



**LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN
EN LA UNIÓN EUROPEA**

PATRICIA ARGEREY VILAR

nº 4 - 2001

PATRICIA ARGEREY VILAR
INVESTIGADORA ADJUNTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS
UNIVERSIDAD SAN PABLO-CEU

OCTUBRE DE 2001

El Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, Polo europeo Jean Monnet, es un Centro de investigación especializado en temas europeos cuyo objetivo es contribuir a un mayor conocimiento y divulgación de los temas relacionados con la Unión Europea.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

El Instituto de Estudios Europeos publica en su Colección de Documentos de Trabajo estudios y análisis sobre materias relacionadas con temas europeos con el fin de impulsar el debate público. Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Instituto.

Serie de Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Europeos.

“La política de inmigración en la Unión Europea”.

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Derechos Reservados © 2001, por Patricia Argerey Vilar.

Derechos Reservados © 2001, por Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.

C/ Julián Romea, 22

28003 Madrid

e-mail: idee@ceu.es

URL: <http://www.ceu.es/idee.htm>

ISBN: 84-95219-94-8

Depósito legal: M-43297-2001

Diseño de cubierta: Encarnación Navarro.

Compuesto e impreso en Docutech.

LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

PATRICIA ARGEREY VILAR*

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. EVOLUCIÓN	5
3. MERCADO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN	8
3.1. Paro	10
3.2. Cualificación	12
3.3. Envejecimiento	16
4. ACUERDOS CON TERCEROS PAÍSES	21
4.1. ¿Cuáles son los objetivos últimos de las políticas de codesarrollo?	22
4.1.1. Los programas de desarrollo específicos del ámbito de las migraciones: Los Planes de Acción	24
4.1.2. Otras actuaciones relacionadas con las políticas de codesarrollo	28
4.2. Acuerdos de co-gestión con terceros países para la ordenación de los flujos migratorios	29
5. GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS	31
5.1. Vías para la gestión de las migraciones	31
5.2. Medidas para la gestión de las migraciones económicas y para frenar la inmigración irregular	34
6. EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN	40
7. VIABILIDAD DE UNA POLÍTICA ÚNICA EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN	42
8. CONCLUSIONES	47
9. BIBLIOGRAFÍA	51

* Investigadora Adjunta del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU

1. INTRODUCCIÓN

“En la década de los 90, la población mundial aumentó más rápidamente que nunca, alcanzando 6000 millones en 1999, y la ONU estima que en la actualidad cerca de 150 millones de personas (el 2,5 de la población mundial) viven fuera de su país de origen. Se espera que la población mundial continúe aumentando al menos a corto plazo, y también se estima que las mejoras en la comunicación, junto con la persistencia de las disparidades económicas, los conflictos y los factores ecológicos, asegurarán que los movimientos migratorios continúen oscilando durante el siglo XXI”¹.

Las migraciones internacionales son un fenómeno de carácter global que, a pesar de ser tan antiguo como la propia humanidad, está afectando ahora más que nunca al continente europeo, y de un modo distinto a como lo hacía en los años 60 y 70 del pasado siglo. Actualmente Europa se caracteriza por ser una zona geográfica receptora neta de inmigrantes procedentes de países no comunitarios, pesando mucho menos que antaño las migraciones intraeuropeas.

El documento de trabajo que ahora se presenta aborda los aspectos centrales de la política europea en materia de migraciones. Los flujos migratorios actuales tienen una característica esencial: están formados por solicitantes de asilo, desplazados y personas que buscan protección temporal, miembros de la familia que vienen a reunirse con los emigrantes ya establecidos en la Unión, y un número creciente de emigrantes que buscan trabajo. Esta última será la categoría en la que se centrará este documento.

Debido a su complejidad, el fenómeno migratorio requiere de un estudio multidisciplinar, que precisa de los análisis social, demográfico, económico, cultural y político, entre otros. Sin embargo, este trabajo se ubica en un campo de estudio de carácter más bien económico, dejando aparte otros aspectos relacionados con las migraciones.

Una reflexión importante, siempre presente en las discusiones sobre el tema, se refiere a los flujos migratorios considerados al mismo tiempo como un problema social

¹ COM (2000) 757 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración. Bruselas, 22 de noviembre de 2000. p. 26.

y como una solución a las tendencias demográficas de la UE. Un problema porque la cohesión y los cánones sociales se ven en ocasiones alterados por el pluralismo, la convivencia de diferentes costumbres y religiones, la mezcla social y la multiplicidad racial². Además, el tratamiento, especialmente político, que se da al tema es a menudo poco transparente y fomenta la incertidumbre y los temores sociales. Sin embargo, la postura más favorable a la inmigración defiende las migraciones como la mejor solución al problema del envejecimiento de la población (y por tanto, al sostenimiento de los sistemas de Seguridad Social) y a la escasa demanda, por parte de los europeos, de ciertos puestos de trabajo que los nacionales comunitarios ya no aceptan. Estas y otras serán cuestiones que tratarán de clarificarse a lo largo de estas páginas.

En primer lugar, serán objeto de estudio la evolución y las dificultades que, desde la aprobación del Tratado de Maastricht hasta nuestros días, se han ido produciendo en la definición de una política europea en materia de inmigración. Se profundiza, en segundo lugar, en la relación entre el mercado de trabajo y la inmigración, y se analizan tres variables fundamentales: desempleo, cualificación y envejecimiento. En tercer lugar, se señalan algunas posibilidades que ofrecen soluciones al incremento de los flujos migratorios como los acuerdos con terceros países o la gestión eficaz de los flujos migratorios. Finalmente, se cierra el trabajo con una valoración del avance hacia una posible política única europea en materia de inmigración.

2. EVOLUCIÓN

La evolución que hasta el momento se ha dado en los asuntos relacionados con la inmigración en el ámbito de la Unión no debe menospreciarse. El avance cualitativo, en este sentido, ha sido considerable siendo especialmente destacables la aprobación del Tratado de Amsterdam, y la celebración del Consejo Europeo de Tampere. Sin embargo, se apuntan algunas cuestiones anteriores en el tiempo para tener una perspectiva más amplia sobre el tema.

² Según Giovanni Sartori, "... los hechos lo confirman. El *melting pot* ha dejado de funcionar incluso en Estados Unidos... Y si las cosas suceden así en los casos fáciles -relativamente fáciles- imaginemos los casos difíciles [Italia o Francia, por ejemplo]...". Véase SARTORI, G. (2001): *La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid. pp. 114 y 115.

El Tratado de Maastricht, que entró en vigor en noviembre de 1993, establece que el asilo y la inmigración forman parte del “tercer pilar” (intergubernamental), junto con los asuntos de justicia e interior, y las decisiones se toman por unanimidad en el Consejo de Ministros, de conformidad con todos los Estados miembros.

El Tratado de Amsterdam (enero de 1999) traslada algunas materias como el control de fronteras exteriores, inmigración y asilo del tercer al primer pilar, esto es, del plano intergubernamental al plano comunitario, e incorpora el acervo de Schengen a la Unión. Se establece que “en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo adoptará medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas de conformidad con el artículo 14, conjuntamente con las medidas de acompañamiento directamente vinculadas con aquélla y relativas a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración...” (art. 61 a).

Según el artículo 63.3 el Consejo deberá adoptar, en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos: condiciones de entrada y residencia, expediciones de visados y permisos, e inmigración y residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales.

El artículo 67.1 recoge la forma en que se realizará la toma de decisiones sobre cuestiones del Título IV que será, con algunas excepciones, por unanimidad durante el período transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado. De manera que, con el Tratado de Amsterdam los Estados miembros fueron cautelosos al limitar la autoridad supranacional: durante un plazo de cinco años, después de la entrada en vigor del Tratado, se mantiene la unanimidad en el Consejo sin poder de codecisión para el Parlamento, lo cual implica un obstáculo importante en la evolución del proceso de integración comunitario en relación con los objetivos planteados en la Conferencia Intergubernamental.

En cuanto al Consejo Europeo de Tampere³, celebrado en Finlandia en octubre de 1999, supuso la aportación de novedades en cuanto a la gestión de los flujos

³ CONSEJO (1999): Conclusiones de la Presidencia, Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999.

migratorios. Los tres ámbitos de actuación propuestos en este Consejo fueron: el régimen común de asilo e inmigración; el espacio judicial europeo; y la lucha contra la delincuencia internacional organizada. Es en Tampere dónde se acuerda que es necesario desarrollar una política común en la UE relativa a la inmigración y el asilo, y se definen los elementos que debería incluir la gestión de los flujos migratorios. Además, se puso un énfasis especial en la aproximación de las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales procedentes de terceros países, basadas en la evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como en la situación en los países de origen.

Recientemente, y dando un nuevo impulso a la política en materia de migraciones, la Comisión Europea planteó un nuevo enfoque sobre la inmigración⁴. En esta comunicación se establece de forma exhaustiva cómo deben desarrollarse y aplicarse las decisiones y proyectos consensuados en Tampere. Los ejes del acercamiento global que se plantean son los siguientes⁵:

- a) Establecer nuevos canales para la inmigración legal, dirigida a cubrir necesidades económicas, teniendo en cuenta la actual situación del mercado de trabajo.
- b) Combatir la inmigración ilegal, evitar el recurso a la solicitud de asilo, que es actualmente una de las vías principales de entrada legal, y colaborar entre los Estados miembros para controlar las fronteras exteriores.
- c) Asegurar el trato justo de los ciudadanos extracomunitarios y la aplicación de políticas de integración⁶.
- d) Colaborar con los países de origen de las migraciones para afrontar cuestiones como la preservación de los derechos humanos y el desarrollo económico.

⁴ COM (2000) 757 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración. Bruselas, 22 de noviembre de 2000.

⁵ Esta explicación se ha desarrollado siguiendo el esquema recogido en BONTEMPI, R. (2001): “Hacia una política europea de inmigración y un régimen común en materia de asilo”, en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 53, mayo-junio, 2001. pp. 110-112.

⁶ En los aspectos más generales puede decirse que existe normativa suficiente sobre el trato justo de los ciudadanos de terceros países. Ejemplo de ello son la 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; y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación

- e) Asegurar la admisión por razones humanitarias a través del alcance de los objetivos establecidos sobre una política de asilo común y la plena aplicación de la Convención de Ginebra. Evaluar, además, el avance hacia la creación de un procedimiento de asilo común y de un estatuto uniforme en toda la Unión.

El Tratado de Niza, yendo un poco más lejos que el anterior Tratado de Amsterdam, establece que, a partir del 1 de mayo de 2004, se extenderá el sistema de votación por mayoría cualificada para establecer las condiciones en las que los nacionales de terceros países puedan viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un período no superior a tres meses y las medidas relacionadas con la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales. Sin embargo, no se han introducido algunos ámbitos esenciales incluidos en el Título IV del Tratado CE, como por ejemplo, los relativos al “reparto de la carga” o a las condiciones de entrada y residencia de nacionales procedentes de terceros países⁷.

Para terminar, es importante señalar que la política de inmigración no se puede evaluar sin establecer una relación de ésta con el resto de las políticas comunitarias, como la política exterior, la de empleo o la de desarrollo, así como con la legislación comunitaria interna y externa. Todo ello, en definitiva, se refuerza mutuamente y justifica la exposición de los siguientes apartados.

3. MERCADO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN

La relación entre la inmigración y el mercado de trabajo es el caballo de batalla de la actual política europea en materia de migraciones, precisamente porque el mayor vacío de normativa comunitaria se encuentra en lo referente a la entrada en la UE de inmigrantes económicos. La razón de ello, tiene que ver con la situación económica europea actual y, especialmente, con las necesidades de flexibilidad del mercado de trabajo y los niveles de desempleo que caracterizan al viejo continente.

⁷ CONDE, F. (2001): *La Comunidad Europea tras el Tratado de Niza*, Documento de trabajo nº 01-04, Universidad San Pablo-CEU, Madrid.

En la Eurozona, la tasa de desempleo alcanza el 8,3%, con un 16,3% de jóvenes (15 a 24 años) desempleados sobre el total de la población activa y con una tasa de desempleados de larga duración del 4% en el cuarto trimestre de 2000⁸.

Por otra parte, es necesario apuntar la dificultad técnica de obtención de datos referentes a la cuantificación del fenómeno de la inmigración de la UE. Falta una base mínima de estadísticas comparables en el ámbito comunitario, datos cuantitativos y cualitativos actualizados y un tratamiento transparente de las cifras de inmigración. Además, es destacable que los datos por países oscilan continuamente, debido al establecimiento de contingentes o los continuos procesos de regularización⁹. La posibilidad de obtener un dato fiable del número de inmigrantes en la UE resulta complicada, también, por la imposibilidad de conocer, de forma siquiera mínimamente fiable, la cifra de inmigrantes sin papeles que residen o trabajan en la Unión¹⁰. A pesar de todo ello, la Oficina Estadística Europea publicaba recientemente¹¹ los datos numéricos sobre población extranjera residente de forma legal en la UE, a enero de 1998. En el conjunto de los 15 Estados miembros residen, a 1 de enero de 1998, un total de 374,5 millones de personas, de las cuales 355,5 millones son nacionales de cada país miembro, mientras que 19,1 millones de personas (aproximadamente el 5% del total de la población) son extranjeros. De esos 19 millones de extranjeros, aproximadamente el 70% (más de 13 millones) son extranjeros no comunitarios.

A pesar de que los flujos migratorios masivos con destino a Europa son relativamente recientes, el fenómeno está irremediabilmente ligado a su coexistencia de una tasa elevada de desempleo. De manera que, a pesar de la reciente e importante

⁸ Dato de desempleo, según la definición de la OIT (International Labour Office), ofrecido por Eurostat para la zona euro y correspondiente a junio de 2001. En www.europa.eu.int/comm/eurostat, 24 de agosto de 2001.

