflejar en la norma lo que actualmente ya se está dando en los países europeos. Mientras Francia tiene un periodo de retención limitado a 30 días, en Malta este plazo se extiende hasta los 18 meses. En definitiva, esta directiva sólo afecta a los Estados miembros que carecen de un periodo máximo de retención: Dinamarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Países Bajos, Reino Unido y Suecia. En el caso de España el plazo es de 40 días. Como cada país podrá seguir fijándolo por debajo del máximo, esta disposición no afecta a la situación española, que según palabras de su Ministro del Interior, que se estudiará la posibilidad de ampliar este periodo a 60 días en aquellos casos en que haya dificultades técnicas para poder identificar a los inmigrantes ilegales.

Una de las medidas garantistas incluidas en la directiva es la obligación de proporcionar asistencia legal gratuita a los inmigrantes ilegales sin recursos, de acuerdo con las distintas legislaciones nacionales. Ésta fue una de las exigencias de la Cámara durante las negociaciones. Además, se prevé limitar el uso de medidas coercitivas y se introduce una serie de garantías y recursos jurídicos en favor de las personas expulsadas, con el objetivo de evitar las repatriaciones arbitrarias o colectivas.

En caso de expulsión, se plantea una prohibición de reingreso en cualquier país de la Unión Europea durante un máximo de cinco años. En ciertos casos los Estados deben incluir la prohibición de re-entrada, por ejemplo, cuando el inmigrante no se ha ido en el periodo de salida voluntaria o cuando hayan tenido que ser deportados.

Toda orden de retorno que no se respete implicará la prohibición de nuevo ingreso en la Unión Europea. Actualmente en España el plazo de prohibición de reingreso es de entre tres a diez años. En los casos en que no haya sido necesaria la expulsión, la propuesta da más facilidades para el reingreso, incentivando de esta manera el retorno voluntario y permite a los Estados miembros analizar la situación individual de cada caso para levantar la prohibición de re-entrada. Además, las nuevas normas obligan a tener en cuenta el mejor interés del niño. Se prevé la posibilidad de repatriar a los menores no acompañados, siempre y cuando sus familias o un centro de acogida se ocupen de ellos a su llegada. Además, los niños y las familias con menores "sólo serán internados como último recurso y ello por el menor tiempo posible". Los Estados miembros tendrán en cuenta la situación en el país de origen y no repatriarán a nadie cuya vida o libertad puedan estar amenazadas. El Parlamento Europeo decidirá con el Consejo qué países se pueden considerar "seguros" para la devolución, tomando como referencia un dictamen del Tribunal de Justicia.

Una tarjeta azul (Blue card) para atraer inmigrantes de alta cualificación a la UE

Tal como se ha mencionado anteriormente, la UE en su enfoque hacia la migración legal se ha focalizado en la consecución de flujos de inmigrantes altamente cualificados. En este contexto, la

Comisión Europea presentó en Octubre de 2003 una propuesta sobre la creación de una tarjeta azul como una manera erigirse como un destino atractivo para la mano de obra especializada que sigue siendo necesaria en los países europeos. Con esta tarjeta, los inmigrantes tendrían acceso a un permiso de trabajo renovable por dos años bajo las mismas condiciones en los 27 Estados miembros. Asimismo tendrían la posibilidad de trasladarse y trabajar en un segundo Estado europeo bajo las mismas condiciones y la posibilidad de trasladar a su familia bajo un procedimiento ágil y rápido si así lo desea. Tras el debate en Comisión en el Parlamento Europeo (junio 2008), los ministros de trabajo e interior de la Unión acaban de llegar a un acuerdo para hacer complementaria esta tarjeta con los sistemas nacionales de permisos de trabajo y residencia, por lo que la directiva será aprobada muy probablemente durante los próximos meses.

