



# LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE INMIGRACIÓN

Abel La Calle Marcos  
Universidad de Almería

El objetivo del presente trabajo es facilitar una visión global de la Política comunitaria de inmigración, el lugar que ocupa en el proyecto de integración europea y en el acervo comunitario y una visión concreta sobre el momento en que se encuentra. Lógicamente no es posible extendernos en un análisis detallado de las medidas propuestas ni en una valoración de las mismas.

La Unión Europea pretende ser un proyecto ambicioso y abierto de integración que ya ha trascendido los meros fines económicos. Conforme ha ido ampliando sus objetivos, en la medida en que los Estados miembros le han atribuido más competencias, su labor se ha vuelto más compleja al igual que sus desafíos.

Dar una respuesta al fenómeno de los movimientos migratorios en la Unión es uno de sus desafíos más importantes; es una tarea insoslayable y complicada, cuyo resultado va a tener un considerable peso en el balance de su éxito como proyecto de la construcción europea. Para comprenderlo basta adelantarnos en el tiempo y pensar cuál va a ser la valoración ética que le den las generaciones futuras a una Unión que no supo o no quiso dar respuesta a este desafío.

La globalización, la interdependencia, la difuminación de las fronteras hacen que los problemas mundiales sólo tengan soluciones reales en un concierto internacional donde se aúnen voluntades. Soy consciente de que la afirmación puede parecer grandilocuente, sin embargo, como vamos a ver a continuación, sólo una actuación paralela en el ámbito nacional e internacional entre los Estados origen y destino de la inmigración puede convertir el flujo migratorio en un fenómeno positivo, lo que tampoco es posible sin la coordinación y coherencia en el seno de la Unión.

En la Unión Europea hay un punto de inflexión en materia de inmigración, un cambio cualitativo que hace posible hablar de una política de inmigración europea. Este momento es el Tratado de Amsterdam de 1997. No obstante, este Tratado no es un dechado de virtudes jurídicas, lo ha puesto de relieve el profesor Roldán Barbero cuando afirma que debemos congratularnos de esta nueva competencia aunque el texto del Tratado “arroja más sombras e incertidumbres que luces y certezas”<sup>1</sup>.

En el presente artículo pretendo dar una visión general de esta política comunitaria en construcción y hacia donde se dirige.

Pero antes de entrar a analizar el estado actual de la política de inmigración creo interesante anotar brevemente algunos hitos, ciertos antecedentes que nos ayudan a comprender su existencia.

---

1 Roldán Barbero, Javier en *Las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Ámsterdam*, Bosch, Madrid, 2000.

## 1. De los acuerdos de Schengen al Tratado de Amsterdam

El certificado de nacimiento de la política de inmigración que ha extendido el Tratado de Amsterdam no quiere decir que con anterioridad a 1997 no existiera una actividad de la Unión en materia de inmigración.

Los Estados miembros de la Comunidad Europea han tenido que enfrentarse a la necesidad de cooperar en esta materia desde los años setenta por imperativo del entonces mercado común. La razón es que la libre circulación de trabajadores implica un horizonte de apertura de las fronteras entre los Estados miembros, y esas mismas fronteras constituyen el mecanismo interno de control más importante en materia de extranjeros.

El Libro Blanco de la Comisión sobre el mercado interior de 1985 sentó la necesidad de suprimir las fronteras entre los Estados miembros para alcanzar la fusión de mercados nacionales en un verdadero mercado interior. No se trataba sólo de autorizar el libre acceso a los trabajadores comunitarios por cualquier frontera interna, ni suprimir el control sobre las personas, se pretendía suprimir físicamente dichas fronteras. Este nuevo horizonte europeo se plasmó en el Acta Única Europea de 1986 con sujeción a un calendario que previó como fecha para ello 1992.

El objetivo de la supresión física de las fronteras supuso un reto de cooperación entre los Estados miembros para evitar que ello afectase negativamente a su seguridad interna. Sin embargo, la Comunidad no podía regular esta materia porque los Estados no le habían atribuido dicha competencia. Las declaraciones anexas al Acta Única Europea sobre la libre circulación de personas excluían expresamente la competencia comunitaria y reafirmaban su carácter intergubernamental.

El objetivo y los problemas de su aplicación comportaban una cierta aporía, cómo podían suprimirse las fronteras si no existía un sistema que las sustituyese. La dificultad nacía de que era posible un acuerdo respecto de la profundización del mercado común y la creación del mercado interior, pero no había consenso sobre la transferencia a la Comunidad de nuevos ámbitos de competencias. Ciertos Estados, entre los que destaca el Reino Unido, han sido y son muy celosos de su soberanía y presentan grandes resistencias a realizar nuevas atribuciones del ejercicio de sus competencias.

La cuestión dividió a los Estados miembros y con un ánimo europeísta nació el grupo Schengen, un ámbito de cooperación paralelo a la Comunidad con el objeto de contagiar al resto de Estados y apoyar una mayor integración.

En este ámbito de cooperación, Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo firmaron el Acuerdo de Schengen en 1985 y posteriormente el Convenio de aplicación de dicho acuerdo en 1990. El lugar elegido para la firma era todo un símbolo, la pequeña ciudad luxemburguesa se encuentra en la frontera de tres países.



El "Espacio Schengen" se extendió poco a poco a casi todos los Estados miembros, excluidos el Reino Unido e Irlanda. Italia firmó los Acuerdos el 27 de noviembre de 1990, España y Portugal, el 25 de junio de 1991, Grecia, el 6 de noviembre de 1992, Austria, el 28 de abril de 1995 así como Dinamarca, Finlandia y Suecia, el 19 de diciembre de 1996.