⁹ Así, por ejemplo, en el caso español, y tras haberse implementado sucesivos procesos de regularización extraordinaria, el número de inmigrantes que residen actualmente en España es cercano a 1,5 millones. Esta cifra es, insisto, un cálculo aproximado realizado a partir de los resultados de los diferentes procesos de regularización que se han seguido en los últimos meses. Sin embargo, se puede apreciar fácilmente que esta cifra poco tiene que ver con el último dato oficial publicado, a 31 de diciembre de 1999, por el Ministerio de Interior (Dirección General de la Policía), según la cual residen en España un total de 801329 inmigrantes residentes.

¹⁰ Según datos de la Comisión, Europol afirma que existe una considerable inmigración ilegal en la UE y estima en medio millón el número de personas que entran anualmente sin papeles en territorio de la Unión, aunque la imposibilidad de conocer con certeza la cifra de inmigrantes irregulares es obvia. Véase COM (2000) 757 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración, Bruselas, 22 de noviembre de 2000. p. 13.

¹¹ EUROSTAT (2001): Anuario Estadístico, 2001.

reducción de las cifras de desempleo en la Unión, cabría preguntarse hasta qué punto nos podemos permitir unos flujos masivos de inmigración económica cuando en el mercado de trabajo europeo todavía existe un alto número de desempleados.

En todo caso, la necesidad de cubrir ciertos puestos de trabajo que los europeos no quieren desempeñar (servicio doméstico, labores agrícolas, construcción) o que requieren un elevado nivel de cualificación (sector de las telecomunicaciones) nos lleva a plantearnos si es necesario “importar” o no mano de obra procedente de terceros países no comunitarios.

Y al mismo tiempo, incluyendo la variable demográfica, ¿cómo no incentivar la entrada de un número elevado de inmigrantes económicos en la Unión sabiendo que la población activa en Europa comenzará a disminuir en los próximos diez años, mientras que la población mayor de sesenta y cinco aumentará a un ritmo creciente?

Estas tres variables (desempleo, cualificación y envejecimiento) forman el triángulo que recoge los problemas más importantes que se plantean actualmente en la Unión Europea, y se caracterizan por el alto grado de interdependencia que existe entre ellas. Las variables están directamente vinculadas entre sí y en relación al mercado de trabajo, situándose como telón de fondo el panorama migratorio de la UE. A continuación se analizan las variables mencionadas.

3.1. Paro

Los desajustes en el mercado de trabajo son evidentes ante la convivencia de desempleo y la necesidad de mano de obra en ciertos sectores económicos. El dato de desempleo¹² en la UE correspondiente a junio de 2001 es del 8,3%¹³ de la población activa para el conjunto de los doce países de la zona euro. En España, por ejemplo,

¹² Según la definición de la Oficina Internacional del Trabajo (*OIT*), la tasa de desempleo incluye las personas desempleadas mayores de 15 años, a las que estarían dispuestas a comenzar a trabajar en las próximas dos semanas y las que han estado buscando empleo de forma activa en las últimas cuatro semanas.

¹³ Eurostat, www.europa.eu.int/comm/eurostat, 24 de agosto de 2001.

conviven de manera permanente 1,6 millones de parados¹⁴, aproximadamente, con escasez de mano de obra en ciertos sectores como el agrícola, el servicio doméstico o el cuidado de ancianos. Las razones últimas de esta sectorización del mercado de trabajo son básicamente dos: la inmovilidad geográfica de los trabajadores comunitarios¹⁵ y el rechazo por parte de los ciudadanos europeos hacia cierto tipo de empleos¹⁶. El principal problema a analizar está en que esta sectorización del mercado de trabajo europeo, que permite la existencia de paro y de ofertas de empleo no cubiertas, puede crear una presión creciente a la entrada de trabajadores inmigrantes en el corto y medio plazo.

Un argumento económico que nos sirve para apoyar la entrada de trabajadores inmigrantes en respuesta a esta sectorización del mercado de trabajo es el siguiente: la economía europea debe responder a la necesidad de un crecimiento económico sostenido e incrementar lo máximo posible los niveles de competitividad y eficiencia económica. Así, desde el punto de vista del sector empresarial¹⁷ existen fuertes presiones para que se abran canales legales de inmigración y se acompañen, en la medida de lo posible, de una fuerte flexibilización del mercado de trabajo. De ahí que países como Alemania, Holanda, Irlanda, Italia, España y el Reino Unido ya estén preparando (o ya hayan cerrado) programas de admisión de trabajadores extranjeros

¹⁴ En lo que va de año 2001, la cifra máxima de desempleo alcanzada, según datos del Instituto Nacional de Empleo, en www.mtas.es (28/8/2001), corresponde al mes de enero y fue de 1,6 millones de personas, esto es, el 9,60% del total de la población activa. Sin embargo, según la Encuesta de Población Activa (EPA), en www.ine.es (28/8/2001), la tasa de paro en España, para el segundo trimestre del año 2001, es del 12,97% del total de la población activa.

¹⁵ Inmovilidad debida, en gran medida, a obstáculos estructurales como las dificultades de comprar una nueva vivienda, el cambio de idioma o las incompatibilidades entre los sistemas de Seguridad Social de los Estados miembros.

¹⁶ MARTÍN, C. (1997): “Los movimientos migratorios”, *España en la nueva economía*, pp. 227-240, Alianza Editorial, Madrid.

¹⁷ Es importante señalar que en las cuestiones relacionadas con la inmigración, y en la Unión, hay que asumir la existencia de tres posturas enfrentadas. La Immigration Law Practitioner’s Association apunta que los Estados miembros, por una parte, se respaldan en la obligación de proteger a sus ciudadanos, de ahí el énfasis en las cuestiones relacionadas con el mantenimiento del orden, la seguridad y la policía. Las empresas, por otro lado, necesitan mano de obra barata y adaptable, y por tanto valoran muy positivamente la entrada de inmigrantes económicos en la UE. Las demandas de los empresarios pasan por cubrir una serie de puestos de trabajo con rapidez y eficacia, para mantener los salarios en el nivel más bajo posible y ser competitivos. Los inmigrantes, por su parte, tratan de alcanzar sus metas personales y fundamentalmente económicas en la emigración, buscando además la protección de sus derechos individuales. Véase ILPA (2001): Response to the European Commission’s “Community immigration policy”, en www.ilpa.org/submissions/ecimpolicy.htm, 19 de julio de 2001. pp. 4 y 7.

para cubrir las necesidades de ciertos sectores que se encuentran afectados por la falta de mano de obra¹⁸.

3.2. Cualificación

De la exposición precedente subyace inmediatamente la introducción de la segunda variable propuesta, puesto que los empleos que, a priori, no aceptan los europeos son precisamente aquellos que requieren una baja cualificación y son los que, en general, aceptan los inmigrantes.

Siguiendo con el argumento que se empleaba en el apartado anterior, se está produciendo una asimetría en el cruce cualitativo entre oferta y demanda, esto es, en el tipo de trabajos que se ofrecen y el tipo de empleos que se demandan por parte de nacionales y extranjeros. Es en este sentido en el que deben enmarcarse los debates actuales sobre el mercado de trabajo de la UE. En caso de competencia entre los trabajadores nacionales y extranjeros, ¿se deben ceder los empleos de esos sectores que utilizan mayoritariamente mano de obra poco cualificada a los inmigrantes? Y en ese caso, ¿hasta dónde?, ¿cómo asegurarse de que los nacionales rechazan un puesto de trabajo en concreto?

Ahora bien, las necesidades de mano de obra no sólo se refieren a empleos que apenas necesitan cualificación. El Informe conjunto sobre el empleo de 2000¹⁹ resalta la fuerte necesidad de encontrar soluciones para la escasez de mano de obra cualificada. Para el año 2002 se estima un total de 1,6 millones de puestos de trabajo vacantes derivados de una falta de cualificaciones en materia de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), mientras que los individuos del nivel inferior de la gama de cualificaciones de las empresas de TIC corren el riesgo de quedar excluidos de las nuevas oportunidades que ofrece la sociedad de la información y el conocimiento²⁰.

¹⁸ BONTEMPI, R. (2001): "Hacia una política europea de inmigración y un régimen común en materia de asilo", en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 53, mayo-junio, 2001.

¹⁹ COM (2000) 551 final: Informe conjunto sobre el empleo de 2000. Bruselas, 6 de septiembre de 2000.

²⁰ CONSEJO (2000): Dictamen del Comité del Empleo y del Mercado de Trabajo. Doc. 6557/00, Bruselas, 6 de marzo de 2000. p. 10.

Sin embargo, volviendo a la necesidad de trabajadores menos cualificados, “(...) la escasez en las áreas tradicionales que exigen poca cualificación, tales como la agricultura y el turismo, continúa incluso donde existen altos niveles de desempleo, a pesar de los esfuerzos por luchar contra ese fenómeno. Esta escasez podría amenazar la competitividad de la UE en la economía global”²¹. Así por ejemplo, en el caso de España, la tasa de paro en julio de 2001 fue del 8,65% de la población activa. Del total de desempleados, aproximadamente el 55% de las personas pertenecen al sector servicios²², en el que se incluyen empleos como los de la hostelería o el trabajo doméstico, lo cual es indicativo de la relación entre el desempleo y la necesidad de mano de obra.

En último término, el tratamiento del paro y la inmigración pasa por la aceptación de ambas realidades. La relación entre el tratamiento de los flujos migratorios y los niveles de cualificación es una cuestión difícil de abordar, especialmente por la falta de datos sobre el nivel de formación de los extranjeros y su relación directa con el tipo de trabajo que realizan²³. Al mismo tiempo, es importante señalar lo irremediable de las diferencias en el trato entre los inmigrantes altamente cualificados y los que no lo son. De hecho, un informe de la Fundación Bertelsmann²⁴ recomienda la instrumentación de políticas diferentes para el caso de los migrantes altamente cualificados y aquellos con baja cualificación, procedentes en ambos casos de países en vías de desarrollo. Según el informe, en el primer caso debe incentivarse la inversión y el contacto del emigrante (trabajador o estudiante) cualificado con su país de origen. Los beneficios de este tipo de personas cualificadas deben compartirse entre los países de origen y destino de las migraciones. Las políticas de admisión de estos inmigrantes deberían encontrar el equilibrio entre los intereses de las empresas en el acceso a un mercado global, por una parte, y los intereses de los trabajadores nacionales, que piden protección contra la entrada de trabajadores extranjeros, por otro.

²¹ COM (2000) 757 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración. Bruselas, 22 de noviembre de 2000. p. 29.

²² Ambos datos corresponden al Instituto Nacional de Empleo y se han obtenido en www.mtas.es, 28 de agosto de 2001.

²³ La dificultad de medir la cualificación de los inmigrantes que llegan a la Unión es obvia. Es más, uno de los mayores problemas en cuanto a los datos es que normalmente los registros no informan sobre las características personales de los inmigrantes, perspectivas, recursos educativos o profesionales, etc.

²⁴ BERTELSMANN GROUP FOR POLICY RESEARCH (2000): “Migration in the new Millennium. Recommendations of the Transatlantic Learning Community”, Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh, 2000. p. 14.

Además, según el Bertelsmann Group for Policy Research, en el caso de los inmigrantes con baja cualificación, deberían implementarse programas para trabajadores de temporada (o temporeros) sólo si se dan las siguientes condiciones:

- a) Que haya un nivel adecuado de control de la inmigración y el trabajo irregulares.
- b) Que se den incentivos a los empleadores para contratar a trabajadores nacionales o para adoptar otro tipo de actuaciones, como la mecanización.
- c) Que los acuerdos bilaterales con terceros países encabecen la lista de los acuerdos de cooperación en la UE con la finalidad de reducir la inmigración ilegal y de asegurar la readmisión de los irregulares por parte de sus países de origen.

Este planteamiento es claramente discriminatorio en favor de los inmigrantes cualificados, aunque está muy en la línea de los acuerdos celebrados por algunos países para facilitar la emigración de trabajadores muy cualificados, concretamente para el sector de las telecomunicaciones. La propia Comisión²⁵ reconoce que “(...) se observa, desde mediados de los años 80, una polarización cada vez mayor entre las situaciones de los inmigrantes cualificados y los no cualificados”.

Ahora bien, en cierto sentido, esta marcada diferenciación no parece responder a la realidad, como bien demuestra este dato: en el caso español y en la rama de actividad correspondiente al servicio doméstico, el 2,7% de los trabajadores ocupados son españoles según la encuesta de población activa, mientras que el 31,3% son extranjeros no comunitarios (con permiso de trabajo)²⁶. Parece indiscutible que la mayor parte de los extranjeros desempeñan trabajos que requieren una escasa cualificación y que son necesarios en nuestra sociedad. Ello implica, en definitiva, la necesidad de una regulación coherente y acorde con la realidad imparable de la inmigración.

²⁵ COM (2000) 757 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración. Bruselas, 22 de noviembre de 2000. p. 29.

²⁶ Dato del COLECTIVO IOÉ en base a INE, cuarto trimestre de 1998 EPA, en COLECTIVO IOÉ (2000): “Perspectiva laboral de la inmigración en España”, *Documentación Social*, nº 21, octubre-diciembre de 2000, pp. 91-110.

