

La política europea de inmigración

MIGUEL PAJARES¹

Resumen

Con la entrada en vigor del tratado de Amsterdam (mayo 1999) la política de inmigración pasó a ser de competencia comunitaria. La Cumbre de Tampere (octubre 1999) señaló objetivos para el desarrollo de la política y la legislación comunitaria de inmigración. Desde entonces, la Comisión Europea ha presentado diversas propuestas para elaborar la normativa sobre aspectos como: la regulación de flujos migratorios, los derechos de las nacionales de terceros países, la lucha contra la inmigración ilegal, etc. En muchos aspectos, tales propuestas apuntan a una mejora de los derechos y el tratamiento de la inmigración, pero pasados los dos primeros años tras la cumbre de Tampere muy pocas han sido aprobadas por el Consejo de la Unión Europea. Las políticas de los Estados de la UE no parecen coincidir con las que está diseñando la Comisión Europea.

Palabras clave: *Inmigración, regulación de los flujos monetarios, inmigración ilegal, Unión Europea.*

¹ Experto de la C.S. de CC.OO. en el Comité Económico y Social de la Unión Europea, para temas de inmigración y asilo.

Abstract

When the Treaty of Amsterdam (May 1999) came into force, immigration policy fell under European Union jurisdiction. The Tampere Summit of October 1999 set out objectives for the development of Community immigration policy and legislation. Since then, the European Commission has presented several proposals in order to draw up legislation on issues such as the regulation of migratory flows, the rights of third country citizens, the fight against illegal immigration, and so forth. Many aspects of these proposals point towards an improvement in the rights of immigrants and their treatment. However, more than two years have elapsed since the Tampere Summit and very few of these proposals have actually been approved by the Council of the European Union. The EU member State policies do not seem to fall in line with what the European Commission is designing.

Key words: *Immigration, regulation of migratory flows, illegal immigration, European Union.*

LA INMIGRACIÓN EN EUROPA

Europa se ha caracterizado por ser continente emisor de flujos migratorios a lo largo de la Era Moderna. La población europea ha ido dispersándose por todo el mundo desde finales del siglo XV, siendo el continente americano el principal receptor, aunque también fueron importantes los desplazamientos de población a algunas partes de África y de Oceanía. Los europeos no encontraron barreras a su expansión migratoria, y donde las hubo las destruyeron con facilidad. Y tal expansión sirvió, no sólo para corregir situaciones de exceso de población o de *exceso de pobreza*, sino también para el desarrollo económico y el enriquecimiento de Europa a costa del resto del mundo. Esos movimientos migratorios fueron principalmente de colonización, es decir, las personas que migraban querían montar su propio negocio o hacerse con sus propias tierras; aunque en muchos casos acabasen vendiendo su fuerza de trabajo en negocios que otros habían iniciado antes.

**Residentes extranjeros en los países de la Unión Europea
(cantidades en miles)
A 31 de diciembre del año indicado**

	1986	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000*
Alemania	4.512,7	5.342,5	6878,1	6.990,5	7.173,9	7.314,0	7.365,8	7.319,6	7.343,6
Austria	314,9	456,1	689,6	713,5	723,5	728,2	732,7	737,3	753,5
Bélgica	853,2	904,5	920,6	922,3	909,8	911,9	903,2	892,0	883,4
Dinamarca	128,3	160,6	189,0	196,7	222,7	237,7	249,6	256,3	
España	293,2	278,7	430,4	461,4	499,8	539,0	609,8	719,6	801,3
Finlandia	17,3	26,3	55,6	62,0	68,6	73,8	80,6	85,1	87,7
Francia	3.714,0	3.596,6				3.598,0			
Grecia						305,0	309,0		
Holanda	568,0	692,4	779,8	757,1	725,4	679,9	678,1	662,4	651,5
Irlanda	77,0	80,0	89,9	91,1	96,1	118,0	114,4	111,0	126,5
Italia	450,2	781,1	987,4	922,7	991,4	1.095,6	1.240,7	1.250,2	1.270,5
Luxemburgo	97,3	113,1	127,6	132,5	138,1	142,8	147,7	152,9	
Portugal		107,8	131,6	157,1	168,3	172,9	175,3	177,7	190,9
Reino Unido	1.820,0	1.723,0	2.001,0	2.032,0	1.948,0	1.934,0	2.066,0	2.208,0	
Suecia	390,8	483,7	507,5	537,4	531,8	526,6	522,0	499,9	487,2
UE**	13.541,9		17.689,7					18.979,0	19.120,3

Cuadro confeccionado a partir de los datos de los informes SOPEMI de 1998, 1999 y 2000.

* La columna de 2000 está elaborada con los datos de EUROSTAT, febrero de 2002.

** Los datos UE incluyen la suma de los datos que aparecen en la columna y de los más próximos cuando hay casillas vacías.