Los Acuerdos Schengen constituyeron el compromiso de un grupo de Estados miembros para hacer posible el horizonte europeo de la supresión física de fronteras sin merma de la seguridad interna. Un grupo ejemplar y experimental que desde fuera de la Comunidad trataría de facilitar el camino e impulsarla para que siguiera sus pasos. Si el resto de los Estados miembros eran reticentes a compartir esas competencias internas, el ejemplo de un grupo de cabeza podría convencerles.

La creación concreta del "Espacio Schengen" comprendía un conjunto de medidas que podíamos agrupar en tres grupos: las de modificación del sistema fronterizo, el tratamiento común a las personas que cruzan la frontera desde un tercer Estado y el fortalecimiento de las medidas de seguridad.

Las primeras medidas eran la modificación de sistema fronterizo con la supresión de los controles sobre las personas en las fronteras comunes de los Estados parte, y el mantenimiento de dichos controles en las fronteras con terceros países no comunitarios. Ello implicaba en puertos y aeropuertos importantes inversiones para, entre otras medidas, separar el tráfico intracomunitario del tráfico exterior.

El segundo grupo de medidas pretendía el tratamiento común a las personas de terceros países que cruzan las fronteras exteriores. Ello significaba la definición común de las condiciones exigibles, la armonización de las condiciones de entrada y visado para las estancias cortas, la obligación de declaración para los nacionales de terceros países que circulan a otro Estado parte distinto al que entró, y la determinación del Estado responsable de cada solicitud de asilo (Convenio de Dublín).

El tercer y último grupo de actuaciones eran las relativas al fortalecimiento de medidas de seguridad comunes con la coordinación entre las administraciones encargadas del control fronterizo, definición del papel del transportista y sus responsabilidades, la creación de un sistema de información común (SIS), la aplicación de la vigilancia y persecución de un país a otro y un esfuerzo de cooperación judicial penal, especialmente en materia de extradición.

Siguiendo en el tiempo, llegamos a la fecha horizonte de 1992. Existía ya una respuesta externa, pero paralela, que era el "Espacio Schengen", pero cada vez urgía más dar una respuesta, en el seno de la Unión, a los problemas planteados por el desmantelamiento de las fronteras interiores que exigía el mercado interior.

El Tratado de la Unión Europea realizado en Maastricht supuso un nuevo avance cuantitativo al constitucionalizar la Cooperación en justicia y asuntos de interior. Para representar gráficamente la estructura creada, se ha acudido a la figura del templo griego donde el frontispicio es la Unión Europea apoyado sobre tres pilares. El pilar central que representaría el orden comunitario de la Comunidad Europea, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Así mismo apoyan la Unión dos nuevos pilares la citada Cooperación en justicia y asuntos de interior (CAJI o JAI) y la cooperación en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Estos dos nuevos pilares intergubernamentales no implican que los Estados miembros atribuyan a la Unión el ejercicio de esas competencias estatales, sino el sometimiento a unas reglas de cooperación y coherencia.

En este tercer pilar de Cooperación en justicia y asuntos de interior, se identificaron como ámbitos de interés común el asilo, el cruce de personas por las fronteras exteriores y las prácticas de controles, la política de inmigración y ciertos aspectos de la política relativa a nacionales de terceros Estados.

Por otra parte, junto a la creación del tercer pilar, se dieron tímidos pasos hacia la comunitarización de estas materias con el visado uniforme comunitario y la creación de una puerta para integrar en el pilar comunitario otras materias hasta ahora en el ámbito de la cooperación.

Como ha puesto de relieve el profesor Liñán Nogueras se trató de una respuesta provisional y, hasta cierto punto, precipitada<sup>2</sup>, que requería ampliarse en una reforma que no podía tardar en llegar, el propio Tratado de Unión previó la reforma para 1996.

Llegó la Conferencia Intergubernamental de 1996 y como fruto la adopción del Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997, la reforma no ha sido merecedora de grandes elogios debido que se esperaba más de ella en el plano institucional y al peso que ha tenido en su seno la división entre dos concepciones de la Unión, aquellos que hablaban de integración y los que sólo utilizaron el término de cooperación europea, como ha señalado la profesora Mangas Martín<sup>3</sup>.

No obstante el compromiso de la plena libertad de circulación sí ha recibido un importante cambio cualitativo con la integración comunitaria del “acervo Schengen” y de las competencias sobre fronteras exteriores, controles, asilo, inmigración y la lucha contra la delincuencia.

Para la creación del anunciado Espacio de libertad, seguridad y justicia, el Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999 definió las orientaciones políticas generales de la política común en materia de asilo y migración hasta 2004, señalando tres objetivos: la colaboración con los países de origen, la consecución de un procedimiento y estatuto común de asilo y el tratamiento equitativo para los nacionales de terceros países.

2 Liñán Nogueras, D. Javier y Mangas Martín, Araceli *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, McGraw Hill, 1999.

3 Mangas Martín, Araceli, “La Unión Europea: del tratado de Maastricht al Tratado de Amsterdam” *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de la Comunidades Europeas*, Tecnos, 2001.



## 2. El “Espacio de libertad, seguridad y justicia”

La introducción de este objetivo de la Unión se la debemos al Tratado de Amsterdam, pero como ya hemos observado es el fruto de un prolongado proceso impulsado por la necesidad de dar respuesta a los desafíos de la integración europea.