Con la finalidad de abordar una regulación coherente para el conjunto de la UE, el día 11 de julio de 2001 la Comisión Europea adoptó una propuesta de Directiva del Consejo sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales procedentes de terceros países, con fines de empleo por cuenta propia o ajena²⁷. Esta es la herramienta más útil, propuesta hasta el momento por la Unión, para la gestión de los flujos migratorios en relación con la búsqueda de empleo en la Unión por parte de nacionales de países no comunitarios, y es también un proyecto de unificación de la legislación comunitaria de cara a la posible introducción de un permiso único de trabajo y residencia.

La mencionada propuesta introduce un marco legal flexible que tiene en cuenta las diferencias en la evolución de los mercados de trabajo y las necesidades de los empresarios europeos. Por lo que respecta a las posibilidades de empleo para los inmigrantes, se introduce una restricción que afecta positivamente a los europeos desempleados, y que consiste en que los empleadores deberán acudir en primer lugar a los trabajadores europeos para cubrir sus demandas de empleo, aunque pasado un mes de búsqueda en el mercado de trabajo comunitario, los empresarios podrán acudir a los trabajadores no comunitarios o no preferentes en función de otros acuerdos que tenga firmados la UE (por ejemplo, con la OMC-AGCS). La propuesta contiene, además, la opción del establecimiento de programas nacionales específicos para fijar cupos (como ya ha declarado Alemania, para el caso de trabajadores altamente cualificados), la posibilidad de que los empresarios aporten fondos para establecer programas de formación e integración de los candidatos a ocupar puestos de trabajo y la posibilidad de instrumentar programas que sirvan para detectar las posibles deficiencias sectoriales del mercado de trabajo.

Sin embargo, la aprobación de la Directiva podría encontrar reticencias por parte de los Estados miembros, además de que el instrumento legal propuesto puede no suponer un valor añadido significativo para la Unión si los Estados miembros no son capaces de aunar sus posturas sobre las políticas nacionales en materia de inmigración y

²⁷ COM (2001) 386 final: 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. Bruselas, 11 de julio de 2001.

de avanzar hacia unos principios comunes que sean base de la política comunitaria de inmigración.

3.3. Envejecimiento

El estudio del mercado de trabajo en Europa también está indiscutiblemente ligado al análisis de los factores demográficos, puesto que las tendencias de envejecimiento de la población afectan no sólo a las tasas de dependencia y a los sistemas de Seguridad Social sino también a la evolución de la población activa, esto es, la oferta de trabajo.

Eurostat²⁸ nos ofrece algunos datos referidos al crecimiento de la población en Europa, al incremento de las personas de la tercera edad (mayores de 65 años) y a la evolución de la población activa (personas con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años) entre los años 1975 y 2025 (ver cuadro 1). Estos datos nos demuestran que el incremento natural de la población europea es cada vez menor, el porcentaje de personas de la tercera edad crece muy rápidamente, y por tanto, la población activa irá disminuyendo en los próximos años. Eurostat calcula que además, la población europea comenzará a disminuir a partir de 2025, y que las tendencias al envejecimiento y a la reducción de la población en edad de trabajar se acentuarán.

²⁸ COM (2000) 757 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración. Bruselas, 22 de noviembre de 2000. p. 26.

CUADRO 1:
EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES DEMOGRÁFICOS

	1975	1995	Variación 1975-1995	2025*	Variación 1995-2025*
Población (en millones)	349	372	6,59%	386	3,76%
Personas de tercera edad (%)	13	15,4	18,4%	22,4	45,45%
Población activa (en millones)		225		223	- 0,88%

* Estimaciones

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat señalados en COM (2000) 757 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración. Bruselas, 22 de noviembre de 2000. p. 26.

En el contexto recién expuesto, es obvio que la UE debe adoptar una postura con respecto al papel que han de cumplir las migraciones ante el reto demográfico que se plantea y el desfase generacional entre trabajadores activos y sujetos pasivos que se está produciendo. En este sentido, la evolución actual de los indicadores demográficos europeos es preocupante por lo que se refiere especialmente al equilibrio financiero. En referencia a este último (y especialmente a los sistemas de pensiones), más relevante que el índice de dependencia demográfica²⁹ (número de personas mayores de 65 años con respecto al número de personas con edades comprendidas entre los 15 y los 64 años) es la evolución del índice de dependencia económica, que tiene en cuenta el factor

²⁹ El índice de dependencia demográfica de la totalidad de los Quince ha aumentado en los últimos decenios pasando de algo más del 16% en 1960 a alrededor del 28% en 2000. Esto es debido a que el incremento del número de pensionistas ha sido muy rápido por la reducción de la edad efectiva de abandono de la vida laboral. Sin embargo, ese aumento no es importante comparado con la evolución futura que pronostica Eurostat. El coeficiente de dependencia se duplicará entre 2000 y 2050, pasando de aproximadamente el 28,3 en el año 2000 al 55,9 en 2050. Véase COM (2000) 622 final: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre la evolución futura de la protección social desde una perspectiva de largo plazo: Pensiones seguras y viables. Bruselas, 11 de octubre de 2000.

corrector de la tasa de desempleo, esto es, mide el número de personas empleadas con respecto al número de personas, con 20 años o más, que no lo están. Según la Comisión³⁰ el coeficiente de dependencia económica en la UE para 1999 era de 0,86, lo que significa que hay casi tantas personas en edad activa desempleadas como empleadas.

Además, podría ocurrir que el coeficiente de dependencia económica se vea afectado negativamente por el aumento del coeficiente de dependencia de la tercera edad, pero si se reduce el número de las personas inactivas entre la población en edad laboral, será posible aliviar la carga financiera que para los trabajadores activos supondrá el envejecimiento. Y el incremento de las tasas de actividad³¹ es, precisamente, una de las medidas por las que la Unión está apostando más fuertemente como medida para evitar el desequilibrio entre trabajadores activos y pasivos, el colapso de los sistemas de pensiones y la ineficiencia de un sistema en el que la protección social afronta elevados niveles de desempleo.

De todos modos, es posible introducir algún elemento de optimismo en el análisis que se está realizando. Se espera que la situación futura sea menos desfavorable de lo que podría parecer, ya que el incremento de las tasas de empleo está bajo control y constituye una de las principales luchas de la UE, que está tratando de evitar por todos los medios el abandono anticipado de la actividad laboral, entre otras medidas propuestas para aumentar la tasa de actividad en la Unión³².

Por otra parte, la evolución de la productividad de los trabajadores (europeos o extranjeros) será también decisiva en cuanto al alcance de los fines económicos de la Unión, y sin perjuicio de los medios que hayan de utilizarse, esto es, dejando de lado si el crecimiento económico y el incremento de la competitividad se produce utilizando

³⁰ COM (2000) 622 final: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre la evolución futura de la protección social desde una perspectiva de largo plazo: pensiones seguras y viables. Bruselas, 11 de octubre de 2000. p. 7.

³¹ Según datos obtenidos del Anuario Estadístico de Eurostat, 2001, la tasa de actividad masculina correspondiente al intervalo de edad entre los 15 y los 64 años de edad, para el conjunto de los 15 Estados miembros, en 1999, fue del 78,1%. Para el caso de las mujeres, la tasa de actividad en el mismo año y para el conjunto de la UE resultó del 59,2%.

³² Incrementar la tasa de actividad en la UE es uno de los retos básicos establecidos dentro de las reformas estructurales que se están llevando a cabo en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo. Algunas medidas concretas son el incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral o el fomento de la contratación o la continuación en el mercado de trabajo de personas mayores de 50 años.

mano de obra nacional o extranjera. Ello tiene importancia en un mercado de trabajo, el de la UE, en el que el crecimiento de la productividad laboral entre 1996 y 1999 se mantuvo constante (1%), mientras que en nueve de los quince Estados miembros el incremento de la productividad laboral descendió en 1999 con respecto a 1996³³. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que en algún caso se han producido aumentos globales de la productividad en sectores que emplean a inmigrantes. En el sector agrícola, en algunos sectores fabriles y en algunos servicios se calcula que la escasez de inmigrantes tendría consecuencias negativas³⁴.

El alcance de las diferentes opciones planteadas (incremento de la tasa de actividad o de la productividad) es, en cualquier caso, limitado. Sería poco práctico no tener en cuenta la variable migratoria, puesto que la población europea crece actualmente gracias a la llegada de inmigrantes. El incremento de las migraciones netas³⁵ por 1000 habitantes fue de 2,0 en 1999 y de 1,8 en 2000 para el conjunto de los Quince³⁶. De no ser por estas cifras positivas de migración neta, Alemania, Italia y Suecia tendrían, según las estimaciones de Eurostat para el año 2000, un crecimiento natural de población negativo³⁷.

A pesar de la importancia de los flujos migratorios internacionales, la postura de la Unión con respecto a las migraciones de reemplazo no se expresa claramente. De cualquier forma, la Unión se inclina más hacia la movilidad intraeuropea, la reforma de los sistemas de pensiones, la ampliación de los años de permanencia en el mercado de trabajo y la movilización de los colectivos europeos más castigados por el desempleo³⁸, que hacia la apertura indiscriminada de las puertas de Europa a los nacionales procedentes de países no comunitarios. El aumento de las tasas de empleo y de los indicadores de actividad son, por lo tanto, activos esenciales en las reformas que han de llevarse a cabo para superar los obstáculos estructurales que caracterizan al mercado de

³³ COM (2000) 551 final: Informe conjunto sobre el empleo de 2000. Bruselas, 6 de septiembre de 2000.

³⁴ COM (2000) 757 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración. Bruselas, 22 de noviembre de 2000. p. 30

³⁵ Diferencia entre el incremento de la población total, en un período prefijado, y el incremento natural de la población nacida en el país que se considere (la diferencia entre nacimientos y muertes).

³⁶ www.europa.eu.int/comm/eurostat, 24 de agosto de 2001.

³⁷ EUROSTAT (2001): Anuario Estadístico.

³⁸ Se trata, básicamente, de aprovechar al máximo el potencial europeo de empleo antes que echar mano de los trabajadores extranjeros, sobre todo teniendo en cuenta las elevadas tasas de desempleo que tenemos en Europa.

trabajo europeo. Quizás las migraciones de reemplazo no serían válidas para compensar el envejecimiento demográfico, porque se necesitaría tal cantidad de inmigrantes que la asimilación social y económica de los mismos resultaría muy complicada (dando lugar a tensiones sociales realmente peligrosas). De ahí que la Comisión³⁹ señale que el número de personas de edad crecerá de tal modo que ni un rápido aumento de la fertilidad⁴⁰, ni ningún nivel realista de inmigración pueden detener el incremento del coeficiente de dependencia de la tercera edad. No obstante, la inmigración puede ayudar a aumentar el nivel de empleo.

Según la División de Población de Naciones Unidas⁴¹, en Europa no debe instrumentarse, de ningún modo, una política migratoria de mínimos que proteja, siquiera escasamente, las fronteras europeas. Lejos de ello, según este Organismo, resulta imprescindible para el viejo continente abrir las puertas a la inmigración para cambiar la fuerte tendencia de envejecimiento actual. Las proyecciones de la ONU indican que la disminución de la población en Europa es inevitable en ausencia de migraciones de reemplazo.

En referencia a las tres variables propuestas al inicio de este apartado y a modo de conclusión, se puede afirmar que, en ausencia de la toma medidas que permitan solucionar los problemas con que nos enfrentamos y de continuar la tendencia de envejecimiento actual podría esperarse un incremento de las presiones sobre el mercado de trabajo europeo. En este caso, la falta de trabajadores presionaría los salarios al alza, disminuyendo así las tasas de desempleo. Todo ello podría redundar, finalmente, en un incremento futuro, todavía mayor, de las presiones migratorias, de forma que debería encontrarse un equilibrio entre todas las variables que permita una evolución futura satisfactoria de la sociedad y economía europeas.

³⁹ COM (2000) 622 final: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre la evolución futura de la protección social desde una perspectiva de largo plazo: Pensiones seguras y viables. Bruselas, 11 de octubre de 2000. p. 6.

⁴⁰ La media de 2,1 hijos por mujer asegura el reemplazo generacional, sin embargo en la mayor parte de la UE esa media está por debajo de 1,5, y en algunos países se sitúa en torno al 1. Ahora bien, es necesario señalar que los cambios en la tasa de fertilidad sólo empiezan a influir en el mercado laboral veinte años después de producirse.

⁴¹ POPULATION DIVISION (2000): *Replacement Migration*, United Nations. www.un.org

Finalmente, la Unión tiene ante sí el reto de cuantificar necesidades y regular los niveles de inmigración que considere admisibles para el conjunto de los quince Estados miembros, y que permitan afrontar racionalmente los actuales retos demográficos, económicos y sociales.

4. ACUERDOS CON TERCEROS PAÍSES

Las presiones migratorias que caracterizan la actualidad suponen una afluencia continua de inmigrantes hacia la UE en busca de nuevas oportunidades. Ello implica una necesidad imperiosa de regular la entrada de inmigrantes a la Unión, con el objetivo de actuar de forma racional y frenar la llegada cada vez mayor de inmigrantes irregulares al territorio comunitario. Esta gestión racional pasa, inevitablemente, por la revisión de las relaciones exteriores de la Unión y la celebración de acuerdos con terceros países.

La Comisión Europea⁴² ha definido las líneas maestras de la gestión de los flujos migratorios, poniendo un especial interés en la colaboración con los países de origen (y tránsito) de los emigrantes, a través, básicamente, de dos vías: la reducción de los factores que empujan a la emigración (participando y ayudando al desarrollo económico de los países menos desarrollados) y la colaboración para la gestión de los flujos migratorios de forma conjunta y fiel a los intereses de ambas partes (países de origen y de destino de las migraciones).