A partir de la Segunda Guerra Mundial cambió esta tendencia y la Europa occidental se convierte en territorio receptor de inmigración y asilo; si bien las cifras de población inmigrada son muy inferiores a las de emigración de las épocas anteriores. Los actuales países de la Unión Europea cuentan con una población extranjera de unos 19 millones de personas, pero parte de esta población son ciudadanos comunitarios viviendo en países de la UE distintos del que son nacionales, y la cifra de residentes que son nacionales de terceros países es de unos 13,5 millones de personas, lo que constituye un 3,6% de la población. El crecimiento de población inmigrada ha tenido distintas etapas: el mayor flujo de inmigración se produce antes de 1973 (en los años cincuenta y sesenta) y vino provocado por las necesidades de mano de obra que tenían los países no meridionales de la Europa occidental, los cuales promovieron la inmigración, en unos casos buscándola en las ex colonias, y en otros haciendo convenios con terceros países para el reclutamiento de trabajadores (Alemania llega a firmar hasta 11 convenios con otros tantos países).

A partir de 1973, coincidiendo con la crisis que se produjo entonces, los países de la Europa occidental iniciaron la fase de las políticas y leyes restrictivas para frenar la inmigración. A pesar ello, en el período que va de 1989 a 1993 se produce un salto significativo en el aumento de población inmigrada en los países de la Unión Europea, coincidiendo sobre todo con las sucesivas crisis de la ex Yugoslavia. Desde 1993 el incremento se ralentiza, aunque a sube de forma significativa en los países de la Europa meridional.

Los primeros países en desarrollar las políticas y leyes restrictivas de inmigración son, como sería de esperar, aquellos que habían tenido los mayores flujos de inmigración (Reino Unido, Alemania, Bélgica, etc.), que ya en los años setenta elaboran esas normativas; mientras que otros, como los de la Europa meridional, que apenas habían tenido inmigración hasta esas fechas, desarrollaron sus normativas en los ochenta, cuando también ellos se estaban convirtiendo ya en países de inmigración (España, Italia, etc.). En Alemania se acuña el término «inmigración cero» para definir la política al respecto.

Las leyes establecidas en los setenta y los ochenta apenas sufren reformas posteriores en esos años, pero esto cambia a

partir de 1989. En la última década del siglo XX todos los países de la Unión Europea y, en general, casi todos los países occidentales han ido haciendo cambios en sus normativas de extranjería. El objetivo principal ha sido reducir las posibilidades de entrada de nueva inmigración, aunque algunas de las modificaciones legislativas se han hecho también para favorecer la integración social de la población inmigrada ya establecida en estos países. Como ya hemos señalado, los países de la Unión Europea vivieron incrementos significativos de los flujos de inmigración a partir de 1989, y, aunque tales flujos entraron en declive a partir de 1993, quedó muy asentada la convicción de que el principal objetivo de las políticas migratorias no podía ser otro que detener la entrada de nuevos inmigrantes.

Estas políticas restrictivas, sin embargo, han venido acompañadas del mantenimiento de la oferta laboral para la inmigración extranjera. Determinados sectores de la producción han sufrido la carencia progresiva de mano de obra autóctona y sólo han podido desarrollarse captando mano de obra extranjera. La combinación de ambos factores, unas políticas restrictivas que han hecho muy difícil la entrada legal y el mantenimiento de una oferta laboral que actuaba como efecto llamada, ha llevado al desarrollo de la inmigración irregular, convirtiéndola en un fenómeno de gran importancia en nuestro tiempo. La canalización de la entrada de inmigrantes por vías irregulares ha supuesto fuertes costes, riesgos y penalidades para ellos, al tiempo que los ha convertido en presas fáciles de la explotación laboral. Además, ha favorecido el desarrollo de una imagen social negativa de los extranjeros y ha generado una dificultad intrínseca para la integración social de las personas inmigradas.

LA COMPETENCIA COMUNITARIA EN POLÍTICA DE INMIGRACIÓN²

Con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en mayo de 1999, la Comunidad Europea no había

² Los apartados que siguen están extraídos (y repasados) del texto del mismo autor: «Las políticas comunitarias en inmigración y asilo». En *Migraciones*. N.º 10. 2001, pp. 7-58.

tenido competencias sobre los temas relacionados con la inmigración y el asilo. Las había tenido en lo que concierne a la libre circulación de trabajadores comunitarios, pero no en lo referido a entrada, residencia y trabajo de ciudadanos de terceros países, ni a la admisión de refugiados.

Desde los inicios de la creación de la Comunidad Económica Europea, los gobiernos de los Estados que la han integrado han manifestado reiteradamente la necesidad de coordinar o armonizar las políticas de inmigración y asilo, definiéndolas como asuntos de interés común. Sin embargo, tal necesidad no se había traducido en el traspaso de competencias a las instituciones comunitarias, lo que ha impedido que pudiese desarrollarse normativa comunitaria sobre estos temas.