No obstante, para comprender la creación de este espacio europeo como icono, emblema, o si se quiere como eslogan, creo que hemos de entenderlo desde el *horror vacui* que puede producir la inexistencia de fronteras entre países comunitarios. Se ha dicho que la libre circulación de personas también supone la libre circulación de los delincuentes. Con ello no quiero decir que la creación de este espacio se explique únicamente a través del miedo, una respuesta irracional ante la desaparición de un símbolo que ha parecido protegernos durante siglos. No, se trata sobre todo de sustituir esos controles por medidas que garanticen la seguridad y eviten facilitar a los delincuentes su quehacer. Aunque ello no suponga descartar la intención política de llenar el vacío con un nuevo símbolo.

El encaje que tiene este espacio en la estructura de la Unión complica algo más el recurrente templo griego, ya que parte del tercer pilar pasaría al primero asumiendo también en este pilar comunitario el “acervo Schengen”, con lo que el tercer pilar quedaría reducido como resto a la cooperación judicial penal y policial.

Como lo que nos interesa es la política de inmigración y esta ha pasado del tercer pilar al primero, vamos a centrarnos en las competencias comunitarias de este Espacio de libertad, seguridad y justicia. Éstas vienen a ampliar el carácter político en el abanico de competencias comunitarias, ampliación que se suma a la inicial de la Ciudadanía europea que fue introducida por el Tratado de la Unión.

Si bien es cierto, como ha señalado el profesor Liñán Nogueras, que dentro del ordenamiento jurídico comunitario, este Espacio de libertad seguridad y justicia, a pesar de dar un paso adelante, se ha llevado a cabo de forma que comporta un alto coste para la coherencia y consistencia jurídica del sistema comunitario. Téngase en cuenta que estamos ante una materia sólo parcialmente sujeta a las garantías del Derecho comunitario, ya que, por ejemplo, el Tribunal de Justicia no ostenta la misma jurisdicción que sobre el resto del Derecho comunitario.

En cuanto al contenido concreto, de este nuevo espacio comunitario realiza una compleja comunitarización, un trasvase hacia el primer pilar de ámbitos hasta ahora reservados a la competencia de los Estados miembros en el llamado tercer pilar de Cooperación en materia de justicia y asuntos de interior.

En el citado tercer pilar se recogía una obligación de cooperar en una lista abierta de materias de interés comunitario, o dicho de otro modo, en materias cuya regulación era necesario armonizar pero que la Comunidad no ostentaba competencia para ello. La lista comprendía en lo que ahora nos

interesa: el asilo, el control sobre las personas en el cruce de las fronteras exteriores de la Unión, el acceso, residencia y estancias en la Unión de nacionales de terceros Estados y en general la política de inmigración y la lucha contra la inmigración ilegal. Además, dicha lista recogía la lucha contra ciertos tipos de delincuencia internacional, la cooperación judicial civil y penal y la cooperación policial y aduanera.

El trasvase de competencias con el Espacio de libertad, seguridad y justicia ha traído al ámbito comunitario las materias relativas a la entrada y circulación de personas, el acervo de los Acuerdos Schengen y la cooperación en justicia civil y lucha contra la delincuencia. Así la Cooperación en materia de justicia y asuntos de interior quedó reducida a tratar materias de cooperación policial y de justicia penal.

Antes de entrar en el análisis de la política de inmigración dentro de este Espacio de libertad, seguridad y justicia conviene detenernos brevemente en lo que supone esta comunitarización.

El alcance de esta nueva competencia no es homogéneo con el resto de las competencias comunitarias o del primer pilar, pues se mantienen determinados privilegios gubernamentales o limitaciones comunitarias.

Se establece una cuarentena de un lustro en el que las decisiones del Consejo de la Unión Europea sobre estas materias se adoptan por unanimidad a iniciativa de la Comisión Europea o de un Estado miembro. La Comisión Europea, a diferencia de lo que ocurre en el resto de materias del pilar comunitario, comparte su facultad de iniciativa con los Estados miembros durante cinco años, y posteriormente mantiene el deber de estudiar las propuestas de los Estados miembros aunque recupere su facultad exclusiva. En cuanto al procedimiento y sistema de decisión del Consejo de la Unión Europea transcurridos los cinco años se prevé su revisión.

Por otra parte, como ya hemos adelantado, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se encuentra limitado en su jurisdicción. La limitación se produce al excluir de su conocimiento las medidas que pueda adoptar el Estado miembro para mantener el orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, así se veda que desde el Derecho comunitario sea juzgada la validez y proporcionalidad de estas medidas. En cuanto a la cuestión prejudicial sobre la validez o interpretación del Derecho comunitario que puede ser planteada por cualquier órgano jurisdiccional en términos generales, sin embargo para estas materias comunitarizadas, sólo pueden plantearse por el órgano jurisdiccional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso.

Por último, otro aspecto de esta comunitarización incompleta o híbrida es el reforzamiento del papel de los Estados. Como en toda competencia compartida, el Estado miembro puede seguir ejerciendo ésta de forma autónoma y paralela, siempre que no impida la aplicación uniforme y eficaz del Derecho comunitario. Sin embargo, a diferencia del resto de competencias de esta naturaleza, en la política de inmigración y respecto de la residencia, los Estados miembros no pueden verse limitados a mantener o introducir disposiciones nacionales, siempre que sean compatibles con el



Tratado y los acuerdos internacionales. Es decir, a través de los actos del Consejo de la Unión Europea no se podrá constreñir a los Estados en estas materias más de lo que lo hacen los tratados que en este aspecto son el límite máximo.

