



MEDITERRANEO ECONOMICO

Europa en la encrucijada

- Visiones de Europa
- El intento Constitucional: causas y soluciones de la crisis
- **Nuevos desafíos, nuevas políticas europeas**
- La cuestión turca y los límites de Europa
- La Europa del Euro
- La Europa social



LA POLÍTICA DE MIGRACIÓN DE LA UE: DEL PROGRAMA DE LA HAYA A LOS IMPORTANTES LOGROS ACTUALES

Franco Frattini *

La migración y la Globalización son dos fenómenos interconectados. En la actualidad, el número total de emigrantes conformaría el quinto país más poblado del mundo.¹ Por tanto, los asuntos de migración ocupan un lugar preeminente en la agenda política de la Unión Europea y en su conciencia. El Programa de La Haya² fue aprobado por el Consejo Europeo en noviembre de 2004. Dicho programa marca las prioridades en los cinco años siguientes para desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. Una parte fundamental de este documento trata sobre asuntos de migración. El Programa de La Haya afirma que:

«La migración internacional continuará. Es necesario un planteamiento completo, que abarque todas sus etapas, que trate las causas profundas de la migración, las políticas de entrada y admisión y las políticas de integración y de retorno.»

La migración es un fenómeno complejo y cambiante. Europa ha pasado de ser un punto de partida de emigrantes (un lugar del que la gente se iba) a un destino principal para inmigrantes. Nuestro planteamiento de la migración debe ser un planteamiento realista; debemos reconocer que la migración internacional es parte integrante del mundo de hoy y que, por lo tanto, la cuestión principal es cómo gestionarlo eficazmente. Como se afirma en el Programa de La Haya, es necesario un planteamiento global de este fenómeno. No podemos considerar por separado los diferentes aspectos del fenómeno migratorio. Como tampoco los Estados miembros pueden afrontar con éxito de forma individual el tema de la inmigración en un mundo globalizado. La UE ha asumido en estos últimos años el desafío (y las oportunidades) que plantea la inmigración.

En este artículo sostenemos que hemos conseguido mucho hasta ahora; pero, por supuesto, aún hay mucho por hacer. La migración no se detendrá, ni nuestros esfuerzos deben perseguir dicho fin. Debemos tener una estrategia poliédrica. Necesitamos, al mismo tiempo, hacer frente a la inmigración ilegal y fomentar la migración legal. Hemos desarrollado la solidaridad y la cooperación práctica entre los Estados miembros y, de manera crucial, con terceros países. Debemos asumir estos desafíos con una política que evolucione, que se vaya adecuando.

* Vicepresidente de la Comisión Europea.

¹ Según datos de la Organización Internacional para la Migración, disponibles en <http://www.iom.int/jahia/page254.html>

² Ver el Programa de La Haya: «Consolidación de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en la Unión Europea» (CS16054/04).

Hemos logrado un progreso considerable, antes según el Programa de Tampere (1999-2004) y ahora bajo el Programa de La Haya (2005-2009), hacia el objetivo de establecer políticas comunes de inmigración y asilo, pero debemos continuar adaptándonos y actuando de manera efectiva. Mientras tanto, hay un gran número de zonas donde los desafíos existentes se están encontrando con nuevas estrategias y medidas concretas, que constituirán la base para nuevas opciones de política en el futuro.

1. Un planteamiento global

Los Estados miembros y la Unión Europea ponen ahora un énfasis particular en la necesidad de un planteamiento global de la cuestión. Esto implica que tiene que desarrollarse una política común que trate la situación de los inmigrantes a escala europea, en paralelo con medidas para combatir más eficazmente la inmigración ilegal y mejorar la lucha contra el tráfico de seres humanos, especialmente de mujeres y niños.