Las políticas de inmigración y asilo se han hecho en el marco de cada Estado, con leyes de extranjería, o de inmigración, o de asilo, que se han ido haciendo parecidas en muchos aspectos, pero que han sido, y siguen siendo, muy diferentes en otros. Cabría decir que la principal similitud entre todas ellas ha sido su carácter crecientemente restrictivo, manifestado en casi todas las reformas legislativas que se han ido produciendo desde principios de los años setenta. Pero a pesar de ello, sigue habiendo diferencias importantes en el tratamiento normativo que cada Estado da a la inmigración económica y a la acogida de refugiados.

El mantenimiento de las competencias sobre inmigración y asilo en manos de los Estados, ha venido acompañado de continuos esfuerzos de coordinación intergubernamental. Es decir, no se habían traspasado las competencias a las instituciones comunitarias, pero sí se habían buscado acuerdos intergubernamentales que permitiesen cierta coordinación y armonización de las políticas que se realizaban en relación con estos temas.

El Convenio de Schengen³ es el acuerdo intergubernamental más importante en este terreno. Fundamentalmente es un convenio sobre fronteras, por tanto, no es una normativa europea de inmigración. Nada dice sobre los permisos de residencia,

³ El Convenio de Schengen se firma en 1985; en 1990 se hace un acuerdo para su aplicación, y en 1995 entra en vigor para los 7 primeros países.

su renovación, el permiso de trabajo, la reagrupación familiar, ni sobre tantas otras cosas que conforman la normativa de inmigración de los Estados. Afecta a la inmigración de manera importante, pero solamente en aquello que tiene que ver con el cruce de fronteras.

Con el Tratado de Maastricht, que entra en vigor en noviembre de 1999, se da el primer paso hacia la comunitarización de la inmigración y el asilo. Es un paso tímido, porque no llega a establecerse la competencia comunitaria, pero se señala que tales asuntos deben tratarse en el marco de la Unión Europea creada por este mismo Tratado. Se definen los 3 pilares de la Unión: el primero es el pilar comunitario, y los otros dos son espacios de cooperación intergubernamental (el segundo es el de la política exterior y el tercero el de los asuntos de justicia e interior). Los temas de la inmigración y el asilo quedan incluidos en el tercer pilar.

Es en el Tratado de Amsterdam (en vigor desde mayo de 1999) donde se establece que la inmigración y el asilo pasan al primer pilar y, por tanto, a ser de competencia comunitaria. Se abre así la posibilidad de desarrollar normativa comunitaria, pero se imponen algunas restricciones: durante los primeros cinco años las decisiones se adoptarán por el Consejo, es decir, en estos asuntos no funcionará el procedimiento de codecisión que funciona en otros, (procedimiento por el que las decisiones se toman por acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo), y por otra parte, las decisiones del Consejo se tomarán por unanimidad. Tales restricciones crearán (están creando) importantes dificultades para el desarrollo de la normativa comunitaria.

Otro asunto que pasa a ser competencia comunitaria con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam es el de la lucha contra la discriminación (artículo 13). Puede considerarse que tal asunto está relacionado con la política de inmigración, pero en todo caso no lo vamos a tratar aquí. Cabe mencionar, no obstante que ya están en vigor las tres iniciativas desarrolladas por la Comisión Europea: La directiva para la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, la directiva para el establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el mundo del

trabajo y el programa de acción para luchar contra la discriminación 2001-2006.

La Comisión Europea, disponiendo ya de competencias en las materias de inmigración y de asilo, las sitúa dentro de la Dirección General de Justicia y Asuntos de Interior, que es la que está haciendo las propuestas de directivas y reglamentos que están ahora en discusión.

Con el Tratado de Amsterdam ya en vigor, se celebra, en octubre de 1999, la cumbre (Consejo Europeo de jefes de Estado) de Tampere sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la que se sientan algunas bases para impulsar el proceso de desarrollo de la normativa comunitaria en estas materias. No se avanza en la concreción de la misma, pero las afirmaciones que allí se hicieron están siendo constantemente nombradas por la Comisión Europea como base de sus propuestas. De hecho, la conclusión más concreta y más importante de la cumbre de Tampere fue la petición que hizo a la Comisión Europea de que iniciase de inmediato la presentación de propuestas para desarrollar la normativa europea sobre inmigración y asilo.

La Comisión inicia la presentación de propuestas en el mismo año en el que entra en vigor el Tratado de Amsterdam, 1999. La opción que hace no es la de proponer una única directiva sobre inmigración y otra sobre asilo, es decir, no opta por lo que podría haberse considerado como una «ley de extranjería europea», sino por realizar propuestas parciales sobre los distintos temas de la inmigración y el asilo, de forma que el número de propuestas que hay en estudio es elevado.