### 3. La Política comunitaria de Inmigración

Dentro del amplio objetivo de la Unión de crear un Espacio de libertad, seguridad y justicia, el Tratado de Amsterdam ha comunitarizado la Política de inmigración, lo que supone un paso adelante con independencia de las merecidas críticas expuestas sobre la forma en que se ha materializado en los tratados constitutivos.

#### 3.1. Conveniente y necesaria

Se trata de una bienvenida porque es conveniente una mayor implicación política de la Unión y un acercamiento a la gobernanza demandada por los ciudadanos. Además era y es una necesidad social y económica insoslayable.

Los flujos migratorios hacia Europa no son una novedad pero la presión de estos últimos años es creciente y no parece disminuir. Los Estados miembros lejos de tener políticas de inmigración concertadas, en muchos casos ni siquiera tienen una política expresa y transparente. La falta de respuesta eficaz a las presiones migratorias ha hecho aumentar considerablemente la criminalidad ligada a la inmigración ilegal. Por otra parte, existe una necesidad de mano de obra que no se satisface con la población comunitaria y que emplea a multitud de nacionales de terceros países.

Para poner en práctica esta nueva política de inmigración común se está realizando un debate en el seno de la Unión sobre la gestión de los flujos migratorios y cómo han de regularse. No obstante este debate la Comisión, como veremos más adelante, ya ha presentado diversas propuestas en el ejercicio de esta nueva competencia desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de 1999.

#### 3.2. Un nuevo enfoque en la gestión de los flujos migratorios

Se habla de un nuevo enfoque porque el propio Consejo Europeo de Tampere de 1999 subrayó la ineficacia de las políticas existentes y necesidad de adoptar una regulación más eficaz. Este nuevo enfoque pretende incorporar los aspectos políticos, de respecto de los derechos humanos y de desarrollo.

El aspecto principal de esta nueva gestión de los flujos migratorios es la ampliación de su perspectiva; se tiene la certeza de que la solución no es posible sin la cooperación de los países de origen. Sólo se puede tener un enfoque correcto si se aborda el fenómeno en toda su extensión desde el punto de origen, pasando por el de tránsito hasta el destino, en todos sus planos, el internacional, nacional y local, así como en todos sus aspectos.

Las claves de este nuevo enfoque son: el diálogo entre la Unión y los Estados de origen y tránsito de la inmigración, la diferenciación de los distintos tipos de inmigración, el desarrollo económico y demográfico, las relaciones históricas y culturales y el impacto de la regulación sobre las sociedades de acogidas y sobre los propios inmigrantes.

La diferenciación de los distintos tipos de inmigración por sus causas constituye un elemento previo de información necesario para poder aportar soluciones eficaces. La Comisión Europea ha distinguido tres grandes categorías: la inmigración por razones humanitarias, la reagrupación familiar y la inmigración que puede describirse en líneas generales como inducida por las fuerzas económicas y del mercado.

El desarrollo económico y demográfico es otra clave previa de información imprescindible. El crecimiento de la población mundial durante la última década ha sido más rápido que nunca y, según estimaciones de la ONU, más del 2,5% de la población mundial vive fuera de su país de origen. En contraste con este crecimiento mundial, en Europa se calcula que entre 1995 y 2025 la población de la Unión de los quince crecerá más lentamente con una importante disminución de la población activa, mientras que los mayores de 65 años alcanzarán el 22,4% en 2025 según EUROSTAT. En el conjunto de los quince la migración neta se ha convertido en el principal componente del crecimiento de la población.

Las relaciones históricas y culturales con los países de origen constituye otro aspecto clave que no puede ser desdeñado, y que resulta evidente en los supuestos de metrópolis con sus antiguas colonias.

Evaluar el impacto que vayan a producir las medidas de gestión sobre las sociedades de acogida y sobre los propios inmigrantes, constituye una contribución necesaria para la eficacia de las medidas y, una vez aplicadas éstas, un mecanismo de seguimiento y corrección imprescindible. Pensemos en la condiciones en las que van a vivir los inmigrantes, la respuesta de la comunidad donde trabajan y residen, la actitud de los responsables políticos y su valoración pública de la inmigración y de cómo contribuyen al desarrollo de la sociedad de acogida.

Por último, está la clave del diálogo entre la Unión y los Estados de origen y tránsito. Como paso previo la Unión ha de realizar un esfuerzo para conocer los motivos que determinan la migración en los países de origen, teniendo en cuenta su situación económica, social, demográfica, política y de derechos humanos. La comprensión de estos motivos y la actuación para influir sobre ellos, reduciendo sus efectos negativos, es un factor decisivo en la gestión de los flujos migratorios.





### 3.3. Un método abierto de coordinación

A través del nuevo enfoque sobre la gestión de los flujos migratorios la Comisión ha propuesto al Consejo de la Unión Europea la utilización de lo que denomina un método abierto de coordinación política comunitaria.

La primera cuestión que llama la atención al respecto es que se hable desde la Comisión Europea de un método abierto de “coordinación”, lo que connota un especial protagonismo de los Estados miembros, pero recuérdese ahora lo dicho más arriba sobre el alcance de la comunitarización realizada. En este sentido los Estados mantienen intacta sus responsabilidades sobre la admisión de inmigrantes económicos y la política de integración.

El otro aspecto a señalar es el carácter abierto del método, que se comprende con facilidad dada la escasa experiencia que tiene la Unión en este ámbito, y en el que tampoco se puede decir que los Estados miembros puedan contribuir a su diseño con experiencias generalizables. Además, esta flexibilidad permite que la información sobre el resultado de su aplicación permita modificarla y adaptarse a los cambios de los flujos migratorios o a las respuestas sociales y de los inmigrantes.