El propósito es desarrollar políticas exhaustivas y coherentes, que traten toda la amplia variedad de temas relacionados con la migración que interesan tanto a la Unión Europea como a nuestros socios. Este planteamiento global fue adoptado por los líderes de la UE en diciembre de 2005³, e introduce en el debate sobre la inmigración nuevas áreas políticas, especialmente las políticas de Desarrollo. En noviembre de 2006, la Comisión publicó un documento de puesta al día de este Planteamiento Global⁴. El Consejo Europeo, reunido en diciembre de 2006, dio su visto bueno a las nuevas propuestas y dispuso un plan muy ambicioso para el futuro. Éste hace balance del progreso realizado y propone nuevas ideas. De manera crucial, hay un interés principal en dos nuevos aspectos, la integración y la inmigración legal. Con la determinación del Consejo Europeo de continuar con el desarrollo de una política común y completa sobre inmigración, nuestra política es adoptar un planteamiento global, a todos los niveles. La Comisión Europea constituyó el Grupo de Comisarios sobre Asuntos de Inmigración, que tengo el privilegio de coordinar. Éste agrupa todos los aspectos relativos a Inmigración, incluyendo Asuntos de Justicia e Interior; Desarrollo, Empleo, Educación y Formación; Política Regional, Asuntos Económicos, Relaciones Exteriores y la Política Europea de Vecindad. No podemos tratar los asuntos de *inmigración* aisladamente. Éstos están profundamente ligados a otras políticas. Hemos tenido éxito a la hora de hacer de los Asuntos de Inmigración una parte integral de otras políticas y estrategias, y no un suplemento opcional.

³ Ver las conclusiones de la Presidencia sobre *El planteamiento global sobre migración: Acciones prioritarias en África y el Mediterráneo*; Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005.

⁴ Ver COM (735): *El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración*.



África y el Mediterráneo eran las primeras prioridades de este Planteamiento Global; sin embargo, en la actualidad los países al este de la Unión Europea les están siguiendo. Las medidas adoptadas cubren un amplio abanico de materias: inmigración legal e ilegal, integración, protección de refugiados, lucha contra el tráfico de seres humanos y los puntos comunes entre inmigración y desarrollo. Necesitamos trabajar mucho más unidos con los terceros países, y estamos desarrollando nuevos instrumentos para ello:

- Ayudaremos a los países que estén interesados en poner en común detallados perfiles migratorios, para asegurar que está disponible toda la información relevante en la que basar medidas prácticas.
- Construiremos plataformas de Cooperación uniendo a terceros países, Estados miembros de la UE y organizaciones internacionales, para asegurar una gestión eficaz de la inmigración.
- Y crearemos Equipos de Apoyo a la Migración, formados por expertos de los Estados miembros de la UE para proporcionar asistencia a los terceros países que lo soliciten.

La decisión del Gobierno de Malí en febrero de 2007, con el apoyo de la Comisión Europea, de crear un Centro de Información y Gestión de la Migración en su capital, Bamako, es un ejemplo del tipo de iniciativas conjuntas que pueden ayudar a cumplir con estos objetivos. Esta medida será seguida por otros países que la solicitan, como Senegal, Ghana y Mauritania. Tanto el Planteamiento Global como su seguimiento enfatizan la necesidad de una cooperación estrecha con los países de origen y tránsito.

2. Europa necesita inmigración

La Unión Europea necesita inmigración. Su reciente ampliación ha elevado la población total hasta unos 490 millones; sin embargo, el número de habitantes disminuirá previsiblemente en las próximas décadas, y en 2050 un tercio de la misma será mayor de 65 años. La necesidad de trabajadores en muchos Estados miembros es ya evidente en gran cantidad de sectores, como, por ejemplo, agricultura, construcción y salud. Una mayor inmigración «neta» por sí sola no es la solución para las poblaciones que envejecen. Es éste un desafío que no tiene que subestimarse. No debemos ver la inmigración como algo negativo. Nuestras políticas y estrategias tienen que reflexionar sobre la mejor manera de fomentar y gestionar la inmigración ilegal.

El Programa de La Haya expone esta necesidad de inmigración legal:

«La migración legal desempeñará un papel importante en el refuerzo de la economía basada en el conocimiento en Europa y en el impulso del desarrollo económico, contribuyendo así a la ejecución de la Estrategia de Lisboa. Podría desempeñar asimismo un papel en las asociaciones con terceros países.»

Por todo ello, la Comisión presentó un Plan de Política en Materia de Migración Legal que cubre el período 2006-09⁵. Este Plan marca el camino a seguir en lo que a inmigración legal se refiere, tanto en términos legislativos como no legislativos, para permitir a la Unión Europea enfrentarse a sus desafíos económicos y demográficos.