La secuencia de aparición de las mismas es, al menos aparentemente, desordenada. Entre las propuestas hay dos Comunicaciones, una sobre inmigración y otra sobre asilo, presentadas en noviembre de 2000, que constituyen los documentos políticos de mayor importancia, ya que tratan de sentar las bases sobre las que se desarrollará la normativa comunitaria (las directivas y los reglamentos). Sin embargo, tales Comunicaciones no son los primeros documentos en aparecer, sino que antes lo hacen algunas de las propuestas de directivas y de reglamentos.

La primera propuesta de directiva, presentada por la Comisión en diciembre de 1999, fue la que regula el derecho de rea-

grupación familiar y afecta tanto a inmigrantes como a refugiados. Las siguientes propuestas relacionadas con la inmigración se presentan ya después de la Comunicación sobre inmigración de noviembre de 2000; son la propuesta de directiva sobre derechos de los residentes de larga duración, la propuesta de directiva sobre entrada (o admisión) de trabajadores de terceros países, la propuesta de mecanismo de coordinación para regular los flujos de inmigración en todos los Estados de la UE, y las propuestas sobre entrada de estudiantes y personas no activas. Es también importante la comunicación sobre lucha contra la inmigración ilegal presentada a finales de 2001.

Esta labor propositiva de la Comisión Europea ha contrastado con la escasa disposición del Consejo (de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior) para dar aprobación a las propuestas que la Comisión ha ido presentando. Ni siquiera la directiva sobre reagrupación familiar, la primera que se puso sobre la mesa del Consejo para su aprobación ya en el año 2000, había sido aún aprobada cuando se celebró la Cumbre de Laeken, en diciembre de 2001, en la que debía analizarse el avance logrado en política europea de inmigración. Esta Cumbre estuvo centrada en los temas de la seguridad, como no podía ser de otra manera tras los atentados del 11 de septiembre, pero en relación con la inmigración y el asilo mostró que en los dos años transcurridos desde la Cumbre de Tampere el avance había sido muy escaso.

EL CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS SOBRE INMIGRACIÓN HECHAS POR LA COMISIÓN EUROPEA

La *Comunicación sobre política comunitaria de inmigración*, COM (2000) 757, presentada por la Comisión el 22 de noviembre de 2000, pretende sentar las bases para el desarrollo de la política comunitaria de inmigración y lo hace señalando que ha de haber un giro importante respecto a las políticas de inmigración realizadas por los Estados de la Unión Europea en los últimos 30 años. La Comisión señala los motivos por los que resulta necesario un nuevo enfoque sobre la inmigración,

centrándolos en el nuevo contexto económico y demográfico por el que pasa la Unión Europea. Por un lado, el mercado de trabajo está evidenciando, cada día más, la importancia de la inmigración laboral para cubrir las necesidades de mano de obra existentes, y por el otro, las perspectivas demográficas apuntan a que la inmigración será un factor estable necesario en el desarrollo europeo.

Las necesidades de mano de obra, tal y como las describe esta Comunicación, no se producen sólo en trabajos cualificados, tales como las nuevas tecnologías, sino también en los no cualificados. Es muy importante que la Comisión afirme que la Unión Europea tiene un déficit no sólo de trabajadores cualificados, sino también de los no cualificados, ya que algunos Estados tan sólo reconocen la escasez de especialistas en nuevas tecnologías y sin embargo no valoran la aportación económica y social que está suponiendo la inmigración económica y laboral de trabajadores poco especializados. Ello implica que mientras esos Estados hablan de abrir algunas vías de entrada para trabajadores cualificados (sobre todo informáticos), a los no cualificados se les sigue obligando a entrar por vías irregulares. Sobre este asunto volveremos luego.

La inmigración irregular que se ha venido produciendo en Europa se comenta en esta Comunicación, señalando que las políticas de inmigración de los Estados se han basado, en los últimos 30 años, en el supuesto de que Europa no necesitaba inmigración laboral, y se ha hecho muy inaccesible la entrada legal de los inmigrantes. Esto ha ido paralelo a una demanda real de mano de obra por parte de ciertos sectores de la economía, lo que ha llevado a que los flujos de inmigración se canalizasen por vías irregulares, alimentando el tráfico de seres humanos y de la explotación de los trabajadores indocumentados. La Comunicación no profundiza más en este aspecto, pero da pie a que se acabe reconociendo la existencia de un mercado laboral específico para los inmigrantes irregulares (ya que muchas empresas están basando su competitividad en los bajos salarios que pagan a sus trabajadores aprovechando la irregularidad e indefensión en la que éstos se hallan), lo que llevaría a entender que la lucha contra la economía sumergida y la explo-

tación de los inmigrantes es el mejor instrumento para luchar contra la inmigración irregular.

