



A LA SOMBRA DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: LA EUROPA BLINDADA A LA INMIGRACIÓN

34.11.8
SAN
ala
Deposito
A. 201

Dra. Susana Sanz Caballero

Titular del Programa Jean Monnet

Universidad Cardenal Herrera-CEU

1. Introducción



Durante el fin de semana de los días 12 y 13 de Diciembre todos los medios de comunicación se hicieron eco del sonoro fracaso del Consejo Europeo de Bruselas, en el que los socios de la Unión aplazaron *sine die* la adopción de la tan traída y llevada Constitución Europea. Lo que poca gente conoce es el hecho de que esa cumbre no fracasó totalmente, sino que en la misma se produjo un disciplinado consenso en torno a un tema mucho menos vistoso e impactante como es el control de la inmigración exterior de la UE. Los Estados miembros de la Unión, que de modo tan grandilocuente y ostentoso

mostraron sus divergencias respecto a la aprobación de la primera Carta Magna para Europa, sin embargo, diligentemente firmaron acuerdos con el fin de endurecer la normativa común contra la inmigración.

Por la puerta de atrás, cuando la opinión pública europea estaba concentrada en la adopción o no de la Constitución -un

texto que goza de simpatías mayoritarias entre la población- los gobernantes de los Estados de la UE aprobaron un paquete de medidas que hacen la vida más difícil, si cabe, a los nacionales de terceros Estados. Paradójicamente, en la cumbre que pasará a la historia como la de la falta de acuerdo, se fraguó el consenso para restringir y limitar los derechos de los nacionales de terceros Estados. Bajo el eufemismo de "la necesidad de regular los nuevos flujos migratorios" la UE decidió crear una agencia de control de fronteras exteriores y un mecanismo para repatriar con más rapidez y menos garantías a los sinpapeles. Pero al menos podemos estar tranquilos porque el intento de la Unión de elaborar una lista de países seguros (cuyos ciudadanos serían rechazados de modo automático al pedir asilo en Europa) no salió adelante tras el dictamen en contra del ACNUR, que lo estimaba contrario al Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

2. El extranjero en la UE [1]

El hecho no es nuevo. Ni siquiera sorprende. Que a la sombra del debate sobre la Constitución Europea los miembros de la UE cierren filas en su política de endurecer y dificultar la libre circulación de los ciudadanos extracomunitarios entraba, no ya dentro de lo posible, sino más bien de lo probable. Desde hace décadas se viene constatando que la política de las CCEE antes, y de la UE hoy, pasa por otorgar el máximo de derechos al nacional de cualquier Estado de la UE en detrimento de los de los nacionales extracomunitarios.



En principio no debería llevar a escándalo el que ciertos Estados decidan estrechar relaciones entre sí y extender los derechos que cada uno de ellos otorga a sus propios ciudadanos a los nacionales de los otros Estados que participan en ese proceso. Al fin y al cabo, todo Estado distingue entre los nacionales y los extranjeros a la hora de otorgar los derechos de ciudadanía. Nada les impide decidir, aplicando la reciprocidad, tratar a los nacionales de otros Estados como si fueran propios. El problema surge cuando, para subrayar ese status privilegiado de los nacionales de los Estados con los que se suscribe el compromiso, se hace caer por debajo de lo tolerable los derechos de los nacionales de terceros Estados.

La UE ha alejado al extranjero de sus fronteras. En la Unión, extranjero ya no es el no nacional de un Estado. Extranjero ya no es el nacional de otro Estado miembro de la UE. Extranjero solo es el nacional de un Estado extracomunitario. Y a ese extranjero se le excluye, se le discrimina, se le cosifica. Basta fijarse en la política de cuotas para la entrada en un país de la Unión. Basta fijarse en el artículo 12 del TCE que prohíbe la discriminación del nacional de otro Estado miembro de la UE... ¿pero y la del extracomunitario?

El otorgamiento de derechos a los nacionales comunitarios no debe hacerse a costa de la exclusión de los derechos humanos básicos de los no comunitarios. Existe un núcleo de derechos básicos, cuyo titular es la persona, independientemente de su origen y nacionalidad. Son derechos que se tienen por el mero hecho de ser persona. Si bien es cierto que en ciertas latitudes el disfrute de estos derechos humanos básicos es poco menos que una quimera, no es menos cierto que en los Estados que conforman la UE su goce había sido hasta el momento bastante real y palpable.