El método abierto de coordinación ha sido diseñado en dos fases sucesivas que son a su vez los dos planos de actuación. En la fase comunitaria, la Comisión propone al Consejo unas directrices plurianuales y un calendario donde se secuencian los objetivos a corto, medio y largo plazo. En la segunda fase, los Estados miembros incorporan en su política nacional las directrices comunitarias a través de la definición de objetivos específicos acordes con sus particularidades nacionales y regionales.

La doble fase del método pretende una coordinación comunitaria salvaguardando el protagonismo de los Estados miembros, que tendrán la última palabra sobre el alcance de los objetivos en su territorio.

Las primeras directrices comunitarias de este método ya han sido propuestas por la Comisión conforme a la Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere y se pretende su aprobación por el Consejo de la Unión Europea en el año 2002<sup>4</sup>. La Comisión propone igualmente que sean revisadas anualmente en el marco del método abierto de coordinación.

4 Comunicación de la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la Política comunitaria en materia de inmigración, COM(2001) 387 final.

## 4. Las directrices comunitarias de inmigración y su aplicación

La Comisión ha propuesto las primeras directrices de la Política comunitaria de inmigración en los ámbitos de gestión de flujos migratorios, admisión de los inmigrantes económicos y asociación con los terceros países e integración de sus nacionales.

1. *La elaboración de un método global y coordinado de gestión de las migraciones en el plano nacional.*

No es casual que la primera directriz planteada por la Comisión se refiera a la actuación de los Estados miembros. Hemos repetido que esta competencia compartida de la Comunidad mantiene un especial protagonismo del Estado. Por ello si se pretende contar con una Política de inmigración común no puede sostenerse en planes y actos comunitarios, es imprescindible que exista una voluntad de compartir una misma gobernanza de la inmigración.

Los Estados miembros habrán de establecer un método de gestión de flujos que haga suyo el nuevo enfoque comunitario que hemos descrito más arriba y que sea desarrollo y reflejo del método abierto creado por la Comunidad.

Para lograr esta sincronización de los Estados miembros con la Unión deberán basar sus planes en cuatro principios: la diferenciación de los tipos de flujos migratorios, el equilibrio entre su contribución al desarrollo y la asistencia para su integración, la evaluación y retroalimentación de las medidas y la coherencia interna y externa.

La diferenciación de los distintos tipos de flujos migratorios se llevará a cabo conforme lo hace ya la Unión según la finalidad que la motive. Diferenciará las personas que migran por razones humanitarias, para realizar una actividad por cuenta ajena o cuenta propia, con el fin de seguir unos estudios o formación, para hacer turismo y otras actividades no lucrativas. Es lógico que estos flujos migratorios deban tratarse de forma distinta porque los motivos de su migración condicionan las respuestas a las medidas de gestión.

El Estado debe reconocer la contribución de la inmigración al desarrollo económico y social, y mantener un equilibrio entre esta aportación y los recursos que destina a su integración.

La planificación y gestión de los flujos migratorios debe estar apoyada en la realidad, para lo que es imprescindible la elaboración de estudios previos de impacto de las medidas que se prevean, así como un sistema eficaz estadística que permita comprobar los resultados de las medidas. Es una necesidad nacional y comunitaria de la que depende la adecuación a la realidad de la Política de inmigración.



Por último, el Estado debe mantener una coherencia entre su gestión interna y coordinada y su política exterior y de desarrollo. Ello supone también una coherencia entre la política exterior y desarrollo de la Comunidad y del Estado, ya que la gestión de los flujos migratorios ha de ser coordinada en toda la Unión. Evidentemente esta coherencia va a ser difícil de mantener ya que la Política exterior de los Estados está fuertemente influenciada por los intereses económicos y estratégicos que no siempre coinciden con los de la Unión en su conjunto o con los propios de la gestión de flujos migratorios.

*2. La mejora de la difusión de información sobre las posibilidades legales de entrada en la Unión Europea y las consecuencias de la utilización de vías clandestinas.*

La Comisión propone como segunda directriz la mejora de la difusión sobre las posibilidades de inmigración legal y las consecuencias de la ilegalidad; entendemos que de lo que se trata, más que de una mejora, de la creación de un sistema de difusión que llegue a los países de origen.

Para ello habrá de integrar estas medidas de difusión en la cooperación con los países de origen o crear nuevos lazos de cooperación para lograr el establecimiento de servicios de información en los terceros países, que mantengan una difusión estable en oficinas de información y coyuntural a través de compañías de publicidad.

El sistema de difusión debe sustentarse sobre un régimen de visados eficaz, transparente, coherente y coordinado entre los Estados miembros, si no lógicamente perderá credibilidad. Para ello debe contarse con un funcionamiento coordinado de los servicios consulares de los Estados miembros. Otra vez vemos como el resultado de las medidas depende de la voluntad de los Estados y de su lealtad y compromiso con la Política de inmigración común.

La información que habrán de difundir se han de centrar tanto en las formas y posibilidades de inmigración legal como en los riesgos de la inmigración clandestina.

*3. El refuerzo de la lucha contra la inmigración clandestina, las actividades de tráfico ilegal y la trata de seres humanos.*

El principal problema que ha generado la ignorancia de la necesidad y existencia de la inmigración en Europa ha sido la inmigración clandestina.

La adopción de medidas para la lucha contra la inmigración clandestina y los efectos que provoca debe asentarse en un equilibrio entre el control de la ilegalidad y el respeto de la inmigración legal y a las responsabilidades humanitarias.