La necesidad de inmigración laboral y de que se abran los canales adecuados para que ésta transcurra por vías legales constituye la propuesta central de esta Comunicación. La apertura de estas vías legales se plantea como la mejor manera de tener una inmigración controlada y de dar mayor eficacia a la lucha contra la inmigración ilegal y la explotación de los inmigrantes.

Se señala que la política de inmigración debe tener también en cuenta la repercusión de ésta sobre los países de origen, diciendo que deberán favorecerse sus efectos positivos para el desarrollo económico y político de esos países. También se dice que deben paliarse los efectos negativos de las migraciones, especialmente los referidos a los gastos que los países emisores hacen en la formación de quienes después desarrollarán su actividad fuera del país. La Comisión señala también la necesidad de ampliar las posibilidades de movilidad de los migrantes, entre el país de origen y el de acogida, a efectos de favorecer sus actividades y su contribución económica en el país de origen.

Por lo que se refiere a la apertura de vías legales accesibles por las que pueda transcurrir la inmigración económica y laboral, no se llegan a hacer propuestas muy concretas. El mecanismo que propone para establecer los límites anuales de admisión de inmigración laboral consiste en la definición, por parte de cada Estado, de previsiones periódicas sobre sus necesidades, y la cooperación e intercambio de información a escala comunitaria sobre dichas previsiones. No se adopta una postura favorable al establecimiento de contingentes anuales, pero se plantea la necesidad de un sistema flexible que permita a los Estados ir determinando el volumen de inmigración admisible. Éstos deberán elaborar informes, tanto de la inmigración recibida como de la que se proponen admitir. El Consejo aprobará, sobre la base de tales informes, la política global de admisión de la Unión Europea. En todo este proceso ha de contarse con la colaboración de los interlocutores sociales.

Las dos propuestas de normativa más importantes, presentadas por la Comisión después de la Comunicación que hemos

visto, son la que se refiere al estatuto de los residentes de larga duración y la que se refiere a la entrada de trabajadores.

La propuesta de *directiva sobre derechos de los residentes de larga duración*, COM (2001) 127 de 13 de marzo de 2001, se dirige al establecimiento de un estatuto, válido en toda la Unión Europea, equiparable al que en distintas legislaciones de los Estados miembros corresponde a la residencia permanente. La directiva establece dos medidas fundamentales: la primera es el estatuto de residente permanente que se otorga al residente de larga duración, proporcionándole un estatus jurídico distinto del que tiene el residente temporal, con mayores derechos, mayor estabilidad y mayor seguridad; y la segunda es la libertad de circulación para trabajar y establecerse en otro Estado miembro que tendrán estos residentes con estatuto permanente.

El estatuto del residente de larga duración se obtiene, de acuerdo con esta propuesta, a los 5 años de residencia legal, a solicitud del interesado y cumpliendo ciertos requisitos. Los requisitos o condiciones más importantes son: no haber superado ciertos límites en cuanto a las ausencias del territorio del Estado en el que se da esa residencia (6 meses); disponer de recursos económicos y seguro de enfermedad, y no tener un comportamiento que constituya amenaza al orden público a la seguridad interior.

Se establece la distinción entre lo que es el estatuto de residente de larga duración y lo que es el permiso que ha de expedirse físicamente para la persona titular de ese estatuto. Mientras el permiso es renovable (por períodos de 10 años), el estatuto, en cambio, es permanente. La no renovación del permiso podrá constituir una falta administrativa, pero no afecta a la continuidad del estatuto de residente de larga duración.

Por su carácter permanente, el estatuto no puede ser retirado por parte del Estado que lo ha otorgado, salvo que se den ciertas circunstancias que la propia directiva especifica: ausencia del territorio del Estado por un período de más de 2 años consecutivos; comprobación de que el estatuto se había obtenido de forma fraudulenta; obtención del estatuto en otro Estado miembro.

Los residentes con estatuto permanente tienen derechos equiparables a los de los nacionales en los asuntos que se mencionan: derecho al trabajo, a la educación, a la seguridad social,

a la asistencia sanitaria, al acceso a bienes y servicios, a la libertad de asociación y afiliación sindical, a la libre circulación por el territorio del Estado. Además, el residente de larga duración queda protegido contra la expulsión, si bien ésta se autoriza en los casos en los que su comportamiento pudiese constituir amenaza grave contra el orden público o la seguridad interior.

Se hace mención también al derecho de voto en elecciones municipales, y la Comisión se muestra favorable a que sea concedido a los residentes de larga duración, pero dice que no hay base jurídica para incluirlo en esta directiva. La mención se hace en el preámbulo de la directiva, pero no en el articulado de la misma.