Sin embargo, en los últimos años los Estados miembros de la UE han experimentado y protagonizado un retroceso en el disfrute de esos derechos y libertades en la persona de los nacionales de terceros Estados y en beneficio de los derechos y libertades de los nacionales de los otros socios comunitarios. Este retroceso se puede decir que ha sido "legal", en el sentido de que ha sido establecido por la propia ley, en países como Austria, Italia o España. En Austria, por ejemplo, existe la posibilidad de que se retire el permiso de residencia, y por tanto, se expulse del

país, al nacional de un tercer Estado en caso de que en un período de tiempo determinado no acredite mediante examen el conocimiento de la lengua del país.

3. La normativa europea sobre inmigración



La normativa de la UE en la materia que nos ocupa demuestra el temor y el recelo que siente la Unión hacia lo extracomunitario. Se trata más de una legislación represiva que destinada a la gestión e integración de una mano de obra que Europa necesita:

a) Se reprime la ayuda a la entrada y estancia de irregulares, pero la normativa no sólo sanciona a quien comercia con la ilusión de los extranjeros por un futuro mejor, sino que castiga y trata como delincuentes a las propias víctimas de las mafias y de las redes que introducen a los clandestinos en la UE [2]

b) Se somete a los inmigrantes (incluso a los legales) a un auténtico calvario de requisitos, de aprovisionamiento y obtención de documentos, se les exige su presentación periódica a las autoridades para confirmar sus permisos de estancia, trabajo, visados, etc. [3]

c) Se encierra al extranjero no comunitario en un círculo vicioso, casi kafkiano, por el que no se le admite en un país de la UE sin permiso de trabajo, para lo cual necesita el de residencia; y viceversa, no se le dará el permiso de residencia si no tiene el de trabajo. Y todo ello, por supuesto, partiendo de la base de que la persona tenga un visado en regla.

d) Se establece sin ningún tipo de disimulo el principio de la preferencia comunitaria a efectos de empleo. Dicho principio consiste en que sólo se tendrán en cuenta las solicitudes de entrada cuando la oferta de empleo no pueda cubrirse mediante mano de obra nacional o comunitaria [4]

e) La normativa comunitaria aclara cuales son los nacionales de terceros Estados que no "molestan" demasiado en territorio de la UE, esto es, los necesarios para negociar el suministro de bienes o servicios, los que entreguen mercancías o monten máquinas, los que vengan en el marco de intercambios internacionales de estudiantes o científicos siempre que no lleven a cabo actividades lucrativas durante su estancia y los artistas, periodistas y deportistas profesionales, es decir, todo aquél que no suponga una carga para los Estados de la Unión sino que, por el contrario, repercute en el crecimiento económico y científico de los mismos y, por extensión, del mercado interior.

g) Pero quizá donde el contraste entre el nacional comunitario y el no comunitario resulte más sangrante sea en el trato que recibe cada uno de ellos con respecto a su vida familiar. Las facilidades a la reunificación familiar de unos y las trabas a la de los otros repelen a la conciencia, aunque la lógica del mercado común nos quiera hacer ver esta discriminación como perfectamente natural.

El que los hijos de unos tengan acceso a todas las ventajas en su educación, tales como becas, privilegios y exenciones de matrícula, que disfrutan los nacionales de ese país y que, en cambio, nada de eso sea accesible a los hijos de los nacionales extracomunitarios residentes legales en la UE, nos debería hacer reflexionar sobre el tipo de sociedad a la que estamos encaminando a las generaciones venideras, que distingue entre personas de primera división y personas de segunda división, entre niños de primera división y niños de segunda división [5]

Ello viene a demostrar que así como al nacional comunitario que ejerce su libertad de circulación se le aplican todas las consideraciones que permiten la protección de su unidad familiar y facilitan su integración en el país de acogida como si de un derecho propio se tratara, en cambio todas esas consideraciones no le asisten al nacional extracomunitario, que más que derechos propios tiene "gracias" en territorio de la Unión.