Europa debe convertirse en un imán para los inmigrantes altamente cualificados y, al mismo tiempo, atraer a los estudiantes más brillantes a las universidades europeas. En la actualidad, los inmigrantes cualificados y altamente cualificados prefieren Australia, Canadá y Estados Unidos. Debemos trabajar duro para hacer de la UE un destino atractivo para este tipo de personas. Para lograrlo, tenemos que presentarnos ante el mundo mejor de lo que lo hacemos hoy, como un único actor en el mercado global. En estos momentos mostramos una imagen confusa, teniendo cada Estado miembro diferentes políticas de admisión para trabajadores inmigrantes. Este año se presentará una directiva sobre las condiciones de admisión a la Unión Europea de trabajadores altamente cualificados. Ésta puede incluir la posibilidad de una «tarjeta azul» de la UE y otras medidas para facilitar la movilidad entre los Estados miembros para los trabajadores altamente cualificados. Sin embargo, tenemos que asegurar al mismo tiempo que nuestras políticas no exacerban una fuga de cerebros en ciertos países.

Habrá también una directiva sobre los derechos de los trabajadores inmigrantes a prestaciones por desempleo. Esto es una prioridad importante para 2007. El objetivo es aprobar un conjunto común de derechos básicos, en un esfuerzo para evitar diferencias entre Estados miembros y proteger de la explotación a los trabajadores inmigrantes.

El Plan de Política en Materia de Migración Legal también presenta propuestas no legislativas. Con ellas, la Comisión pretende abrir un portal (web) de inmigración de la UE para difundir información sobre las políticas y legislación de la UE. Además, pondrá en marcha campañas de información, en cooperación con los países de origen, para explicar las condiciones requeridas para la entrada legal al mercado laboral europeo.

⁵ Ver COM (2005, 669): *Plan de Política en Materia de Migración Legal*.



3. Migración circular

Hemos conseguido ya una cooperación más estrecha. La UE, junto con terceros países, debe explorar opciones para el trabajo eventual o temporal. Este tipo de migración desarrollaría una circulación de cerebros e intercambios de ideas desde África a Europa y viceversa, cubriendo varios niveles de trabajo cualificado. Una mejor gestión de los movimientos legales de personas entre la UE y terceros países requiere cooperación con nuestros socios en el mundo en desarrollo. Pronto realizaré nuevas propuestas en este sentido, como solicitó el Consejo Europeo en diciembre. Lancé una nueva propuesta en la primera Conferencia Ministerial UE-África, celebrada en Trípoli en noviembre de 2006, en la que se pudo llegar a un buen compromiso entre la necesidad de los Estados miembros de mantener un cierto grado de jurisdicción sobre la migración laboral, y la necesidad de Europa de incrementar su influencia en esta zona.

En breve propondremos una legislación sobre la admisión de trabajadores temporales. Esto nos dará la oportunidad de poner en práctica las ideas sobre migración circular, en el contexto de nuestra agenda de migración y desarrollo. Existen ya acuerdos entre algunos Estados miembros y terceros países. Por ejemplo, un programa entre Italia, Egipto y Marruecos proporciona formación y períodos de prácticas. Otros terceros países con acuerdos con algunos Estados miembros son Ucrania, Colombia y Túnez.

Hay un cierto escepticismo sobre la viabilidad de la migración circular, pero tenemos una gran cantidad de casos en que ha funcionado bien. Por ejemplo, existe un convenio entre Colombia y una región española, Cataluña, por el que se traen ciudadanos colombianos a dicha región para trabajar en el campo. Este acuerdo está sostenido, principalmente, por el Programa ENEAS de la Comisión Europea, que proporciona asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo. 1.200 inmigrantes de un reducido número de comunidades rurales en Colombia, y 600 agricultores de cooperativas catalanas en España han participado en el proyecto. Antes de viajar, los agricultores colombianos reciben información, asistencia y formación.