La presidencia francesa y el Pacto por la inmigración y el asilo

El Gobierno del Presidente Sarkozy asumió su mandato con una prioridad clara: regular los flujos migratorios, por lo que no sorprendió que se erigiera en un objetivo claro de su Presidencia semestral de la UE. Francia ha estado trabajando durante los últimos meses para lograr un pacto europeo para la inmigración y el asilo, que deberá incluir también avances hacia un mejor control de las fronteras exteriores de la Unión, una política común de inmigración (incluso aunque la inmigración se mantenga desde hace mucho tiempo como competencia nacional de los Estados miembros) y una política común del asilo. Francia buscó lograr un acuerdo amplio con España para impulsar este pacto a nivel europeo. En este contexto, según ha trascendido el Gobierno de Zapatero ha buscado suavizar las partes más controvertidas de la propuesta francesa. Originariamente se planteaba la prohibición de regularizaciones masivas, el establecimiento de un contrato de integración y el fortalecimiento de las fronteras como prioridad absoluta. Sin embargo, el texto acordado recientemente (septiembre de 2008) que espera ser adoptado formalmente en el Consejo Europeo de Octubre de 2008 ha optado por posturas más consensuadas. En su preámbulo se admite que las inmigraciones son una realidad que perdurará en el tiempo, y que La hipótesis de una inmigración cero parece irrealista y peligrosa. Se admite que las migraciones contribuyen al crecimiento económico de la Unión Europea y de Estados que las necesitan por su situación demográfica y su mercado de trabajo. También se reconoce que la UE no tiene medios para acoger dignamente a todos los inmigrantes que buscan una vida mejor. Asimismo, se especifica que en un espacio común de libre circulación, el comportamiento de un Estado puede afectar los intereses de otros.

El Pacto Europeo establece cinco objetivos:

1. organizar la inmigración legal y favorecer su integración;
2. luchar contra la inmigración irregular, garantizando el retorno a los países de origen o tránsito;
3. reforzar los controles fronterizos;
4. edificar una Europa de asilo;
5. crear un partenariado global entre los países de origen y tránsito de los inmigrantes.

Entre sus medidas se puede destacar:

I) Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, necesidades y capacidades de acogida determinadas por cada Estado Miembro y favorecer la integración: se apela a que los Estados miembros favorezcan una política de inmigración selectiva en función de las necesidades de su mercado de trabajo y el impacto que esto puede provocar en otros Estados miembros. Además, las políticas de los Estados de la UE deberán favorecer la integración de los

inmigrantes que tengan la perspectiva de permanecer de manera duradera, basándose en el equilibrio entre los derechos de los inmigrantes (acceso a la educación, al trabajo, a la seguridad y a los servicios públicos y sociales) y sus deberes (respeto a las leyes de los países de acogida). Además, los Estados tomarán medidas específicas para favorecer el aprendizaje de la lengua y el acceso al empleo, factores esenciales de la integración y pondrán el acento en el respeto a las identidades de los Estados miembros de la UE y de sus valores fundamentales tales como los derechos del hombre, la libertad de opinión, la tolerancia, la igualdad entre hombres y mujeres y la obligación de escolarizar a los niños.

II) Luchar contra la inmigración irregular: asegurando el retorno a sus países de origen o de tránsito a los extranjeros en situación irregular: se considera la necesidad de limitar las regularizaciones a caso por caso y no generales, en el marco de las legislaciones nacionales, por motivos humanitarios o económicos, además se promueve la firma de acuerdos de readmisión a nivel comunitario para que se dispongan de los medios legales para asegurar el alejamiento de los extranjeros en situación irregular.

III) Reforzar la eficacia de controles fronterizos: por lo que se promueve la generalización de la expedición de visados biométricos (que incluyen características físicas del portador), para el 1 de enero de 2012, se reforzará la cooperación entre los consulados de los países miembros, con el objetivo de crear progresivamente servicios consulares comunes, se reforzarán los medios de la agencia europea de fronteras Frontex, se incidirá en la puesta en marcha, a partir de 2012, de un registro electrónico de entradas y salidas en la UE.

IV) Edificar una Europa del Asilo: diversas iniciativas se menciona una oficina europea de intercambio de información sobre demandas de asilo para 2009 y que para el año 2012 instaurar un procedimiento único de asilo y homogeneizar la regulación de la condición de refugiado.

V) Crear un partenariado global con los países de origen y tránsito que favorezca las sinergias entre migración y desarrollo: se menciona la necesidad de convertir a la inmigración en un componente importante de las relaciones exteriores, por lo que se busca reforzar la cooperación al desarrollo con los países de origen y tránsito de inmigrantes, por promover el enfoque del co-desarrollo que permitan a los inmigrantes participar en el desarrollo de su país de origen. Además se promueve consolidar las relaciones entre la UE y África, también las relaciones euro-mediterráneas, con los países del Este y se menciona la continuar con los diálogos políticos y sectoriales existentes con América latina, Caribe y Asia para reforzar la cooperación existente.

Ahora bien, en lo que al desarrollo futuro de una política europea de inmigración legal, la UE está adoptando un planteamiento de dos vías para los próximos años: facilitar la admisión de ciertas categorías de inmigrantes según las necesidades existentes (por ejemplo, los trabajadores temporeros y trabajadores con un alto nivel de formación), sin perjuicio de la aplicación del principio de preferencia comunitario, y proporcionar un estatus jurídico seguro común a todos los trabajadores inmigrantes legales.