También hay un posicionamiento implícito sobre la libertad de movimiento entre el país de origen de la persona inmigrada y el Estado miembro en el que reside, al establecer que se puede estar ausente de este Estado hasta 2 años sin perder el estatuto de residente permanente. Recordemos que la Comunicación de la Comisión sobre política comunitaria de inmigración se mostraba claramente favorable al desarrollo de la movilidad de los inmigrantes entre los países europeos de residencia y sus países de origen, como forma de potenciar las iniciativas económicas favorables al desarrollo de estos últimos. Lo que cabría discutir, en cualquier caso, es si 2 años es un período de tiempo suficiente para poner en marcha una iniciativa económica en el país de origen.

El derecho a establecerse en otro Estado de la UE es, como decíamos, el otro gran aspecto tratado en esta directiva. Se trata de un derecho que ahora tienen los nacionales de los Estados miembros pero no los residentes de terceros países. Con esta directiva lo tendrán también quienes tengan el estatuto de residentes de larga duración, y podrán ejercerlo siempre que se de alguna de estas situaciones: la disposición de una oferta de trabajo en otro Estado, la realización de estudios, o disponer de medios económicos propios. En tales casos, el residente de larga duración de un Estado tendrá derecho a que le sea concedida la residencia temporal en otro. También los miembros de su familia tienen reconocido este derecho.

El segundo Estado miembro, donde se establece la persona que es residente de larga duración de un primer Estado, lo que

le concederá es un permiso de tipo temporal y renovable, ya que solamente se puede tener el estatuto de residente de larga duración en un Estado miembro. Mientras se reside en el segundo Estado se mantiene el estatuto de larga duración en el primero. Los derechos que tiene el residente en el segundo Estado no son exactamente los mismos que en el primero, ya que se mencionan dos que no serán otorgados: el derecho a la asistencia social y el derecho a becas de mantenimiento para estudiantes. Tras 5 años de residencia en el segundo Estado, se puede adquirir el estatuto de residente de larga duración, pero ello siempre conllevará la pérdida de ese estatuto en el primero.

En su conjunto, esta directiva viene a situar los derechos del residente permanente en el nivel más alto de lo que ahora son las normativas de los distintos Estados miembros, pero además extiende la libertad de circulación y establecimiento en otro Estado miembro, hasta ahora es exclusiva de los ciudadanos comunitarios, a los nacionales de terceros países que tienen residencia permanente, y es en este aspecto en el que supondrá un importante paso adelante en la equiparación de derechos entre comunitarios y no comunitarios.

La otra propuesta que hemos mencionado es la *directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena*, COM (2001) 386, presentada en julio de 2001. Ésta debería ser la norma que mejor reflejase el giro que la Comisión Europea está proponiendo en política de inmigración, ya que es aquí donde se define cómo, a través de qué vías, pueden entrar los nacionales de terceros países que quieran venir a trabajar a la Unión Europea, sea para trabajo por cuenta ajena o para trabajo por cuenta propia. La posición favorable que la Comisión, manifestaba en su Comunicación, hacia la apertura de canales para la inmigración legal, debería haberse hecho efectiva en el redactado de esta directiva presentada ocho meses después. Sin embargo, es muy dudoso que las propuestas contenidas en la directiva sean suficientes para comenzar a canalizar por vías legales los flujos de inmigración.

La directiva define los mecanismos para la entrada y acceso a la residencia de las personas que lo solicitan para trabajar por cuenta ajena y de las que lo solicitan para trabajar por cuenta

propia. También hace mención a los trabajadores temporeros, a los transfronterizos, a los aprendices y a los *au pair*. Lo más importante en la canalización de los flujos de inmigración laboral es, sin duda, lo referido a la entrada y acceso a la residencia de los trabajadores por cuenta ajena.

El primer aspecto importante que se señala es que la solicitud de residencia para trabajar deberá presentarse en la representación del Estado miembro en el país de origen del solicitante, o bien en el territorio del Estado miembro si el solicitante se halla en éste de forma legal. Esta medida cierra la puerta a la regularización de los inmigrantes que ahora se hallan en Europa en situación irregular, ya que no les permite presentar aquí la solicitud de residencia, y es obvio que muy pocos estarán dispuestos a volverse a su país para presentarla.

Para solicitar la residencia de trabajador por cuenta ajena se exigen distintos requisitos, de los que los más importantes son la presentación de una oferta de empleo y la prueba de que ese empleo no ha podido ser cubierto en el mercado de trabajo del Estado miembro. Es decir, no ofrece otra vía de entrada que la de contar con una oferta de empleo cuando el inmigrante se halla aún en su país de origen, lo que resulta poco novedoso, porque es lo que dicen las normativas de muchos países de la UE que, sin embargo, no han servido para canalizar legalmente la entrada de inmigrantes.