La denominación genérica que tanto se está utilizando en la actualidad de “acuerdos con terceros países” resulta vaga e imprecisa. De modo que, en virtud de la precisión y la corrección semántica se distinguirán tres tipos de acuerdos: los acuerdos o políticas de codesarrollo, los acuerdos de colaboración con terceros países para la ordenación de los flujos migratorios o acuerdos de co-gestión de las migraciones, y los acuerdos de readmisión⁴³.

⁴² COM (2000) 757 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración. Bruselas, 22 de noviembre de 2000.

⁴³ Los acuerdos de readmisión serán tratados en un apartado posterior por considerarse, de facto, más una medida de gestión de las migraciones (de iniciativa unilateral) que un tipo de acuerdo bilateral entre países.

4.1. ¿Cuáles son los objetivos últimos de las políticas de codesarrollo?

Probablemente el fenómeno de las migraciones no se daría si no hubiese detrás unas causas que impulsan a los individuos a abandonar sus hogares y sus países. Esas razones están directamente relacionadas con unos objetivos y expectativas, en la mayor parte de los casos económicas, que a menudo resultan inalcanzables en los países de los que provienen los inmigrantes. Los estímulos que encuentran las personas a la hora de abandonar su lugar de nacimiento tienen que ver normalmente con las diferencias salariales, las diferencias de renta, el desempleo o las expectativas de mejora en el país de destino con respecto al país de origen. Este argumento es el que ha llevado a la Unión a plantear el desarrollo económico de los países de los que provienen los inmigrantes como la mejor opción para que no se incremente a un ritmo exponencial el volumen de los flujos migratorios.

En el Consejo Europeo de Tampere⁴⁴ los Quince acordaron que la Unión Europea “necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los Estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos (...). Con tal finalidad se invita a la Unión y a los Estados miembros a que contribuyan,..., a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión (...) elemento clave para lograr el éxito de esta política será la colaboración con terceros países interesados, con el objeto de fomentar el codesarrollo”. Así pues, por lo que se refiere a las políticas de codesarrollo, se trata de tener bien presentes asuntos como los derechos humanos o la pobreza en la cooperación para el desarrollo establecida con regiones de origen y tránsito de los inmigrantes.

El contexto en el que nos movemos, la cooperación para el desarrollo de terceros países, requiere un marco de diálogo permanente y coherente en los niveles nacional y europeo y un amplio debate social sobre la eficacia de la ayuda, la suficiencia de los desembolsos por parte de los países desarrollados, en este caso por parte de la UE, y la

⁴⁴ CONSEJO (1999): Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusión número 11.

utilidad de la cooperación con respecto a la estrategia de manejo de la inmigración en la Unión.

Por lo que respecta a la valoración de la eficacia de los fondos públicos en la solución de la pobreza, que afecta de forma severa a algunos países, es posible que una intervención más completa y global, con acciones sectoriales y territoriales, fuese más útil. Debería valorarse la participación del mundo empresarial en la promoción de micro empresas así como en la aportación de medios y medidas para el desarrollo.

Sin embargo, este tipo de propuestas se encuentran generalmente con la escasa participación de la sociedad civil y del sector privado en general en los asuntos relacionados con la cooperación para el desarrollo, y especialmente con la aportación económica desinteresada. De ahí que la cooperación para el desarrollo, en términos generales, sea insuficiente y se hable a menudo del “cansancio de la ayuda” por parte de los países desarrollados.

En cuanto a la utilidad de la cooperación en relación a la estrategia de gestión de los flujos migratorios, es relativamente incierta. Cabría pensar que si las políticas de codesarrollo fuesen realmente útiles para alcanzar el objetivo de reducción de las migraciones, esta sería, sin duda, la mejor opción tanto para los países de origen como de destino de las migraciones⁴⁵.

En cualquier caso, la UE ha decidido que cuando se programan e implementan planes de cooperación y desarrollo debe tenerse muy en cuenta la dimensión migratoria del tercer país en cuestión, además de actuar especialmente sobre variables como la educación, la formación o la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres⁴⁶.

⁴⁵ Se parte de la base de que, en principio, las personas no desean trasladarse a otro país o continente para ver realizadas ciertas metas personales.

⁴⁶ COM (2001) 387 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un método abierto de coordinación para la política de inmigración comunitaria. Bruselas, 11 de julio de 2001. p. 10.

Debe especificarse que existen programas de desarrollo generales⁴⁷, incluidos, en su mayoría, en la acción exterior de la Unión, y planes de desarrollo específicos enmarcados en las propuestas de codesarrollo con fines de gestión de los flujos migratorios. Las políticas de codesarrollo a las que me refiero más ampliamente están especialmente dedicadas a propiciar el desarrollo económico y reducir, por tanto, los *push factors*⁴⁸ estrictamente económicos de los países de origen de las migraciones.

4.1.1. Los programas de desarrollo específicos del ámbito de las migraciones: Los Planes de Acción

La línea presupuestaria B7-667 del presupuesto general de la UE⁴⁹ contiene los gastos asignados a la cooperación con los terceros países en el ámbito de las migraciones. La asignación presupuestaria fue, en el año 2001, de 10 millones de euros, que supone el 0,12% del total asignado a la acción exterior de la Comunidad⁵⁰, lo cual nos da una idea de lo reducida que es la cantidad en términos relativos. Esta partida presupuestaria se creó para financiar programas y proyectos en el marco de los acuerdos con terceros países de origen y tránsito de las migraciones. El destino principal de esta aplicación presupuestaria son los Planes de Acción transpilares (diseñados por el Grupo de alto nivel “Asilo y Migración”) para algunos países de origen y tránsito de

⁴⁷ Los problemas de la inmigración y del asilo han pasado a ser competencia comunitaria, de modo que deberían incorporarse más específicamente a los programas y medidas comunitarias generales con terceros países. Esto es particularmente destacable para el caso de programas como el Programa de Asistencia Técnica para los Nuevos Estados Independientes y Mongolia (TACIS), el Programa de Asistencia a Europa Central y Oriental (PHARE) o el Programa MEDA (Medidas Técnicas y Financieras de Acompañamiento a la Reforma de Estructuras Económicas y Sociales en el Marco de la Asociación Euromediterránea). Además, las migraciones deberían formar cada vez más parte del diálogo que tiene lugar en el marco de los acuerdos de asociación y cooperación, y los debates con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Resulta indicativo de la inclusión de los asuntos de inmigración en diálogos y negociaciones con terceros países el acuerdo alcanzado, en febrero de 2000, para la repatriación de inmigrantes ilegales hacia los países de origen cuando se trata de países ACP.

⁴⁸ *Push factors* son todos aquellos factores que empujan a un individuo a abandonar su lugar habitual de residencia o trabajo, esto es, normalmente su lugar de nacimiento. Algunos de estos factores ya han sido mencionados: salarios más elevados en el país de destino que en el país de nacimiento del emigrante, mayores posibilidades de renta en general, oportunidades de empleo, expectativas de mejora, mejores servicios sociales y protección social al amparo del Estado de bienestar, respeto a los derechos humanos, etc.

⁴⁹ DOCE L 56: Aprobación Definitiva del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2001, 26 de febrero de 2001.

⁵⁰ Subsección presupuestaria B7.

solicitantes de asilo y migrantes: Afganistán y zona limítrofe, Marruecos, Somalia, Sri Lanka, Irak y Albania y región colindante⁵¹.

Los Planes de Acción se basan en la premisa de que debe adoptarse un planteamiento común que preste atención a los factores políticos y socioeconómicos que propician el abandono del país de procedencia⁵², sin pasar por alto que cada uno de estos países tiene una problemática específica y diferente. De ahí que antes de continuar con el desarrollo de este apartado sobre la política de codesarrollo se expongan brevemente algunos datos sobre las regiones consideradas en los Planes de Acción⁵³.

En el caso de **Marruecos**, las fricciones diplomáticas y las tensiones con la UE, y sobre todo con España, se han hecho especialmente patentes en los últimos meses, debido al fortísimo incremento de la inmigración irregular⁵⁴. Todo parece indicar que, a pesar de que el Plan de Marruecos es el que contiene más medidas relativas a las cuestiones migratorias, y por tanto mayor apoyo económico en este sentido, la aplicación del Plan de Acción no resulta absolutamente satisfactoria en relación a la responsabilidad de gestión compartida de la inmigración irregular. Concretamente, Marruecos pide a la Unión que se haga mayor hincapié sobre la dimensión socioeconómica del Plan, y no tanto sobre los temas relacionados con la seguridad, que son los que preocupan especialmente a la UE. Estas y otras objeciones del Gobierno marroquí a algunas cuestiones planteadas por la Unión hacen que el Plan para Marruecos no sea considerado de igual forma por ambas partes, perdiendo, en consecuencia, eficacia en su aplicación.

En **Sri Lanka**, la UE financia proyectos a favor de personas que han regresado y especialmente de personas desplazadas en el interior del país. El diálogo entre Sri Lanka

⁵¹ El Consejo de Asuntos Generales de octubre de 1999 aprobó los Planes de Acción relativos a las regiones anteriormente citadas (excepto para Albania y zona limítrofe, que se aprobó en junio de 2000) y se elevaron posteriormente al Consejo Europeo de Tampere.

⁵² CONSEJO (2000): Adopción del informe del Grupo de Alto Nivel “Asilo e inmigración” al consejo de Niza. Doc. 13993/00, Bruselas, 29 de Noviembre de 2000. p. 4.

⁵³ Toda la información referente los Planes de Acción se ha obtenido de los documentos del Consejo 8939/00, 13993/00 y 13993/00 ADD 1.

⁵⁴ Uno de los principales asuntos que afectan a las relaciones entre España y Marruecos es la constante llegada de pateras a las costas españolas a través del Estrecho de Gibraltar. Según el diario “El País”, 22 de agosto de 2001, p. 12, los días 18 y 19 de agosto de 2001 se produjo el récord histórico de detención de inmigrantes, cuando fueron interceptadas 800 personas que intentaban entrar clandestinamente en Andalucía y Canarias.

y la Unión todavía está en marcha, con la finalidad de avanzar el proceso con un espíritu de cooperación. Actualmente se están celebrando reuniones entre el Grupo de Alto Nivel y las autoridades del país, que piden apoyo para asegurar el respeto a los derechos humanos, para la formación de policía, el desarrollo de legislación y la rehabilitación y reconstrucción de algunas zonas, entre otras necesidades.

Afganistán⁵⁵ recibe apoyo de la UE en áreas como la asistencia humanitaria, la reconstrucción de sistemas agrícolas, el apoyo a medios de subsistencia seguros, la salud y la educación. Se atienden también de forma especial las necesidades de los desplazados internos del país y se llevan a cabo proyectos que incentiven los movimientos de regreso de la población.

La Unión centró sus esfuerzos en **Somalia** para avanzar en el proceso de paz y alcanzar la estabilidad política. Se han financiado hasta el momento proyectos relacionados con la agricultura, la desmovilización, la educación, la seguridad alimentaria, la ganadería y la pesca. También se han concedido ayudas para los refugiados, así como para la organización de seminarios en los que se estudian las posibilidades de regreso voluntario a Somalia de personas cuyas solicitudes de asilo han sido rechazadas.

En **Iraq**, la UE mantiene la ayuda humanitaria a pesar de los obstáculos que existen como consecuencia de la situación política actual. A Turquía se le pide que colabore con la Unión (puesto que las migraciones forman parte del proyecto de Asociación para la Adhesión) por lo que respecta al intercambio de información pertinente para la elaboración de políticas de asilo y migración, y en calidad de país fronterizo con Iraq. Turquía se ha declarado dispuesta a debatir acuerdos bilaterales de tránsito con los Estados miembros de la UE para la repatriación voluntaria y manifestó así mismo sus dificultades para efectuar repatriaciones desde su territorio esperando

⁵⁵ De los países para los que se han aprobado Planes de Acción, Afganistán, Somalia e Iraq no cuentan con gobiernos internacionalmente reconocidos, de manera que la ejecución de los planes sea más complicada y deba llevarse a cabo especialmente a través de la cooperación con las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, y explorando las posibilidades de colaborar con los países vecinos.

ayuda por parte de la Unión para celebrar acuerdos de readmisión con países terceros como Pakistán, Bangladesh y Sri Lanka⁵⁶.

Albania es en la actualidad país de tránsito de las migraciones, y no de origen⁵⁷. La UE ha conseguido incluir las cuestiones migratorias en el diálogo político del proceso de estabilización y en otros diálogos bilaterales. Se ha avanzado mucho en lo tocante a la ayuda humanitaria y al apoyo a las estructuras administrativas en general. Vista la envergadura de las iniciativas emprendidas, debería concederse una importancia particular al desarrollo de estructuras en materia de migración y asilo, que deberán prestar especial atención a la aplicación de la legislación albanesa de asilo de 1997, la lucha contra el tráfico de seres humanos y las redes ilegales del mismo, la eficacia de controles fronterizos, incluyendo las instalaciones de acogida, las posibilidades de retorno y las medidas para facilitarlos. Actualmente se está debatiendo la extensión del Plan de Actuación para Albania y su región vecina hasta abarcar toda la región balcánica occidental⁵⁸.

En términos generales, los Planes de Acción incluyen propuestas de medidas de cooperación con los países afectados en tres ámbitos: política exterior, desarrollo y asistencia económica, y migración y asilo. La Comunidad ha logrado financiar la mayoría de las medidas correspondientes a los capítulos de desarrollo y ayuda económica. Sin embargo, en el campo de la migración el presupuesto comunitario no dispone de una dotación suficiente. Es obvio que las posibilidades financieras mejorarían considerablemente las condiciones de ejecución de los Planes de Acción, aunque sería muy recomendable actuar mediante criterios de eficiencia económica en el sentido de evitar la superposición de estas ayudas contenidas en los planes con otros proyectos.