4. La necesidad de integración

Previamente, insistía sobre la necesidad de adaptar las políticas para asumir unos desafíos en permanente evolución. El interés en la integración llega al mismo tiempo que los crecientes desafíos sobre inmigración y seguridad. Para mí está claro que no puede haber inmigración sin integración. No es una idea nueva, pero ha ganado importancia en el mundo de hoy. Hay un fenómeno que debemos abordar urgentemente; a saber, el de los inmigrantes en Europa que temen, o peor, rechazan la integración. Esto afecta no sólo a los inmigrantes de primera generación, sino también a los de segunda y tercera generación. Debemos asegurarnos de

que los diferentes sectores de la sociedad se integran de manera coherente y equitativa. Nuestras políticas deben respetar las diferentes tradiciones, culturas y religiones, mientras cumplan rigurosamente con las leyes nacionales y de la UE, y con absoluto respeto al valor de la vida y dignidad humana.

Cuando el Consejo Europeo adoptó el Programa estableció un nuevo objetivo para la integración, el de establecer un Marco europeo como un medio para apuntalar políticas de integración, y en particular promoviendo la cooperación y el intercambio de información entre todos los que tomen parte en su desarrollo y puesta en práctica, especialmente a nivel local. El Programa reconoce que, aunque los gobiernos tienen un importante papel a la hora de fijar la agenda, asegurar la cooperación y la coherencia entre las estructuras regionales y nacionales, y proporcionar parte de la financiación, necesitan el apoyo y la aportación de los que actúan en primera línea: las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de inmigrantes y el resto de los involucrados en la prestación diaria de servicios.

En el centro de este Marco Europeo se encuentra una Agenda Común, basada en varios principios comunes básicos. Éstos fueron adoptados en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en 2004, y son ahora los fundamentos del planteamiento europeo sobre la integración. Se fomentarán las políticas nacionales, pero hemos establecidos objetivos comunes.

Tenemos una primera idea de a qué nos referimos con integración en la Unión Europea. Existen unos objetivos iniciales e ideas clave en áreas como el empleo, la educación, el respeto a la diversidad y el diálogo entre ciudadanos. Hemos obtenido financiación para trabajar por la integración. El Fondo para la Integración, que opera en el período 2007-2013, reserva 825 millones de euros para los Estados miembros. Éste apoya una amplia variedad de actividades, incluyendo programas culturales, de lengua y de historia.

4. El control fronterizo y el desafío de la inmigración ilegal

Para adoptar un planteamiento global, debemos pensar de manera exhaustiva. La inmigración legal es sólo una parte del fenómeno migratorio. Para ser exhaustivos, debemos abordar también la inmigración ilegal. El control de las fronteras exteriores de la Unión Europea sido objeto de especial atención como resultado de la ampliación, la cuestión de la seguridad y el incremento de la presión migratoria. Además, en el interior de la Unión Europea hemos culminado la libertad de circulación para las personas en el Espacio Schengen. Éste es uno de los mayores hitos de nuestros 50 años de historia, y estamos justamente orgullosos del mismo. Un espacio en que las personas se mueven libremente va de la mano de una mayor seguridad de las fronteras exteriores comunes de la Unión Europea. En noviembre de 2006, la Comisión publicó un documento político sobre el Refuerzo de la Gestión de las Fronteras Marítimas Meridionales



de la Unión Europea,⁶ que identificaba medidas operativas que proporcionasen la capacidad necesaria para contribuir a la prevención y la gestión de las situaciones de crisis migratoria. El acceso al territorio de la Unión es controlado por medio de un sistema de gestión integrada de las fronteras exteriores, una Política Común de Visado, y un apropiado uso de las nuevas tecnologías, incluyendo identificadores biométricos. Por ejemplo, desde agosto de 2006 se ha obligado a los Estados miembros a expedir pasaportes biométricos, que incluyen un chip que contiene una imagen facial digital.

Disponemos de financiación a través del Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores, para ayudar a los Estados miembros a invertir en nuevas aplicaciones y sistemas en este ámbito: 1.800 millones de euros para el período 2007-2013. Siete nuevos Estados miembros han hecho uso de los recursos del instrumento Schengen: 1.000 millones de euros para el período 2004-2006; si bien el uso de estos fondos sigue en marcha. En el período 2007-2009, Bulgaria y Rumanía disponen de fondos del instrumento de Cash-flow y del instrumento Schengen, de los que una parte importante tiene que gastarse en gestión de fronteras. La solidaridad entre los Estados miembros que la Unión Europea está mostrando en este ámbito es impresionante y tiene que ser reconocida.