Para muchos de los trabajos que se están ofreciendo a los inmigrantes no puede pensarse en la opción de la contratación en origen, porque se trata de trabajos poco especializados y de empleadores individuales (caso del servicio doméstico), o de pequeñas empresas que no tienen capacidad para hacer operaciones de reclutamiento en esos países. La propia Comisión mencionaba, en su Comunicación de noviembre de 2000, la opción de autorizar la entrada para búsqueda de empleo y, sin embargo, en esta directiva tal opción desaparece.

Con la solicitud de la residencia para trabajar, además de presentar la oferta de empleo, el solicitante deberá presentar certificados de sus cualificaciones, prueba de disposición de recursos propios, certificado de buena conducta (si el Estado miembro lo requiere), seguro de enfermedad, etc. Algunos de estos requisitos son poco justificables; por ejemplo, no se entiende que se

pidan recursos económicos propios y seguro de enfermedad a personas que están mostrando una oferta de empleo, ya que será a través del empleo como puedan disponer de tales recursos.

También están guiados por criterios restrictivos los artículos que se refieren a la renovación de los permisos, así como los referidos a su posible anulación. Para la renovación se exigen, durante los tres primeros años, las mismas condiciones que para la obtención inicial del permiso (incluida la preferencia comunitaria para el empleo). Por otra parte, se otorga a los Estados la capacidad de anular un permiso de residencia cuando su titular pasa por situaciones de desempleo (más de tres meses al año durante los dos primeros años de residencia, y más de seis después de los dos primeros años).

Se trata, en definitiva de una directiva que no satisface las expectativas creadas por la Comunicación anterior para avanzar hacia una política de inmigración que rompiese con los criterios restrictivos que han dominado en las políticas de los Estados. ¿Qué ha pasado entre noviembre de 2000 y julio de 2001 para que la Comisión haya retrocedido tanto en el contenido de sus propuestas? Todo parece indicar que el inmovilismo de los Estados, manifestado entre otras cosas en las resistencias a aprobar la directiva sobre reagrupación familiar, ha restado empuje a la Comisión.

LAS POLÍTICAS DE LOS ESTADOS FRENTE A LAS PROPUESTAS COMUNITARIAS

La Comisión Europea comenzó haciendo propuestas que, en muchos aspectos, suponían cierta ruptura con las políticas y normativas restrictivas que rigen en los Estados miembros ya desde mediados de los años setenta, planteando que se reconociera la necesidad de la inmigración, cuando aún hay Estados que siguen con la filosofía de las políticas de «inmigración cero», y proponiendo unos derechos para las personas inmigradas que mejoran significativamente los que algunos Estados tienen establecido en sus normativas.

Pero cuando analizamos las propuestas que está haciendo la Comisión Europea, lo que no hemos de olvidar es que la com-

petencia exclusiva para la aprobación de las mismas, hasta abril de 2004, la tiene el Consejo. Es decir, son los Estados, los ministros de Justicia e Interior de los Estados, los que han de aprobar las directivas y reglamentos que ahora están en discusión. El Consejo recibe la propuesta de la Comisión (junto con los dictámenes sobre la misma hechos por el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social) y puede cambiar cuantos aspectos crea convenientes dando aprobación a un texto final que puede ser muy distinto del de la propuesta inicial. O puede simplemente retrasar *sine die* la aprobación de cualquier propuesta que no guste a alguno de los Estados (tampoco hemos de olvidar que, hasta abril de 2004, la aprobación de cualquier norma en inmigración y asilo ha de hacerse por unanimidad). Lo sucedido con la directiva sobre reagrupación familiar es significativo de lo que puede seguir sucediendo.

Esta situación condiciona a la propia Comisión en la presentación de sus propuestas, de forma que, a mediados de 2001, la Comisión pareció inclinarse por lograr cierto nivel de coordinación entre las políticas de inmigración de los Estados, en lugar de proponer una normativa comunitaria muy definida que posiblemente no llegase a ser aprobada nunca. Propuso así un mecanismo de coordinación en el que participarían los Estados y la propia Comisión y que, en principio, sería complementario con las directivas propuestas. Sin embargo, mientras los Estados eran reticentes con respecto a las directivas, acogieron de muy buen grado el mecanismo de coordinación propuesto, lo que comportaba el riesgo de que tal mecanismo se convirtiese en el objetivo más ambicioso que puede plantearse en esta etapa.

Lo que hay de fondo es una diferencia importante entre las cosas que comenzó planteando la Comisión en su comunicación de noviembre de 2000 y las cosas que se están planteando desde los Estados. La Comisión planteó la necesidad de políticas más abiertas de inmigración, mientras los Estados siguen centrados en la lucha contra la inmigración ilegal y en las políticas restrictivas. Veamos que es lo que los Estados han planteado últimamente.