Las medidas de control han de suministrar información sobre el funcionamiento de las vías clandestinas de inmigración, su origen, tránsito y destinos. Con esta información se habrán de fomentar la aplicación de prevención y control en las fronteras exteriores de la Unión.

La Comisión también prevé la lucha contra las actividades criminales asociadas a las migraciones ilegales y a la trata de seres humanos a través del establecimiento de sanciones y medidas destinadas a privar a los contrabandistas y a las personas dedicadas a la trata de seres humanos de los beneficios económicos obtenidos ilegalmente.

*4. El establecimiento de una política coherente y transparente, así como procedimientos de apertura del mercado laboral nacional de los países terceros en el marco de la estrategia europea para el empleo.*

La Unión Europea necesita la inmigración económica y los Estados miembros contratan de forma profusa inmigrantes en actividades para las que se requieren personas poco cualificadas, así como para las que son necesarios trabajadores muy cualificados.

La respuesta a esta necesidad de la Unión ha de ser consciente de que el envejecimiento de la población europea va a incrementarla y que debe satisfacerse fomentando que los países de origen no pierdan de forma definitiva a la población con mayores iniciativas o más cualificada.

La cuantificación de esta política descansa, como ya advertimos, en los Estados miembros, que serán quienes decidan los objetivos cuantitativos y las cuotas. Por tanto, los resultados, la eficacia y coherencia de la política de admisión dependerá en gran medida de lo que se haga en el plano nacional.

En el desarrollo de esta directriz, deberán aplicarse los procedimientos de la estrategia europea para el empleo garantizando que se estime adecuadamente el equilibrio que ya se recogía en la directriz primera entre su contribución al desarrollo de los inmigrantes y la asistencia para su integración. Por ello, las modificaciones que se produzcan deberán decidirse en concertación con los interlocutores sociales, autoridades nacionales, los poderes locales y regionales, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de inmigrantes y otras organizaciones implicadas.

Al igual que sucede con la directriz segunda, el desarrollo de esta directriz debe apoyarse en procedimientos simples y transparentes de solicitudes de permiso de trabajo de los nacionales de terceros Estados.

Además, en coherencia con la política de igualdad de oportunidades, se prestará una atención especial a la situación y a las necesidades de las mujeres, cada vez más numerosas entre los inmigrantes en la Unión.



Por último, en el desarrollo de esta directriz deberán respetarse especialmente las normas relativas a la lucha contra el trabajo no declarado<sup>5</sup> y la obligación de comunicar a la Comisión la adopción de disposiciones horizontales nacionales como es el caso del establecimiento de cupos nacionales, y los informes anuales que evalúen su mantenimiento<sup>6</sup>.

*5. La integración de las cuestiones relativas a las migraciones en las relaciones con los terceros países y en particular con los países de origen.*

La Unión Europea mantiene un considerable número de acuerdos de asociación así como unas relaciones activas de cooperación internacional a desarrollo con países terceros y muchos de estos son lugares de origen de la inmigración. Consecuentemente el nuevo enfoque en la gestión de los flujos migratorios hace necesario introducir estos aspectos en dichos acuerdos y relaciones, así lo aconsejó el Consejo Europeo de Tampere.

En dichas relaciones la elaboración y aplicación de programas de desarrollo y cooperación deberán tener en cuenta la dimensión de la emigración en el país de que se trate, sobre todo en los aspectos de educación y formación, garantizando la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer que ha sido objeto de una mención específica por la situación que en este sentido se vive en la mayor parte de los países de origen.

Los esfuerzos en estas relaciones se han de dirigir a maximizar los impactos positivos de las migraciones en el país de origen y minimizar los efectos negativos, en particular la fuga de cerebros. Se debe pretender que la población más activa y emprendedora del país de origen que emigró para buscar mejores condiciones de vida tenga mayor facilidad para retornar y emprender actividades en su país que mejoren su bienestar y desarrollen la sociedad a la que vuelven.

Para que este objetivo sea posible se han de promover los sistemas de movilidad entre los Estados miembros de la Unión y los países de origen de las migraciones. En este sentido la Comisión ha apuntado como acciones posibles la revisión de las legislaciones que limiten la libre circulación de inmigrantes entre su país de residencia y el país de origen, el incentivo a los inmigrantes para que se interesen por los proyectos de desarrollo, las iniciativas comerciales y de formación en su país de origen y las ayudas financieras o de otra naturaleza, incluido el suministro de capital riesgo, para ayudar a los candidatos a instalarse de nuevo en su país de origen.

Por otra parte, las medidas para maximizar los aspectos positivos y minimizar los negativos deben apoyar los esfuerzos de los terceros países en la gestión de flujos migratorios y elaborar disposiciones jurídicas y estructuras, de acuerdo con las normas internacionales.

<sup>5</sup> Directriz 9 sobre política de empleo establecida para el año 2001 por la Decisión 2001/63 y en el mismo sentido para el año 2002 en la propuesta de Decisión COM(2001) 511 final, así como la Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a un código de conducta en el ámbito de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros que incluye esta materia.

<sup>6</sup> Artículo 30 de la propuesta de directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia COM(2001) 0386 final.

Deben apoyarse también las medidas destinadas a desalentar la emigración de los nacionales de países no admitidos en la Unión, en particular en el marco de las políticas a favor de la inmigración legal procedente de estos países.

Por último, la Comisión también ha propuesto que se apoyen las medidas destinadas a facilitar la reinserción social y económica en el país de origen de las víctimas del tráfico ilícito y de la trata de seres humanos.