En cualquier caso, todavía hay mucho que trabajar en el desarrollo y aplicación de los Planes de Acción. Dos cuestiones son especialmente relevantes: por una parte, la

⁵⁶ CONSEJO (2001): Informe del Grupo de Alto Nivel “Asilo y Migración” sobre las actividades emprendidas durante la presidencia sueca. Doc. 8724/01. Bruselas, 18 de mayo de 2001. p. 4

⁵⁷ CONSEJO (2001): Informe del Grupo de Alto Nivel “Asilo y Migración” sobre las actividades emprendidas durante la presidencia sueca. Doc. 8724/01. Bruselas, 18 de mayo de 2001. p. 2.

⁵⁸ CONSEJO (2001): Informe del Grupo de Alto Nivel “Asilo y Migración” sobre las actividades emprendidas durante la presidencia sueca. Doc. 8724/01. Bruselas, 18 de mayo de 2001. p. 8

financiación es escasa y prioritaria, puesto que la aplicación de los programas supone un coste muy elevado, pero es indispensable, y por otro lado, la efectividad de las políticas de codesarrollo, en lo relevante a la reducción de los flujos migratorios con destino a Europa, puede ser puesta en entredicho, poniéndose en tela de juicio el que el desarrollo económico de un país suponga, siquiera en el largo plazo, una reducción efectiva de las decisiones de emigración de sus ciudadanos. En este sentido, parece un poco utópico pensar que el establecimiento de Planes de Acción para el desarrollo de ciertas regiones o países puede contribuir a la reducción global de los flujos migratorios. Si ello fuese a resultar plenamente efectivo, la conclusión sería que la única política migratoria capaz de contener el fuerte incremento en el volumen de los flujos migratorios sería aquella dedicada exclusivamente a paliar las consecuencias del subdesarrollo en el mundo. En cualquier caso, los resultados del impacto de las políticas de codesarrollo sobre las presiones migratorias deberían formar parte de una estrategia a medio o largo plazo, puesto que los resultados del desarrollo económico no son de ningún modo inmediatos.

4.1.2. Otras actuaciones relacionadas con las políticas de codesarrollo

En el presupuesto comunitario se recogen también otras aportaciones presupuestarias relacionadas con el desarrollo de países menos adelantados y su impacto sobre la emigración. La sección presupuestaria que recoge la financiación de la cooperación con los países en desarrollo de Asia, América Latina y del África Austral incluida Sudáfrica⁵⁹, asigna un total de 904,25 millones de euros para el año 2001. De forma específica, dentro de esta asignación presupuestaria se destina la cantidad de 36 millones de euros para la ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países de Asia⁶⁰, lo cual supone el 3,98% de lo que se destina a cooperación con los países asiáticos menos desarrollados. Para el caso de América Latina, en referencia a la financiación de la ayuda a las poblaciones desarraigadas en esta región, no se especifica en el momento de la aprobación del presupuesto una cantidad concreta⁶¹, aunque sí existe la partida

⁵⁹ Se refiere a la línea presupuestaria B7-3.

⁶⁰ Rúbrica B7-302.

⁶¹ La línea presupuestaria contiene una referencia *pro memoria*, que significa que cuando se aprueba el presupuesto no existe todavía la base jurídica en la que se basan el principio y las modalidades del gasto, o bien que ha sido suspendida temporalmente la ejecución de la actividad. En definitiva, la mención *p. m.* significa el reconocimiento por parte de la Autoridad presupuestaria del principio del gasto en la línea de que se trate, principio que queda supeditado, sin embargo, a determinadas condiciones.

presupuestaria. Y en el caso del África Austral no existe siquiera una aplicación presupuestaria concreta destinada a la ayuda a las poblaciones desarraigadas, como en los dos casos anteriores. En cualquier caso la cooperación con los países en desarrollo de Asia, América Latina y del África Austral incluida Sudáfrica supone poco más del 10% del total de lo que se destina a la acción exterior de la Comunidad, lo cual es una cantidad mínima si se tiene en cuenta que un elevado porcentaje de extranjeros establecidos en la UE proceden de África, América Latina y determinadas regiones asiáticas.

4.2. Acuerdos de co-gestión con terceros países para la ordenación de los flujos migratorios

Los acuerdos a los que aquí nos referimos pretenden que la responsabilidad de reducir las migraciones irregulares se comparta entre los países de origen, tránsito y destino, a través de programas nacionales específicos para la fijación de cupos de trabajadores extranjeros a los que se les permite acceder a un Estado miembro.

La diferencia entre los acuerdos de co-gestión y los de codesarrollo es difusa, puesto que uno y otro tipo se utilizan normalmente de forma complementaria, esto es, estableciendo ayuda financiera y técnica a terceros países junto con cuotas puntuales de permisos de trabajo para personas que quieran entrar en la Unión y firmando convenios con países no comunitarios a cambio de control de la emigración ilegal. Se trata, en definitiva, de canalizar las migraciones a través de vías legales y dificultar la inmigración ilegal.

En cualquier caso, es muy importante avanzar hacia la generación de un esfuerzo en los países terceros para gestionar los movimientos internacionales de personas a través del desarrollo de unas normas y estructuras administrativas en coordinación con los standards internacionales. Todo ello con una finalidad: desincentivar, con la ayuda del propio país de origen de los emigrantes, la salida del país hacia la UE cuando ésta no ha autorizado la admisión. Contener las salidas masivas de emigrantes desde los países de origen hacia la Unión es una prioridad para ésta, de ahí el establecimiento de medidas de control en todas las fases de la emigración (desde la salida del país hasta la

llegada a las fronteras del nuevo destino) a cambio de la firma de cuotas de trabajadores, incluidos los llamados temporeros, con terceros países⁶².

No son acuerdos exclusivos de los Estados miembros, pero es posible que éstos, por separado, puedan alcanzarlos de forma más sencilla y eficaz que a la Unión de forma conjunta. La Comisión⁶³ apoya, en cualquier caso, la celebración de este tipo de acuerdos, aunque señala que la admisión de trabajadores extranjeros debería hacerse a través de acuerdos de asociación de la Unión⁶⁴ con los países de origen de los emigrantes, y dentro del marco de la Estrategia Europea para el Empleo.

La información disponible sobre estos acuerdos es más bien escasa por una razón principal: casi todos los Estados miembros tienen firmados acuerdos bilaterales para regular los flujos migratorios con terceros países. Sin embargo, la Comunidad de forma conjunta no ha firmado, hasta el momento, acuerdos de este tipo.

Es necesario, no sólo por lo que respecta a los acuerdos de co-gestión, aunque sí tiene una gran relevancia en relación a su eficacia, promover la cooperación e intercambio de información⁶⁵ entre los servicios consulares de los Estados miembros y los países de origen de las migraciones con el objetivo último de actuar eficaz, transparente y coherentemente en la resolución de las solicitudes de admisión y en la aplicación general de las medidas tomadas en el campo de la inmigración.

⁶² España lo ha hecho recientemente con Marruecos, Colombia, Rumanía, Ecuador y Polonia, con la finalidad de que un número determinado de inmigrantes accedan a España legalmente con un contrato de trabajo ya firmado. Véase www.reicaz.es.

⁶³ COM (2001) 387 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un método abierto de coordinación para la política de inmigración comunitaria. Bruselas, 11 de julio de 2001. p. 9.

⁶⁴ La Unión, de forma conjunta, podría, en todo caso, negociar este tipo de acuerdos encargándose de establecer las condiciones de admisión y residencia de los nacionales de terceros países por vías legales.

⁶⁵ En cualquier caso, se han dado pasos cualitativos en lo referente al intercambio de información y buenas prácticas. Ejemplo de ello es el programa Odysseus, que consiste en la formación, intercambios y cooperación en los ámbitos de asilo, inmigración y el cruce de fronteras exteriores. El objetivo general de este programa, que abarca el período 1998-2002, es ampliar y reforzar la cooperación existente en materia de asilo, inmigración, cruce de fronteras exteriores y seguridad de los documentos de identidad en los Estados Miembros de la Unión, así como la cooperación de los Estados candidatos a la adhesión en estos mismos ámbitos. Para responder a estos objetivos se realizan las siguientes acciones: formación de especialistas o formación de formadores, intercambios de funcionarios o de los responsables encargados de estas cuestiones, estudios e investigaciones, y acciones de divulgación de la información. El programa está dotado con 12 millones de euros para los cuatro años de duración del mismo.

Ahora bien, es obvio que no resulta sencillo establecer este tipo de acuerdos de co-gestión de las migraciones con los países de origen, debido a la existencia de intereses unilaterales más fuertes de estos países. Así por ejemplo, una parte importante de los presupuestos nacionales de los países de origen de las migraciones son las transferencias que los emigrantes envían a sus familiares, y este tipo de transferencias a gran escala podrían desincentivar al país de origen a cooperar en el control de la emigración. Además, hay que reconocer que el enfoque de colaboración para la gestión de los flujos migratorios es bastante incierto, por cuanto depende en gran medida de la situación y de la voluntad de terceros países y de la capacidad de negociación de los gobiernos europeos, así como de la calidad de las relaciones exteriores de la diplomacia europea. Estos acuerdos, al igual que las políticas de codesarrollo, deberían considerarse, pues, como parte de una estrategia a medio o largo plazo.

5. GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

La gestión de los flujos migratorios es una de las cuestiones que más preocupan en el ámbito de la Unión Europea, y uno de los aspectos que permite más aportaciones en forma de propuestas, especialmente por la inexistencia de medidas comunes entre Estados miembros. Se señalan en este apartado algunas vías coherentes para la gestión de los flujos migratorios, así como ciertas medidas que deberían tomarse para luchar contra la inmigración ilegal⁶⁶.

5.1. Vías para la gestión de las migraciones

En la actualidad existen dos formas básicas de entrada legal en territorio de la Unión, siempre que no se trate de casos específicos como los de los solicitantes de asilo

⁶⁶ PAJARES, M. (2000): *Inmigración y ciudadanía en Europa*, IMSERSO, Madrid.

o los refugiados: la reagrupación familiar⁶⁷ y la migración laboral, que es la que nos interesa especialmente.

El problema más complejo es el relativo a la inmigración laboral, puesto que la vía de entrada legal en este caso es muy reducida. En un número importante de casos los inmigrantes acceden al territorio comunitario con un visado de turista para quedarse después el tiempo necesario hasta encontrar un empleo. Esta es la vía de acceso más utilizada ante un sistema que permite a muy poca gente acceder a la UE como inmigrante laboral. Y paradójicamente estos trabajadores sin papeles acaban siendo los que resuelven las necesidades de mano de obra en los Estados miembros⁶⁸.

Los problemas principales que afectan a la gestión de la inmigración económica son los siguientes:

- a) Los procesos de regularización se han utilizado hasta el momento más como una especie de amnistía para los que ya residían o trabajaban de forma irregular que como una vía de ordenación de las entradas legales de inmigrantes al territorio europeo. De hecho, la Unión ha reconocido que las políticas de regularización (al estilo español) son inconsistentes a lo largo del tiempo. Son precisas, pues, reglas claras y criterios comunes entre los Estados miembros.

⁶⁷ En el caso de la reagrupación familiar, que ha sido tradicionalmente la vía más utilizada de entrada en la UE, existe todo un trámite burocrático, más o menos largo, que permite en cada Estado miembro, de acuerdo con su legislación, legalizar la situación de los familiares de los nacionales extranjeros residentes en el país. En el ámbito comunitario se está llevando a cabo en la actualidad el procedimiento interinstitucional oportuno para la aprobación definitiva de la Propuesta de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar. Véase COM (1999) 638 final: Propuesta de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar. Bruselas, 1 de diciembre de 1999.

⁶⁸ Los inmigrantes irregulares son los que acaban cubriendo las necesidades de mano de obra nacionales a través de dos vías:

- a) Como trabajadores ilegales, contratados por empresarios que buscan mano de obra barata que sustituya a los trabajadores legales. Esta es la forma que utilizan algunos empleadores para reaccionar ante el lento avance que se está produciendo en la desregulación del mercado de trabajo europeo, ya que, a mayor desregulación del mercado laboral, mayor competitividad y crecimiento económico, pero menores derechos y beneficios para los trabajadores, tanto nacionales como extranjeros.
- b) A través de las regularizaciones que tanto se utilizan en Europa, y que sirven básicamente para legalizar la situación de los inmigrantes irregulares que ya están trabajando, o que tienen una oferta de trabajo, y residiendo de forma ilegal en algún Estado miembro.

- b) Son pocos los países de la UE que utilizan los cupos o contingentes, que además difieren en su aplicación entre un Estado y otro. Sin embargo, este tipo de vía para la regulación de la inmigración no deben desecharse si se instrumenta correctamente. Actualmente, la solicitud de los permisos de trabajo y residencia que los gobiernos autorizan para el año en curso se hacen desde el propio país que establece el contingente, lo que justifica que se definan los contingentes como una forma de regularización. Los cupos o contingentes anuales deberían, en todo caso, establecerse para regular la entrada de inmigrantes, y no para legalizar a los que ya están dentro.
- c) La inexistencia casi absoluta de flujos de ofertas de empleo hacia los países de origen supone, en definitiva, la imposibilidad de acceder a un empleo desde el país de origen. Ciertos puestos de trabajo son susceptibles de ser ofertados sin previo conocimiento de la persona que va a desempeñarlos (en el caso de trabajadores muy cualificados -informáticos, técnicos o especialistas- las ofertas de trabajo se distribuyen por todo el mundo), aunque otros precisan de un contacto previo entre empleador y empleado (por ejemplo, los empleados de hogar).
- d) El principio de preferencia comunitaria⁶⁹ discrimina a los trabajadores extranjeros con respecto los nacionales de un Estado miembro, y significa que antes de dar un empleo a un extranjero es obligatorio comprobar que no haya ningún nacional que lo quiera. La aplicación de este principio se justifica racionalmente en las cifras de desempleo a las que ya se ha hecho referencia a lo largo de este documento de trabajo. De hecho, la Comisión⁷⁰ ha señalado que el respecto a la situación nacional de empleo se asegura actualmente en los Estados miembros y seguirá siendo prioritario, por lo que no se tocará este principio.