Trabajamos juntos para proteger los 85.000 kilómetros de línea costera y los 6.000 de terrestre que componen las fronteras exteriores de la Unión Europea. Las llegadas diarias de embarcaciones a Grecia, Italia, Malta y España en sucesivos veranos, ha mantenido este asunto en un lugar prioritario de la agenda política. Nunca debemos olvidar que, cuando hablamos de inmigración, a menudo hablamos sobre personas que lo arriesgan todo, incluidas sus vidas, para alcanzar Europa. Tenemos que afrontar esta situación desesperada. Hemos logrado un progreso considerable. En menos de un año hemos visto acciones concretas. Los Estados miembros están trabajando unidos en operaciones conjuntas para proteger las fronteras exteriores de la UE, tanto en el Mediterráneo como en el Atlántico, bajo la coordinación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX). Hemos incrementado significativamente el presupuesto de FRONTEX para 2007. Este año, hemos destinado 34 millones de euros a dicha partida, frente a los 19 millones que se destinaron en 2006. Los Estados miembros deben unir sus recursos, helicópteros, barcos y aviones para asegurar que la dotación está disponible para otro Estado miembro que requiera asistencia, y sobre todo con poco tiempo de espera. La Comisión presentará en breve una propuesta para el establecimiento de Equipos de Intervención Rápida en las Fronteras (RABIT, en sus siglas en inglés). Estos equipos incluirán agentes de las guardias nacionales de fronteras de todos los Estados miembros. FRONTEX puede utilizarlos para ayudar a los Estados miembros que lo requieran en el control y vigilancia de sus fronteras exteriores en situaciones críticas. La inmigración ilegal no se limita a las fronteras tradicionales, y tampoco nosotros debemos hacerlo. Creo que nuestra política migratoria debe trabajar hacia una Fuerza de Guardacostas Europea: una única bandera para nuestra propia seguridad y para ayudar a salvar vidas en peligro.

⁶ Ver COM (2006, 733 final): *Refuerzo de la Gestión de las Fronteras Marítimas Meridionales de la Unión Europea*.

5. Afrontar el problema del empleo ilegal

Un importante aspecto de la lucha contra la inmigración ilegal en la Unión Europea es impedir el empleo ilegal de inmigrantes. El trabajo «en el mercado negro» distorsiona la competencia y condena a los inmigrantes a ser explotados. Gran cantidad de inmigrantes indocumentados pueden encontrar trabajo en la economía sumergida. Esto demuestra que hay un claro vínculo entre la inmigración ilegal y el mercado laboral. Se estima que la economía sumergida supone entre un 7 y un 16% del PIB de la UE, aunque dicha economía en ningún caso se nutre exclusivamente de inmigrantes indocumentados. Una Directiva de la CE diseñada para armonizar las sanciones contra los empresarios que ofrezcan trabajo a nacionales de terceros países que residan ilegalmente en la Unión sería propuesta antes del verano de 2007.

Tenemos que dejar claro que la UE no tolerará ni trabajo ni inmigración ilegales. Esta idea es a menudo manejada por contrabandistas y traficantes. Debemos encauzar los esfuerzos que impulsen a la gente a buscar trabajo en otros países a través de programas gestionados por los gobiernos. Trabajaremos con terceros países para llegar a las causas raíz del fenómeno migratorio. En última instancia, se necesitan acciones a largo plazo para dirigirse a las causas de la migración y para capitalizar los vínculos positivos que existen entre migración y desarrollo. Se requiere un compromiso completo y a largo plazo por todas las partes.

6. Hacia un sistema europeo común de asilo

Mientras que ahora la prioridad fundamental es disponer estrategias para controlar los flujos migratorios, no debería olvidarse que es esencial, al mismo tiempo, completar el Sistema Europeo Común de Asilo para 2010, como solicitó el Consejo. En junio de 2007 publiqué un *Libro Verde sobre el futuro de la Política Común de Asilo*. Este documento se ha diseñado para estimular un amplio debate con todas las partes interesadas. Las políticas de asilo han ido cuesta abajo en los últimos años, y esto proporciona una nueva oportunidad para establecer un sistema más armonizado en la UE.