6. *Garantizar la elaboración de políticas de integración para los nacionales de países terceros que residen legalmente en el territorio de un Estado miembro.*

Nadie puede ignorar los problemas que surgen en las sociedades de acogida de los inmigrantes; no es algo nuevo ni inesperado. Sin embargo, sí es preocupante que los poderes públicos, que aquellas personas que pueden representar un liderazgo político, moral o social, no se manifiesten públicamente con suficiente claridad.

Los Derechos fundamentales y las libertades públicas deben regir la conciencia de los líderes políticos de nuestras democracias y empujarles a asumir el riesgo electoral de defenderlos aunque exista contestación de determinado sector social. Generalmente, el origen del rechazo a la inmigración constituye la alarma social de que las autoridades públicas han ignorado un fenómeno que precisa de un tratamiento social y económico más acertado o inexistente hasta ese momento.

La Comisión, atendiendo las orientaciones del Consejo Europeo de Tampere, recoge esta directriz destacando que el éxito de la política comunitaria en materia de inmigración dependerá en gran medida del grado de integración que consigan los países de acogida. Sin que pueda olvidarse que este grado de acogida no depende sólo de las medidas legislativas que adopte un Estado, la acogida es un fenómeno social en el que deben estar implicados los responsables políticos y la sociedad civil.

En esta directriz, la puesta a punto de las estrategias de integración es una competencia de los Estados miembros donde el principio de subsidiaridad tiene especial relevancia, ya que las autoridades más cercanas a los ciudadanos son las que tienen un papel protagonista, los ayuntamientos y diputaciones.

La Comisión propone como desarrollo de esta directriz determinados aspectos concretos que podríamos agrupar por principios y medidas especiales. Los principios son los de planificación y participación, y las medidas especiales se refieren a la difusión, a la instalación de los nuevos inmigrantes, a las mujeres e inmigrantes de segunda generación y a las víctimas del tráfico ilegal y de la trata de seres humanos.



El principio de planificación se plasma en la necesidad de definir prioridades y recursos en la elaboración nacional de la política de integración, y el principio de participación en la exigencia de que se garantice la intervención de los protagonistas locales y regionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y los propios inmigrantes.

Las medidas especiales se refieren la utilización de campañas de información y sensibilización que entiendo vienen referidas particularmente a las sociedades de recepción, el desarrollo de programas destinados a la instalación de los nuevos inmigrantes y de su familia, para facilitar su adaptación a la cultura, la lengua, la política y los valores de la sociedad a la que se incorporan, y por último, la adopción de medidas de apoyo social, económico y sanitario a las víctimas del tráfico ilegal y de las trata de seres humanos mientras dure su estancia en el territorio de la Unión.

## 5. La planificación, evaluación y control

La Comisión ha querido que el desarrollo de estas directrices por los Estados sea racional, transparente y eficaz, para lo cual prevé que los países miembros de la Unión establezcan planes de acción nacionales de carácter anual.

Esta planificación anual comprendería un documento de evaluación de las acciones ejecutadas durante la aplicación del plan anterior, y el plan propiamente dicho, que plantearía las nuevas medidas propuestas para ese año. El documento de evaluación denominado por la Comisión “revisión” presentará una información estadística en detalle, los aspectos de cooperación administrativa y concertación social y su eficacia, la interacción entre las medidas adoptadas y los flujos legales y clandestinos, detalle sobre los recursos empleados, las buenas prácticas que pudieran constituir un ejemplo, e información sobre aplicación y adaptación de las directivas en la materia al Derecho nacional.

En el documento de plan propiamente dicho, la Comisión entiende que deben recogerse las acciones propuestas para ese año, y, para cada una de ellas además de su definición y contenido, se determinarán los objetivos que pretende, el ámbito de aplicación territorial y el calendario propuesto.

Es evidente que los planes, y, en mayor medida, el documento de revisión, cumplen una función de transparencia interna, pero también de instrumentos de control para la Comisión, base necesaria para ejercer su papel de guardiana del Derecho comunitario. Además le permitirá elaborar sus “informe de síntesis” sobre problemas generalizados y las posibles soluciones comunes que informen su propuesta de directrices.

## 6. Disposiciones comunitarias propuestas y adoptadas

Desde que el Tratado de Amsterdam le otorgara a la Comunidad competencias en materia de política de inmigración, la Comisión ha realizado distintas propuestas que, aunque no sean específicamente de esta política, se encuentran enmarcadas en la configuración del Espacio de libertad, seguridad y justicia, y relacionadas con la política que nos atañe. A continuación vamos a mencionar la mayoría de ellas, dado que el número es importante si consideramos que el tratado de Amsterdam entró en vigor el uno de mayo de 1999, pero no excesivo para su reseña.

En materia de desplazados y refugiados, el Consejo de la Unión Europea ha aprobado ya una Directiva relativa a la afluencia masiva de personas desplazadas<sup>7</sup> que tiene como objetivo establecer normas mínimas para la concesión de una protección temporal a las personas desplazadas de terceros países que no pueden volver a ellos, así como fomentar un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. El plazo de adaptación de los Estados termina el 31 de diciembre de 2002. La Comisión ha elaborado una propuesta de directiva<sup>8</sup> relativa a las normas mínimas que los Estado miembros deben aplicar en los procedimientos para conceder o retirar el estatuto de refugiado. Con esta propuesta todos los procedimientos de asilo en los Estados miembros quedan sujetos a las normas mínimas establecidas en la Directiva, con la excepción de las procedentes de peticiones realizadas en las representaciones del Estado. La Comisión ha propuesto una Directiva para establecer las normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional<sup>9</sup>.