⁶⁹ PAJARES, M. (2000). Op.cit., p.97.

⁷⁰ COM (2001) 386 final: 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. Bruselas, 11 de julio de 2001.

5.2. Medidas para la gestión de las migraciones económicas y para frenar la inmigración irregular

La conclusión más importante de todo lo anteriormente expuesto es que para evitar que continúe la entrada irregular de extranjeros en territorio comunitario y la contratación ilegal de trabajadores, debe establecerse una mayor variedad de vías legales para la inmigración laboral. Aquí se recogen algunas medidas que deberían tomarse en este sentido:

- a) Sería recomendable establecer contingentes amplios y coherentes, acordados mediante el diálogo social entre Gobierno, patronal, sindicatos y representantes de asociaciones de inmigrantes, y de forma independiente en cada Estado miembro. Los empresarios deben poner encima de la mesa sus ofertas de trabajo para ser negociadas con los agentes sociales. De ese modo se verá si tales ofertas no pueden ser cubiertas realmente por trabajadores nacionales y se cuantificarán las necesidades reales, cuestión que dependerá exclusivamente de los Estados miembros independientemente de que se definan unos criterios comunes (“economic needs test” and “beneficial effects test”) para la admisión de extranjeros que quieren trabajar⁷¹.

Es prioritario que los contingentes sean utilizados para ordenar nuevas entradas de inmigrantes, y no para regularizar la situación de los que ya están residiendo de forma ilegal en la Unión. Ello generaría, además, un efecto demostración que puede ayudar a reducir los flujos de inmigración ilegal a través de la comunicación ya establecida en las redes sociales de la inmigración.

- b) Una alternativa a la posesión de una oferta previa de trabajo como requisito imprescindible para venir a trabajar en algún Estado miembro es una opción de entrada legal al territorio comunitario, durante un período determinado de tiempo, para buscar un empleo en el país de destino elegido. Esta posibilidad,

⁷¹ COM (2001) 386 final: 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. Bruselas, 11 de julio de 2001.

claro está, complementaría a otras vías legales de entrada como la del contrato en origen o la reunificación familiar, y sería muy recomendable para la contratación en casos como el trabajo doméstico, el cuidado de ancianos o incluso la hostelería.

Esta posibilidad se analiza a partir de la ley de inmigración italiana, que autoriza la entrada para una estancia temporal de búsqueda de empleo. Esto se permite cuando un ciudadano italiano, o extranjero residente, puede hacerse responsable del extranjero que entra para buscar empleo, garantizando su alojamiento, manutención y asistencia sanitaria.

- c) El establecimiento del contrato en origen es una opción difícil de instrumentar, aunque tiene sus ventajas. Es importante favorecer la celebración de este tipo de contratos con la utilización de las nuevas tecnologías, porque así los posibles emigrantes pueden obtener información sobre los procedimientos de entrada y las necesidades del mercado de trabajo. Sin embargo, ciertos tipos de empleos, como los trabajadores empleados en el servicio doméstico o los encargados del cuidado de niños o ancianos, requieren entre empleador y empleado, un contacto previo a la firma del contrato de trabajo.

- d) Miguel Pajares⁷² propone, por su parte, la realización de acciones formativas (sobre todo en el campo de la formación profesional) en los países de origen como una forma de entrada legal a la UE. Esto es, si necesitamos inmigrantes para trabajar en Europa, podríamos obtener personas especializadas (peonaje, servicio doméstico...) y con un cierto grado de preparación. De ese modo, la finalización de estos cursos de formación implicaría la obtención inmediata de una oferta de trabajo y supondría una vía continuamente abierta para la emigración legal. Esta medida requeriría, sin duda, una amplia colaboración por parte de los empresarios de los países de origen, así como por parte de los gobiernos de los países de origen y destino de los emigrantes.

- e) Es imprescindible, además, para poder desarrollar muchas de las medidas aquí propuestas, dotar a los países de origen de las infraestructuras necesarias para la

⁷² PAJARES, M. (2000). Op.cit.

gestión técnica de los flujos migratorios. Sería necesario establecer en los principales países de los que provienen las migraciones delegaciones gubernamentales de los Ministerios de Interior, de Trabajo o de Exteriores de cada Estado miembro⁷³ y trasladar allí la gestión de los permisos de trabajo y residencia, el tratamiento de las ofertas de trabajo en origen, etc. Estas oficinas deberían, en cualquier caso, establecer relaciones con las entidades sociales de esos países y con los servicios públicos que puedan tener algo que ver con los procesos migratorios, además de que deberían funcionar en estrecha relación con los consulados, en función de las competencias que éstos mantengan en la concesión de los visados de entrada.

- f) Las campañas de información dirigidas a los potenciales emigrantes son una medida muy recomendable para informarles acerca de las posibilidades legales para la migración y lo que pueden esperar del país de destino. El establecimiento de estas campañas de información en los países de origen de las migraciones evitarían, a priori, que las redes sociales establecidas transmitan información errónea a los potenciales emigrantes sobre las posibilidades de emigrar a Europa. Los instrumentos que podrían utilizarse para ello son, básicamente, los que ofrecen las nuevas tecnologías y la sociedad de la información (aún con las dificultades de acceso a las redes de información que obviamente podrían existir en el entorno del emigrante): websites, oficinas de información, y creación de publicidad específica.

En un sentido más práctico, debería ser prioritaria la celebración de campañas masivas de información sobre los riesgos que supone ser víctima de las mafias que trafican con seres humanos.

- g) De forma preventiva, sería recomendable la instrumentación de medidas en todas las fases de circulación de las personas, tanto para proteger los canales legales de admisión de emigrantes, como para luchar contra la inmigración ilegal. Ahora bien, debe valorarse el hecho de que la ampliación y

⁷³ Eso sería en función de que departamento ministerial dependan los asuntos de inmigración, que normalmente es el Ministerio de Interior.

especialización de los medios policiales requiere de una financiación específica con la que es necesario contar para la instrumentación de medidas eficaces.

En todo caso, es importante mencionar los efectos positivos que tendría sobre el control de la inmigración irregular el incremento de los medios y medidas decididas a reforzar las inspecciones a empresarios que contratan a inmigrantes ilegales, puesto que este tipo de prácticas obstaculizan enormemente las posibilidades de reducir los flujos de irregulares.

- h) Volviendo a lo ya expuesto en relación a los tres tipos de acuerdos con terceros países, se recordará que en una tercera categoría se situaban los acuerdos de readmisión. La Unión considera necesario priorizar la repatriación voluntaria como un elemento del proceso regulador, avanzando especialmente en los acuerdos de readmisión, que es la vía de gestión que más se ha desarrollado en el ámbito de la UE hasta la actualidad.

Los acuerdos de readmisión son aquellos en virtud de los cuales cada parte se compromete a readmitir en su territorio respectivo a aquellas personas que desde su territorio hubieran entrado o residido irregularmente en el territorio de la otra parte⁷⁴. El Tratado de Amsterdam establece por primera vez la adopción de medidas para hacer frente a la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación (art. 63.3 b del TCE). Así es como se establece una base jurídica que permite la adopción por la Comunidad de medidas generales en materia de readmisión de aquellas personas que se encuentren ilegalmente en territorio comunitario.

Existe básicamente una razón por la cual se da tanta importancia, a nivel comunitario, a los acuerdos de readmisión con terceros países no comunitarios, y es que la política europea en materia de inmigración ha puesto un interés especial en la inmigración ilegal, como unos de los males principales que deben combatirse de forma firme e inmediata. La Comunidad considera que la forma más adecuada para combatir la inmigración ilegal es la expulsión, y sin embargo, cuando un Estado Miembro pretende expulsar de su territorio a un inmigrante sin papeles, en muchos casos los países de origen de los extranjeros

⁷⁴ Definición dada por DENOEL, X., citado en JANER, D. J. (2001): “Política común de inmigración y acuerdos de readmisión”, *Comunidad Europea Aranzadi*, año XXVIII, nº 5, mayo de 2001. p. 29.

no les reconocen como ciudadanos. La consecuencia directa de ello es que estos inmigrantes no pueden, en este caso, ser expulsados del territorio comunitario y por tanto permanecen en el espacio comunitario aunque hayan recibido una orden de expulsión. Esto ocurre sobre todo en el caso de los países subsaharianos, y lo sufre concretamente España, donde la mayor parte de los inmigrantes ilegales africanos que entran al territorio comunitario lo hacen a través del Estrecho de Gibraltar. Si los inmigrantes ilegales son interceptados en territorio español y reciben una orden de expulsión⁷⁵, no volverán de forma voluntaria a sus países de origen, si no es a causa de la existencia de un acuerdo de readmisión, entre España o la UE con el país en cuestión, que les obligue. Además, otro tema que es necesario valorar es el relacionado con los gastos de transporte derivados de la readmisión, puesto que si el país expulsor es el que se hace cargo de los mismos, es obvio que las medidas de expulsión suponen un gasto enormemente difícil de afrontar.

Ante la fuerte presión migratoria que sufren actualmente las fronteras comunitarias, la celebración de acuerdos de readmisión se ha convertido en una prioridad para Europa. Los objetivos del establecimiento de este tipo de acuerdos son básicamente dos: alcanzar una política europea coherente en materia de readmisión y regreso, y mejorar las posibilidades de expulsión de aquellas personas a las que se les haya negado el derecho a permanecer en territorio comunitario. En definitiva, se trata de alcanzar un mayor nivel de coordinación entre los Estados miembros y de poder utilizar el peso económico y político que la UE tiene a escala internacional a la hora de negociar las posibilidades de expulsión con terceros países⁷⁶.

La reciente aprobación de una Directiva⁷⁷ relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países tiene un

⁷⁵ En virtud de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social.

⁷⁶ Lógicamente, el poder de la Unión es mayor que el de un Estado Miembro individual a la hora de negociar acuerdos de readmisión.

⁷⁷ En el artículo 1 de la Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países se señala que la presente Directiva tiene por objeto permitir el reconocimiento de una decisión adoptada por una autoridad competente de un Estado Miembro, denominado en lo sucesivo “Estado Miembro autor”, contra un nacional de un tercer país que se encuentre en el territorio de otro Estado miembro, denominado en lo sucesivo “Estado Miembro de ejecución”.

objetivo básico, que es conseguir una mayor eficacia en la ejecución de las expulsiones y alcanzar un mayor nivel de cooperación entre Estados miembros en materia de expulsión de los nacionales de terceros países residentes de forma ilegal, acción que puede lograrse mejor a escala comunitaria.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en 1997, la Unión no tenía competencias establecidas para celebrar acuerdos de readmisión con terceros países no comunitarios, aunque sí las tenían los Estados miembros de forma individual. Este avance ha sido posible en virtud de la comunitarización establecida a partir del Tratado de Amsterdam. Ahora bien, el gran problema que se plantea con respecto a este tipo de acuerdos es la negativa de los propios países de origen de los inmigrantes a la firma de los acuerdos de readmisión.

En cualquier caso, las propuestas que están en marcha en relación con los acuerdos de readmisión demuestran una clara preocupación por regular lo más pronto posible el problema de la readmisión en los Estados miembros. No obstante, es importante reconocer que la normativa referida a los acuerdos de readmisión avanza muy lentamente. Un dato ilustrativo acerca de esta realidad es que la UE aprobó en 1994 una recomendación del Consejo relativa a un modelo de acuerdo bilateral normalizado de readmisión entre un Estado Miembro y un tercer país y otra recomendación relativa a la adopción de un documento de viaje normalizado para la expulsión de nacionales de terceros países⁷⁸. Hasta la actualidad no ha habido ningún otro avance en este sentido, no se han hecho coactivas estas medidas, ni se han regulado estas mismas cuestiones con relación a la posibilidad de que la Unión, de forma conjunta, celebre acuerdos de readmisión. Todo ello es indicativo, pues, de la lentitud con que se avanza en materia de acuerdos de readmisión con terceros países no comunitarios.

- i) Debe ponerse especial atención en el avance hacia la mejora del intercambio de información entre países. Información que debería contener cuestiones de legislación y políticas nacionales, además de una base mínima de datos cuantitativos y cualitativos. “Se necesita más información sobre los flujos migratorios y los patrones de migración dentro y fuera de la UE, incluida la

⁷⁸ JANER, D. J. (2001): “Política común de inmigración y acuerdos de readmisión”, *Comunidad Europea Aranzadi*, año XXVIII, nº 5, mayo de 2001. Véase también DOCE C 274, de 19 de septiembre de 1996.

inmigración ilegal; sobre la función de los emigrantes en el mercado laboral; y sobre el impacto global de la migración en la UE y en los países de origen y de tránsito. (...) Deberán continuarse los esfuerzos para mejorar la comparabilidad de las estadísticas sobre migración y para apoyar la investigación comparativa sobre la migración. Tal como ha sugerido ya el Parlamento Europeo, deberá estudiarse la posibilidad de reforzar el trabajo de las redes de investigación y datos existentes, y establecer un objetivo europeo”⁷⁹.