Debemos valorar y conseguir el delicado equilibrio entre enviar la señal clara de que la inmigración no será tolerada por la UE y, al mismo tiempo, asegurar que las personas que necesiten protección internacional no son expulsadas en las fronteras de la UE. Garantizar el respeto a los derechos fundamentales es de suma importancia. El número de personas que solicitan asilo o protección subsidiaria en la UE ha venido disminuyendo desde hace unos años a esta parte, y en 2006 cayó por debajo de las 200.000.



Los líderes de la UE se han propuesto el ambicioso objetivo de establecer un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme en la UE para todo el que necesite protección internacional. Estaré particularmente atento a la necesidad de la UE de tener un sistema de asilo que garantice altos niveles de protección, y al mismo tiempo asegure la existencia de una solidaridad entre los Estados miembros con respecto a los solicitantes de asilo.

Deben aplicarse unos procedimientos de asilo consecuentes, justos y eficaces. El aspecto exterior de esta política jugará un papel importante. Por ejemplo, proyectos piloto están siendo ya financiados en Tanzania y en Moldavia para ver cómo la UE puede contribuir al desarrollo de planes regionales de protección, y proporcionar una asistencia más efectiva a los países que gestionen flujos de refugiados.

El Fondo Europeo para los refugiados proporcionará unos 700 millones de euros hasta 2013 para apoyar a los Estados miembros en la recepción de refugiados y personas desplazadas. Además de financiación, debe haber solidaridad y un sentido de responsabilidad compartida entre los Estados miembros. El Programa de La Haya reconoce la importancia de una cooperación práctica para conseguir esto.

Por ello, se ha solicitado a la Comisión que establezca las estructuras apropiadas para ayudar a los Estados miembros. Ésta realizará un Procedimiento Único, normalizará la información del país de origen y prestará apoyo para hacer frente a presiones específicas derivadas, por ejemplo, de la situación geográfica. Estas estructuras podrían conducir a la creación de una Oficina Europea de Apoyo para supervisar todas las formas de cooperación entre Estados miembros sobre el Sistema Común de Asilo Europeo.

La cooperación práctica mejorará la calidad de las decisiones individuales de los Estados miembros, en el marco de las reglas establecidas por la Legislación Comunitaria sobre Asilo.

7. Conclusión

En conclusión, la migración es un fenómeno complejo y cambiante. Debemos asegurar que nuestras políticas protejan los beneficios que la inmigración puede conllevar para la UE y sus ciudadanos, así como para los inmigrantes mismos y sus países de origen. La inmigración no es algo que haya que impedir, sino gestionar. Mencioné al principio que el Programa de La Haya afirma que «la migración internacional continuará». Creo que será cada vez más difícil para cualquier país gestionar en solitario con éxito este desafío cambiante. Debemos contemplar los asuntos migratorios de forma completa y coherente. Esto es lo que la Política Común en materia de Migración de la UE pretende hacer.



Debemos pensar a largo plazo e incluir a terceros países. Hemos visto cómo se ha pasado de considerar la migración de forma aislada, a hacer que nuestras Políticas sobre Inmigración Legal e Integración estén más firmemente insertadas en la Política Exterior de la UE. La dimensión exterior de la inmigración ha adquirido mucha importancia desde la Cumbre de Hampton Court de 2005, y se ha convertido ahora en un elemento permanente en el paisaje de la UE.

Las tendencias y los patrones migratorios están cambiando constantemente, y a menudo se ven afectados por presiones externas. Debemos asegurar que nuestras políticas sean flexibles y reconozcan los nuevos desafíos, tales como la necesidad de unas Políticas de Integración más sólidas. La Comisión ha jugado un papel pionero en la vinculación con la Política de Desarrollo. Hay que dirigirse al origen del fenómeno migratorio. Hemos conseguido ya mucho en los ámbitos de la inmigración legal e ilegal, y de las Políticas de Asilo. Pero hay aún mucho por hacer, y la Comisión Europea está lista y dispuesta para asumir una mayor responsabilidad en esta compleja y delicada materia.