En relación al asilo, y en cumplimiento de las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, la Comisión ha presentado una comunicación respecto de un procedimiento de asilo común y a un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo<sup>10</sup>. Este documento no realiza una propuesta normativa concreta; constituyó el primer paso para un debate interno y caminar hacia ese objetivo con la elaboración de propuestas y realización de informes<sup>11</sup>. Posteriormente, la Comisión ha realizado distintas propuestas, la de Directiva relativa a las normas

7 Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, DO L 212, 07/08/2001

8 Propuesta de directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado COM/2000/0578 final.

9 Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional, COM(2001) 510 final.

10 Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo 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 final.

11 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo, por la que se introduce un método abierto de coordinación. Primer informe de la Comisión sobre la aplicación de la Comunicación COM(2000)755 final de 22 de noviembre de 2000, COM(2001) 710 final.





mínimas para la acogida de solicitantes de asilo en los Estados miembros<sup>12</sup> la del Reglamento que establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de asilo<sup>13</sup>.

En lo concerniente a la inmigración ilegal, al igual que hizo con la Política de inmigración o con el asilo, la Comisión ha presentado una comunicación<sup>14</sup> en la que se prevé el contenido y las acciones de la Política común de inmigración ilegal, y destaca seis ámbitos de intervención: el sistema de visados, la infraestructura para el intercambio de información, cooperación y coordinación, la gestión de fronteras, la cooperación policial, las leyes de extranjería y derecho penal y la política de repatriación y readmisión.

Respecto del trato justo a los inmigrantes, además de las disposiciones de carácter general como la Directiva<sup>15</sup> sobre el principio de igualdad de trato de las personas, la Comisión ha propuesto una Directiva sobre reagrupación familiar<sup>16</sup> en la que se parte de considerarla como un derecho derivado del derecho al respeto de la vida familiar consagrado por el Derecho internacional, en particular por el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La propuesta establece el derecho a la reagrupación familiar para los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro y para los ciudadanos de la Unión que no ejerzan su derecho a la libre circulación; no obstante no se concibe como un derecho absoluto y su ejercicio se somete al cumplimiento de unas condiciones, materiales y procedimentales. La Comisión, también ha realizado una propuesta de Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración<sup>17</sup>. La Directiva persigue aproximar las legislaciones y prácticas nacionales sobre concesión del estatuto de residente de larga duración a los nacionales de terceros países en situación legal de residencia. Ello permitirá a nacionales de terceros países gozar de un estatuto de larga duración en condiciones equivalentes en todos los Estados miembros y residir en un Estado miembro de la Unión distinto del que les otorgó por vez primera el estatuto.

Por otra parte, la Comisión también ha propuesto una Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y cuenta propia<sup>18</sup>. En ella se establecen las condiciones y normas procesales comunes de la entrada y residencia cuando los nacionales de terceros pretenden estas actividades económicas.

12 Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, COM(2001) 181 final.

13 Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, COM(2001) 447 final.

14 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una Política común de inmigración ilegal COM(2001) 672 final.

15 Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, DO L 180, 19/07/2000.

16 Propuesta de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar COM(1999) 638 final modificada posteriormente por la propuesta COM(2000) 624 final.

17 Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración COM(2001)127 final.

18 Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia, COM(2001) 386 final.

Por último, la Comunidad necesita instrumentos de apoyo para lograr la cooperación entre las administraciones de los Estados miembros en los ámbitos de visados, asilo, inmigración y libre circulación, lo que ha determinado que la Comisión proponga el establecimiento del Programa ARGO<sup>19</sup>. Este programa reemplaza al Programa Odysseus<sup>20</sup> pues, aunque su duración se prolongaba hasta el 2002, ha agotado sus fondos, 12 millones de euros en el presente año 2001.

Del programa propuesto por la Comisión le queda aún por presentar en el segundo semestre de este año 2001 propuestas de directivas sobre la entrada y estancia de nacionales de terceros países con la finalidad de realizar estudios, y otra propuesta sobre entrada y estancia de nacionales de terceros países con finalidades no lucrativas. Como propuesta para el primer semestre del 2002 habrá de presentar la relativa a los permisos de estancia de corta duración para las víctimas de trata de seres humanos y de ayuda a la inmigración ilegal que coopera con las autoridades en la lucha contra el autor de estas infracciones.

## Algunas direcciones de interés en internet

- Amnistía Internacional: <http://www.amnesty.org/>
- Centro de Derecho internacional y europeo de asilo e inmigración:  
<http://www.uni-konstanz.de/FuF/ueberfak/fzaa/>
- Comisión Europea - Dirección General de Justicia y asuntos de interior:  
[http://europa.eu.int/comm/dgs/justice\\_home/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/index_en.htm)
- Comisión Europea – Justicia y asuntos de interior:  
[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/immigration\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/immigration_en.htm)
- Fondo Europeo para los Refugiados: <http://www.european-refugee-fund.org/>
- Human Rights Watch: <http://www.hrw.org/>
- Red académica de estudios jurídicos sobre la inmigración y el asilo en Europa:  
<http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/>
- Red por una integración de los refugiados: <http://www.refugeenet.org/>

19 Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (ARGO), COM(2001)567 final.

20 Acción conjunta 98/244/JAI de 19 de marzo de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea que instaura un programa de formación, intercambio y cooperación en el ámbito de las políticas de asilo, inmigración y cruce de las fronteras exteriores (Programa Odysseus).