Todo ello debe redundar, en definitiva, en una mayor transparencia y un debate social más amplio entre todos los actores sociales de la Unión Europea. De hecho, en la propia propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo por cuenta propia o ajena⁸⁰, se señala la importancia de la transparencia y racionalidad en el establecimiento de las condiciones de entrada de los trabajadores así como en sus derechos y obligaciones, y se pretende que la aplicación de los procedimientos sea clara y simple, con acceso para todos a la información sobre la normativa en materia de inmigración y las oportunidades de empleo.

6. EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN

El último avance que se ha producido en relación con la política europea de inmigración nos remite a la publicación, por parte de la Comisión⁸¹, de una Comunicación sobre la aplicación de un método abierto de coordinación a esta materia. Dos son las características principales de este método: es abierto y trata de avanzar hacia una mayor coordinación en los aspectos relacionados con la inmigración.

⁷⁹ COM (2000) 757 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración. Bruselas, 22 de Noviembre de 2.000, p. 22.

⁸⁰ COM (2001) 386 final: 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. Bruselas, 11 de julio de 2001.

⁸¹ COM (2001) 387 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un método abierto de coordinación para la política comunitaria de inmigración. Bruselas, 11 de julio de 2001.

¿Por qué un método abierto?

Como ya se ha señalado con anterioridad, los asuntos relacionados con la inmigración son de tipo multidisciplinar y requieren ser tomados en cuenta desde diferentes puntos de vista: económico, político, demográfico, etc. La inmigración está también relacionada con cuestiones que afectan directamente a la sociedad civil, que debe involucrarse en la discusión de las consecuencias y vías de tratamiento de los flujos migratorios. Por ello, la discusión sobre inmigración debe abrirse a todos los actores sociales, en los ámbitos europeo, nacional y regional. El objetivo, absolutamente inclusivo, de esta actitud de apertura, es alcanzar posiciones de consenso. Es más, en virtud de la transversalidad que concierne a los asuntos de inmigración, debe establecerse una estrecha cooperación con todos los agentes sociales que intervienen en alguno de los aspectos relacionados con la inmigración. El nuevo tipo de gobernanza que se plantea llevar a cabo en la UE, con la participación de todos los actores sociales y el diálogo abierto, exige que todos los agentes clave se involucren en la participación de los ciudadanos en la política social. De un modo particular, las ONG's y, en general, la sociedad civil (incluidas las asociaciones de inmigrantes), deberían adoptar un papel activo en la lucha por el éxito de la política de inmigración de la UE.

¿Por qué un método de coordinación?

La Comisión propone avanzar en la implementación de un método abierto de coordinación presentando propuestas sobre una política europea de inmigración que permitan a los Estados miembros actuar de forma relativamente organizada, coherente y tendente a la homologación. Por ello, debe asegurarse la coordinación de las políticas nacionales incentivando el intercambio de las mejores prácticas y de información sobre el impacto de la política de inmigración comunitaria estableciendo, además, consultas regulares con terceros países afectados.

El establecimiento de un método abierto de coordinación ya tiene antecedentes en el ámbito comunitario: la Estrategia Europea para el empleo. Las características básicas de este método son muy semejantes: la clave está en la aprobación anual por el Consejo de unas directrices anuales para la Unión en materia de inmigración, que han de ir acompañadas de la definición de unos objetivos específicos a corto, medio y largo

plazo. Además, los Estados miembros fijan, a través de los Planes de Acción Nacionales, objetivos específicos que permiten tener en cuenta las diferencias regionales y aplicar las decisiones tomadas en el ámbito comunitario.

Los instrumentos y métodos que la Comisión considera necesarios para implementar con éxito este método abierto de coordinación son, además de los Planes Nacionales de Acción⁸², el desarrollo activo y evaluación continua de la política de inmigración comunitaria⁸³ y el compromiso de las instituciones europeas⁸⁴ y de la sociedad civil.

La Comisión estima que las primeras directrices podrían ser aprobadas por el Consejo en el año 2002, y que los resultados deberían ser evaluados a finales del mismo año dentro del marco del método abierto de coordinación.

7. VIABILIDAD DE UNA POLÍTICA ÚNICA EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Con la intención de ir concluyendo este documento de trabajo, se intenta hacer una valoración global acerca del futuro de la política europea en materia de migraciones. La interrogación con mayor presencia en los foros de discusión sobre el tratamiento de la inmigración en la Comunidad, es si la Unión avanzará hacia la

⁸² Los Estados miembros deberían preparar los Planes de Acción Nacionales cada año y estos deberían ser revisados y adaptados, así mismo, con una periodicidad anual. Dichos planes deberían incluir dos partes principales: análisis y resultados de las acciones llevadas a cabo a lo largo del último año en relación a las directrices ya marcadas con anterioridad, y propuestas para la implementación de las directrices en el año venidero. Estos planes serán una base para la evaluación global de los resultados obtenidos en la política europea en materia de inmigración, y serán un *input* en la detección de los cambios y mejoras necesarias de cara al futuro.

⁸³ La Comisión desarrollará las siguientes actividades en relación con el desarrollo de la política comunitaria en materia de inmigración: Vigilar de cerca la aplicación de la legislación comunitaria, hacer un uso activo de la iniciativa legislativa con el fin de avanzar hacia la política única comunitaria en materia de inmigración, promover el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre Estados miembros, profundizar en el desarrollo de las directrices europeas en materia de inmigración, evaluar la aplicación de las directrices, una vez han sido aprobadas por el Consejo y hacer recomendaciones sobre aplicaciones futuras de la política europea en materia de inmigración.

⁸⁴ El Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones se involucrarán más en el desarrollo e implementación de la política de inmigración comunitaria. La Comisión Europea, por su parte, jugará un papel fundamental en la política comunitaria en materia de inmigración.

unificación de la legislación europea en materia de migraciones o si, por el contrario, la política única europea es sólo un espejismo y está muy lejos de ser una realidad.

El método abierto de coordinación, la unificación de cierto tipo de visados y la homologación de la legislación relativa a la entrada y residencia de trabajadores extranjeros, dan algún indicio de la posibilidad de una futura política común europea en materia de inmigración. Sin embargo, tal y como señala Zapata-Barrero, “existe el convencimiento cada vez más extendido de que el éxito o fracaso del proceso de integración política europea depende de cómo se gestionará en el futuro la cuestión de la inmigración. (...) En otras palabras, el mensaje principal de la Cumbre de Tampere es que no puede haber una unión política sin política común de inmigración”⁸⁵. Es por ello que este autor afirma que establecer una política única en materia de inmigración es un proyecto de dimensiones semejantes a la creación de un mercado único, de modo que todavía estamos en los primeros años de andadura hacia una hipotética política única en materia de inmigración.

Por lo que se refiere de forma estricta a las políticas de asilo e inmigración en la Unión, el acercamiento hacia una política común se ha centrado, por el momento, en los límites al acceso al territorio común, en el endurecimiento de las políticas de visado, el establecimiento de sanciones, la asignación de la responsabilidad exclusiva para la expulsión de inmigrantes ilegales y el examen de solicitudes de asilo, así como los procedimientos simplificados de asilo⁸⁶.

“En contraste a ... [las medidas restrictivas anteriormente mencionadas], la diversidad de las regulaciones de los Estados miembros, la politización nacional de los aspectos políticos, y la preocupación por preservar el control nacional sobre estos aspectos centrales de la soberanía han impedido una armonización más profunda. Los intentos de consensuar las condiciones para los residentes de largo plazo, la reunificación familiar, la regularización de inmigrantes ilegales, la obligatoriedad de unas garantías mínimas para los solicitantes de asilo durante el procedimiento de

⁸⁵ ZAPATA-BARRERO, R. (2001): “Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración”, en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 53, mayo-junio, Barcelona. pp. 166 y 167.

⁸⁶ LAVENEX, S. (2001): “Migration and the EU's new eastern border: between realism and liberalism”, *Journal of European Public Policy*, vol. 8, nº 1, London.

determinación de su estatus, o la interpretación común del término *refugiado* han resultado infructuosos”⁸⁷.

Por su parte, el sistema de Marcador⁸⁸ sobre las actuaciones a seguir por la UE en materia de inmigración, nos da una visión del lento estado de aplicación de las decisiones tomadas⁸⁹: lucha contra el racismo, evaluación de los países de origen y tránsito de la emigración, aproximación de legislaciones nacionales sobre los requisitos de admisión y residencia de ciudadanos de terceros países, aproximación del estatuto jurídico de los nacionales de terceros países, lucha contra las mafias y la explotación económica de inmigrantes, avances en las políticas de codesarrollo, readmisión y retorno, profundización en el desarrollo de una política de visado común y control de las fronteras exteriores de la Unión.

Visto lo anterior, cabe preguntarse si existe la posibilidad de avanzar más rápidamente e ir más allá, de forma que, a continuación, se analizan las perspectivas y posibilidades de una política única de inmigración, especialmente en relación a la subsidiariedad y a la soberanía de los Estados.

En cualquier caso, sería necesario definir, a priori, a qué nos referimos a la hora de hablar de una política común europea en materia de inmigración, y en este caso se trata de evaluarla en relación a la inmigración económica, lo cual implica tener en cuenta aspectos como la libertad de circulación y el cruce de fronteras (internas y externas), condiciones de entrada al territorio comunitario, visados, permisos de residencia y trabajo, etc.

⁸⁷ LAVENEX, S. (2001). Op. cit. p 27.

⁸⁸ Es un sistema de vigilancia, establecido en el Consejo Europeo de Tampere, que somete a revisión los avances que se van realizando en la ejecución de las medidas necesarias y el cumplimiento de los plazos establecidos en el Tratado de Amsterdam, el Plan de Acción de Viena y las conclusiones de Tampere para la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

⁸⁹ COM (2000) 167 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre el marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de “libertad, seguridad y justicia” en la Unión Europea. Bruselas, 24 de marzo de 2000.

COM (2000) 782 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre la actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de “libertad, seguridad y justicia” en la Unión Europea. Bruselas, 30 de noviembre de 2000.

COM (2001) 278 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre la actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de “libertad, seguridad y justicia” en la Unión Europea. Bruselas, 23 de mayo de 2000.

Uno de los argumentos utilizados para justificar la dificultad de alcanzar una política única de inmigración se encuentra en la soberanía de los Estados miembros. Se trata de ir dando pasos lentamente, puesto que, entre otros requisitos, el avance hacia una política común obliga inevitablemente a los Estados miembros a una cesión de soberanía que no todos están dispuestos a realizar, especialmente en ciertas cuestiones que afectan a principios básicos de los Estados.

En esta argumentación sería necesario introducir un debate más amplio sobre la Unión política hacia la que se dirige Europa y especialmente sobre la aplicación del principio de subsidiariedad.

Según el principio de subsidiariedad, la Comunidad intervendrá en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor a nivel comunitario. Este principio no es un criterio de reparto de competencias, sino el criterio que determina el ejercicio de aquellas competencias que ya han sido atribuidas a la Comunidad con carácter compartido. Por tanto, el principio de subsidiariedad trata de determinar qué nivel, el comunitario o el estatal, está llamado a actuar en cada caso concreto. Ahora bien, la aplicación del principio de subsidiariedad no está exenta de polémica por cuanto es difícil precisar hasta qué punto los Estados miembros pueden regular una materia de forma más eficaz que la Comunidad.

¿Cómo se aplica el principio de subsidiariedad a las cuestiones relacionadas con la inmigración?

Se entiende que el principio de subsidiariedad no puede analizarse de forma global en relación a la política europea en materia e inmigración. Una vez determinadas las competencias compartidas, se procede a evaluar, en cada caso concreto, la actuación del principio. Así, supongamos que cada Estado Miembro regulase de forma unilateral las condiciones de entrada y/o residencia de nacionales procedentes de terceros países. Es obvio que en este caso podrían crearse agravios comparativos entre Estados miembros debido a la existencia de desequilibrios entre regiones en la carga soportada de inmigrantes. Si cada Estado regula de forma unilateral sobre cualquier aspecto

relacionado con las fronteras exteriores de la Unión, las repercusiones en el resto de Estados miembros se hacen notar de forma inmediata en virtud del Acuerdo de Schengen, a través del cual se suprimen las fronteras comunitarias interiores. Por eso se entiende que en relación a la entrada de extranjeros, que afecta al conjunto de los Estados miembros, la Comunidad regularía mejor (de forma más beneficiosa y más equitativa para el conjunto de la Unión) que cada Estado Miembro de forma individual. En definitiva, en este caso el principio de subsidiariedad legitimaría la actuación de la Comunidad, que intervendría regulando materias de interés común cuando la acción comunitaria es más eficaz que la de los Estados miembros considerados aisladamente⁹⁰.

Otra aplicación práctica del mismo se basa en el análisis de la propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo por cuenta propia o ajena⁹¹, que define los procedimientos y condiciones en las cuales los trabajadores extranjeros pueden ser admitidos para trabajar en el mercado de trabajo europeo, aunque no se regulan cuotas u objetivos cuantitativos en relación a los trabajadores inmigrantes. En este caso, se entiende que los Estados miembros deberían ser los responsables de la fijación de los límites de la migración económica y de la toma de decisiones sobre el número de inmigrantes necesarios para cubrir las necesidades nacionales⁹², por lo que cabe aplicar el principio de subsidiariedad legitimando la actuación de los Estados miembros por entenderse que serían más eficaces que la Comunidad en su actuación. Esto implicaría, por lo tanto, que la política común europea en materia de inmigración no es posible en este sentido, y por

⁹⁰ Otro caso en que el principio de subsidiariedad legitima la intervención de la Comunidad en lugar de la de los Estados miembros se observa a partir del análisis de la propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones en las que los nacionales de terceros países pueden viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un período no superior a tres meses por la que se introduce una autorización específica de viaje y por la que se fijan las condiciones de entrada para desplazamientos de una duración no superior a seis meses (véase COM (2001) 388 final, de 10 de julio de 2001). Los Estados miembros han acordado que, en un espacio sin fronteras, resulta imprescindible cooperar estrechamente entre sí, por lo que se pretenden establecer disposiciones comunes armonizadoras de la circulación de los nacionales de terceros países. En este sentido, y si la unificación de la legislación europea en materia de inmigración sólo incluyese cuestiones de este tipo, cabría concluir que la política única es viable, y que está legitimada en función de una de las dos vertientes del principio de subsidiariedad.