4. En definitiva...

En definitiva, la coordinación cada vez mayor de los Estados en materia de inmigración y la consagración final de una política común en la materia no ha servido por el momento más que para dificultar la entrada de los nacionales no comunitarios en suelo de

la Unión y restringir sus derechos una vez dentro.

El enfoque global adoptado por la Unión a través de la creación de un centro de información, reflexión e intercambio en materia de cruce de fronteras, la coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, la redacción de un libro verde sobre el retorno de los residentes ilegales, el establecimiento de la política común sobre inmigración ilegal, el diseño de un modelo uniforme de permiso de residencia, el establecimiento de prácticas comunes en materia de expulsión de extranjeros y de un mecanismo de seguimiento de la admisión y expulsión de inmigrantes, así como la creación de un modelo único para la solicitud de asilo, son todo ello medidas concebidas para blindar la UE a los extranjeros. Estos mecanismos uniforman la normativa de los Estados miembros con la de la UE pero sin que todo ello tenga como objetivo enriquecer y aumentar los derechos de los nacionales extracomunitarios que se desplacen por el territorio de la UE sino justo lo contrario. La UE, en lugar de elevar el nivel de exigencia, ha reducido éste a un mínimo que trae como consecuencia el empeoramiento y rebaja de la protección de los inmigrantes, incluso en los Estados miembros que tradicionalmente habían sido más generosos con ellos.

El eventual otorgamiento de valor vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE de Diciembre de 2000 –texto que el proyecto de Constitución Europea incorpora a su articulado- tampoco supondrá, si la Constitución prospera finalmente, una panacea para el tema que nos ocupa. La Carta confirma la diferenciación entre los nacionales comunitarios y los que no lo son al corroborar la existencia de una ciudadanía europea que trae pareja una situación de privilegio para sus titulares. Bien es cierto que, al mismo tiempo, la Carta reconoce algunos derechos a los ciudadanos comunitarios y a los extracomunitarios por igual, como por ejemplo cuando otorga al residente legal el derecho a unas condiciones laborales equivalentes a las de los ciudadanos (art. II-15). En cambio, sobre el universo al que se aplicarán otros derechos se proyecta la duda dado que, aunque la Carta los proclama, sin embargo el texto se remite posteriormente a las leyes nacionales de cada Estado miembro a la hora de precisar su disfrute (por ejemplo esto ocurre con el derecho a las prestaciones de seguridad social o a la ayuda a la vivienda del art. II-34 o con el derecho a la prevención sanitaria y a la asistencia sanitaria del art. II-35).

En conclusión, ni sin Constitución Europea ni con ella parece que los tiempos que corren sean los mejores para la inmigración extracomunitaria en la UE. La ciudadanía es *per se* excluyente porque siempre se tiene frente a alguien a quien alejamos de nuestras fronteras por ser extranjero. Pero haberlos, los hay, y Europa se blindada ante ellos.

[1] Sobre los derechos de los nacionales extracomunitarios y el agravio comparativo con los ciudadanos de la UE, véase: ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, A.: "La extranjería no comunitaria en el marco de la Comunidad Económica Europea", en *Revista de Centro de Estudios Constitucionales*, 1992, n.12, pp.207ss. y, sobre todo, el clarificador artículo de WEILER, J.: "Thou not shalt oppress a stranger: on the judicial protection of the human rights of non-EC nationals: a critique", en *European Journal of International Law*, 1992, vol.65, pp.64ss.

[2] Directiva 2002/90/CE del Consejo de 28 de Noviembre de 2002 destinada a definir la ayuda a la entrada, circulación y estancia irregulares (DO L 328 de 5 de Diciembre de 2002).

[3] Recomendación del Consejo de 22 de Diciembre de 1995 sobre armonización de los medios de lucha contra la inmigración y el empleo de ilegales y mejora de los correspondientes medios de control.

[4] Resolución del Consejo de 20 de Junio de 1994 sobre los límites de la admisión de nacionales de países no comunitarios para trabajar en el territorio de los Estados miembros (DO C 274 de 19 de Septiembre de 1996).

[5] Véase las sentencias del TJCE c-293/83 de 13 de Febrero de 1985 FRANÇOISE GRAVIER/LIEJA y c-263/86 de 27 de Septiembre de 1998 ESTADO BELGA/RENÉ HUMBEL.

Cerrar