⁹¹ COM (2001) 386 final: 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. Bruselas, 11 de julio de 2001.

⁹² COM (2001) 386 final: 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. Bruselas, 11 de julio de 2001.

tanto la definición de las políticas de inmigración incumbiría especialmente a los Estados nacionales.

En definitiva, parece que el avance hacia la política única en materia de inmigración se irá produciendo lentamente, aunque es muy probable que ciertas competencias sean celosamente cuidadas por los Estados miembros. Ahora bien, ello no impedirá que un desarrollo futuro más profundo de la ciudadanía europea, pueda ayudar sustancialmente al establecimiento de ciertas directrices comunes en los Estados miembros que supongan mayores implicaciones que la unificación de las condiciones exigibles a los extranjeros para el cruce de fronteras o la concesión única de visados para estancias cortas en territorio de la Unión. Ello dependerá, en última instancia, de aspectos políticos relacionados con la profundización del proceso de integración comunitario y con el modo de votación en el Consejo europeo, que es el que aprueba (por unanimidad o mayoría cualificada) el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. Así pues, el Consejo es el responsable final del avance hacia el establecimiento de una política común europea en materia de inmigración.

8. CONCLUSIONES

Nunca los flujos migratorios habían alcanzado tal relevancia en los ámbitos económicos, político y social a nivel internacional ni habían ocupado tantas y tantas páginas en los diarios de todo el mundo. Y lo cierto es que la intensidad y el carácter global de las migraciones están demostrando que el número de ciudadanos extranjeros irá *in crescendo* en los países comunitarios con el paso de los años independientemente de decisiones políticas o jurídicas de los países receptores de los emigrantes. Una política proactiva en materia de inmigración debería basarse en el reconocimiento de esta realidad. Y, por tanto, el tratamiento global de la inmigración debería hacerse sobre la base de una evaluación común del desarrollo económico, laboral, político, social y demográfico en Europa y en cada Estado miembro, así como de las relaciones históricas y culturales entre países de origen y destino de las migraciones.

Es precisamente el carácter global de las migraciones el que exige una estrategia global para los países de la UE, aunque una actuación local en relación a cuestiones

como la fijación de los contingentes laborales. Se requiere, sobre todo, una discusión intergubernamental e interinstitucional y la implementación de políticas de inmigración a largo plazo basadas, si fuera posible, en el consenso. Es importante, pues, coordinar esfuerzos para construir un criterio común entre Estados miembros. Criterio que se podría ver materializado en el avance, a largo plazo, hacia una política común europea en materia de inmigración.

Sin embargo, parece que el mayor obstáculo en relación al alcance de una política única de inmigración es el de la financiación que ésta requiere. Es preciso un mayor esfuerzo y colaboración entre los Estados miembros a la hora de implementar las medidas necesarias y propuestas a lo largo de este documento.

El incremento de los flujos migratorios exige respuestas colectivas y una manifestación de solidaridad entre los Estados miembros. La UE debe disponer de los medios para garantizar efectivamente el control de los flujos migratorios.

Por lo que se refiere al impacto de la inmigración económica sobre el mercado de trabajo en general y sobre la economía europea en particular, todo parece indicar que el impacto económico de la inmigración legal en la UE en su conjunto, aunque existen efectos positivos y negativos, especialmente a nivel local, tiende a ser positivo para el crecimiento económico en Europa. No puede decirse, a priori, que la inmigración contribuya al desempleo, sino todo lo contrario: los inmigrantes poco cualificados desempeñan, en muchas ocasiones, los trabajos que no se han podido cubrir con los trabajadores nacionales, incluso existiendo un elevado nivel de desempleo en la población local, y los trabajadores muy cualificados aportan grandes beneficios al sistema económico y son altamente valorados.

Por lo que respecta a la inmigración irregular, su impacto económico no puede estimarse con precisión, especialmente por dos razones: en primer lugar, es difícil conocer si los inmigrantes sin papeles suponen o no una carga financiera para el Estado de bienestar europeo de forma conjunta, y por otra parte, la inmigración ilegal puede impedir en cierto modo, la puesta en práctica de los cambios estructurales necesarios para el crecimiento económico a largo plazo.

Por otra parte, a largo plazo, los cambios demográficos afectarán en gran medida a la estructura del mercado de trabajo y a la oferta de mano de obra y la tendencia al envejecimiento ejercerá una gran presión en los sistemas sanitario y de pensiones. Ello exige un esfuerzo de reflexión sobre el papel de la inmigración como parte de la estrategia para combatir estas tendencias. La contribución de la inmigración a paliar los efectos del envejecimiento de la población europea, no debe menospreciarse, aunque tampoco parece ser la solución. El número de inmigrantes necesario para compensar el envejecimiento es tal que podría resultar inasimilable desde el punto de vista social. Quizá tampoco tenga un impacto positivo a largo plazo, puesto que, a priori, los inmigrantes tienden a adoptar los patrones de fecundidad de la sociedad de acogida. En cuanto a los sistemas de seguridad social, la presencia de trabajadores inmigrantes y sus familias puede ser, a corto plazo, un factor positivo frente al envejecimiento, aunque no es seguro que estos beneficios superen los costes iniciales de establecimiento.

En cuanto al tratamiento de los flujos migratorios, destacan dos elementos fundamentales: el desarrollo de todo tipo de acuerdos con terceros países (de origen o tránsito de inmigrantes) y las nuevas posibilidades de gestión de los flujos migratorios. La aportación principal pasa por priorizar el desarrollo de los acuerdos de co-gestión de las migraciones entre los países de origen de las migraciones y la Unión, a través de contingentes amplios, la instalación de medios para la instrumentación del contrato en origen, y el establecimiento de un visado especial, por un determinado tiempo, para la entrada a la Unión con la finalidad de la búsqueda de empleo.

En cualquier caso, lo que se pretende con este tipo de acuerdos es que la gestión de las migraciones sea transparente y coherente, y responda a unas directrices previamente fijadas.

El proceso de integración europea, que va más allá de una unión económica, requiere un compromiso por parte de los Estados miembros en cuanto a la generación de consenso en el avance hacia ciertas actuaciones comunes.

Los resultados de todo lo que aquí se ha planteado se darán, de cualquier forma, a largo plazo. Y especialmente, será en un futuro más o menos lejano cuando se

compruebe definitivamente la viabilidad de una política común europea en materia de inmigración.

9. BIBLIOGRAFÍA

- BERTELSMANN GROUP FOR POLICY RESEARCH (2000): “Migration in the new Millennium. Recommendations of the Transatlantic Learning Community”, Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh, 2000.
- BONTEMPI, R. (2001): “Hacia una política europea de inmigración y un régimen común en materia de asilo” en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 53, mayo-junio, Barcelona. pp. 107-123.
- COLECTIVO IOÉ (2000): “Perspectiva laboral de la inmigración en España”, en *Documentación social*, nº 21, octubre-diciembre de 2000.
- COM (2000) 167 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de “libertad, seguridad y justicia” en la Unión Europea. Bruselas, 24 de marzo de 2000.
- COM (2000) 551 final: Informe conjunto sobre el empleo de 2000. Bruselas, 6 de septiembre de 2000.
- COM (2000) 622 final: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre la evolución futura de la protección social desde una perspectiva de largo plazo: Pensiones seguras y viables, Bruselas. 11 de octubre de 2000.
- COM (2000) 755 final: Comunicación de la Comisión 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. Bruselas, 22 de noviembre de 2000.
- COM (2000) 757 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración. Bruselas, 22 de noviembre de 2000.
- COM (2000) 782 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre la actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de “libertad, seguridad y justicia” en la Unión Europea. Bruselas, 30 de noviembre de 2000.

COM (2001) 127 final: Propuesta de Directiva del Consejo (presentada por la Comisión) relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, Bruselas, 13 de marzo de 2001.

COM (2001) 278 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de “libertad, seguridad y justicia” en la Unión Europea (I semestre de 2001). Bruselas, 23 de mayo de 2001.

COM (2001) 257 final: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados Miembros. Bruselas, 23 de mayo de 2001.

COM (2001) 386 final: 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. Bruselas, 11 de julio de 2001.

COM (2001) 387 final: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un método abierto de coordinación para la política de inmigración comunitaria. Bruselas, 11 de julio de 2001.

COM (2001) 388 final: Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones en las que los nacionales de terceros países pueden viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un período no superior a tres meses por la que se introduce una autorización específica de viaje y por la que se fijan las condiciones de entrada para desplazamientos de una duración no superior a seis meses. Bruselas, 10 de julio de 2001.

CONDE, F. (2001): “La Comunidad Europea tras el Tratado de Niza”, documento de trabajo nº 01-04, Universidad San Pablo-CEU, Madrid.

CONSEJO (1999): Conclusiones de la Presidencia, Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999.

CONSEJO (2000): Dictamen del Comité del Empleo y del Mercado de Trabajo. Doc. 6557/00, Bruselas, 6 de marzo de 2000.

CONSEJO (2000): Adopción del Plan de Acción para Albania y la región, y aplicación de los Planes de Acción para Afganistán y la región, Iraq, Marruecos, Somalia y Sri Lanka. Doc. 8939/00, Bruselas, 30 de mayo de 2000.

CONSEJO (2000): Plan de Acción para mejorar el control de la inmigración. Doc. nº 10017/00, Bruselas 4 de julio de 2000.

CONSEJO (2000): Adopción del informe del Grupo de Alto Nivel “Asilo y Migración” al Consejo Europeo de Niza. Docs. 13993/00 y 13993/00 ADD 1, Bruselas, 29 de noviembre de 2000.

CONSEJO (2001): Informe del Grupo de Alto Nivel “Asilo y Migración”, sobre las actividades emprendidas durante la presidencia sueca. Doc. nº 8724/01, Bruselas, 18 de mayo de 2001.

DE LUCAS, J. (2000): “Las propuestas sobre políticas de inmigración en Europa: el debate en España”, documento presentado en el Seminario sobre inmigración organizado por el Instituto de Migraciones de la Universidad de Comillas, 2000.

DOCE C 274: Recomendación del Consejo, de 30 de noviembre de 1994, relativa a la adopción de un documento de viaje normalizado para la expulsión de nacionales de terceros países, 19 de septiembre de 1996.

DOCE C 274: Recomendación del Consejo, de 30 de noviembre de 1994, relativa a un modelo de acuerdo bilateral normalizado de readmisión entre un Estado miembro y un tercer país, 19 de septiembre de 1996.

DOCE C 219: Resolución sobre el documento de estrategia sobre la política de migración y de asilo, 30 de julio de 1999.

DOCE C 57: Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Flujos migratorios en Europa”, 29 de febrero de 2000.

DOCE L 180: 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 sus origen racial o étnico, 19 de julio de 2000.

DOCE L 303: Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general par la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, 2 de diciembre de 2000.

DOCE L 56: Aprobación definitiva del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2001, 26 de febrero de 2001.

DOCE L 149/34: Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001 relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países, 2 de junio de 2001.

EUROSTAT (2001): Anuario Estadístico, 2001.

GROENENDIJK, K. and GUILD, E. (2001): "Creating an area of security of residence for Europe's third country nationals", European Journal of Migration and Law, vol. 3, nº 1, Holanda. pp. 37-59.

ILPA: "Response to the European Commission's Community Immigration policy", en www.ilpa.org.uk/submissions/ecimpolicy.htm, a 4 de julio de 2001.

JANER, J. D. (2001): "Política común de inmigración y acuerdos de readmisión", Comunidad Europea Aranzadi, año XXVIII, nº 5, mayo de 2001. pp. 29-35.

LAVENEX, S. (2007): "Migration and the EU's new eastern border: between realism and liberalism", Journal of European Public Policy, vol. 8, number 1, 2001. pp. 24-42.

MARTÍN, C. (1997): "Los movimientos migratorios en España", en La nueva economía, pp. 227-240. Alianza Editorial, Madrid.

OCDE (1999): "Measures undertaken to prevent and combat the employment of foreigners in an irregular situation in certain OECD member countries"; seminar on preventing and combating the employment of foreigners in an irregular situation, 22-23 de abril de 1999.

OCDE (2000): Globalisation, migration and development.

PAJARES, M. (2000): Inmigración y ciudadanía en Europa, IMSERSO, Madrid.

SALVATIERRA, M. (2001): “La Inmigración en España”, en Política Exterior, vol. XV, nº 80.

SARTORI, G. (2001): La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros, Taurus, Madrid.

TERRÓN, A. (2001): “El debate sobre la inmigración en la Unión Europea”, en Revista CIDOB d’afers internacionals, nº 53, mayo-junio, Barcelona. p. 13-30.

UNITED NATIONS-POPULATION DIVISION (2000): Replacement migration, 21 March 2000. www.un.org, abril de 2001.

ZAPATA-BARRERO, R. (2001): “Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración”, en Revista CIDOB d’afers internacionals, nº 53, mayo-junio, Barcelona. pp. 149-176.