En los últimos tiempos se ha producido un cambio importante en las necesidades de inmigración laboral que tiene Euro-

pa, cambio que ha obligado a ciertas reacciones de los Estados. Las necesidades de inmigración durante los años ochenta y noventa estaban centradas en la mano de obra no cualificada; los inmigrantes hacían los trabajos que los europeos no querían hacer, como se ha dicho muchas veces; pero esto ha cambiado recientemente, diversificándose las necesidades de inmigración. Ahora se necesitan inmigrantes en niveles no cualificados y en niveles cualificados: se necesitan especialistas, ingenieros, informáticos... sobre todo informáticos. Y este cambio ha hecho entrar en crisis las políticas restrictivas.

Mientras lo que se necesitaba eran trabajadores no cualificados valían las políticas restrictivas que los obligaba a entrar por vías irregulares convirtiéndolos en mano de obra barata. Pero cuando se necesitan trabajadores cualificados han de entrar legalmente porque de otra forma no sirven (no es pensable que en las empresas haya ingenieros e informáticos en situación irregular).

La respuesta de algunos Estados ha sido comenzar a abrir las puertas a la inmigración laboral, pero sólo para trabajadores cualificados. Alemania está siendo, en estos momentos, el ejemplo más notorio de esta postura, con su labor de reclutamiento de informáticos y otros trabajadores cualificados. En este país se está produciendo un importante debate sobre inmigración desde que el gobierno estableciese, en 2000, un cupo para informáticos que no logró cubrir⁴. En julio de 2001 se hizo público el informe solicitado por el gobierno y preparado por un comité independiente (con participación del Parlamento alemán y de diversos expertos y presidido por Rita Süßmuth, ex presidenta del Parlamento), conocido como Informe Süßmuth, que señalaba la necesidad de abandonar las políticas de «inmigración cero» y reconocer que Alemania es país de inmigración, y proponía una entrada anual de 50.000 trabajadores de terceros países. La respuesta a este informe fue inmediata: el gobierno se apresuró a señalar que se daría entrada a trabajadores extranjeros pero preferentemente a los cualificados, mientras que las organizaciones empresariales apuntaron a cifras más altas de

⁴ El cupo se estableció el 1 de agosto de 2000 y fue de 20.000 personas. Un año después los permisos otorgados eran unos 8.300.

trabajadores necesarios. La Federación de Industrias Alemanas (BDI) dijo que se necesitaba una entrada de 300.000 a 400.000 trabajadores por año.

Este debate sobre inmigración se mezcla, en Alemania, con el de la ampliación de la Unión Europea. El gobierno ha reclamado (respondiendo a lo que parece una postura generalizada en la sociedad alemana) una moratoria de 7 años para que los ciudadanos de los nuevos países de la UE (Polonia, República Checa, etc.) puedan ejercer el derecho de libre circulación de trabajadores. Tal planteamiento dice responder al temor de que los ciudadanos de esos países se desplazasen masivamente en busca de trabajo a Alemania y a otros Estados de la Unión en el momento en el que pasasen a ser miembros de ésta. Sin embargo, un estudio del Instituto Alemán para la Investigación Económica (DIW), presentado en abril de 2001, señalaba la previsión de un desplazamiento de unas 335.000 personas de los nuevos países admitidos a los actuales países miembros de la UE, durante el primer año de la ampliación, y muchas menos en los años siguientes. De éstas, 220.000 se dirigirían a Alemania, y se trataría, en buena medida, de trabajadores cualificados. Un estudio de la Comisión Europea, presentado en marzo de 2001, titulado «la libre circulación de trabajadores en el contexto de la ampliación», llegaba a las mismas conclusiones (cifrabá en 330.000 las personas que se desplazarían el primer año)⁵.

Si tales estudios son acertados no tiene sentido imponer esa moratoria que el gobierno alemán ha propuesto y la Comisión Europea ha aceptado (el 11 de abril de 2001 adoptó una propuesta de 5 años de moratoria extensibles a 2 más). De imponerse, la moratoria afectaría no sólo a quienes desean desplazarse hacia los actuales países de la UE en busca de trabajo, sino también a los que ya están trabajando pero en situación irregular, ya que su irregularidad se mantendría durante todo el período de la moratoria. Y es aquí donde el asunto adquiere gran importancia, ya que son muchos los trabajadores polacos, rumanos, checos, etc. que ahora están en Alemania y otros Estados

⁵ *Migrations News Sheet*, abril 2001.

miembros trabajando de forma irregular y constituyendo su mano de obra barata⁶. Cabe pensar que la moratoria se dirige, sobre todo, a la conservación de esa mano de obra barata por unos años más.

Volviendo a la política favorable a la entrada de trabajadores cualificados, hemos de decir que no es sólo una política de Alemania, sino que otros Estados miembros también la están practicando activamente. Austria está también inmersa en un debate sobre inmigración en el que se manifiestan posturas favorables a una mayor apertura, como las propuestas del Ministerio del Interior, hechas públicas en abril de 2001, frente a otras, como las del FPÖ de Haider, mucho más restrictivas. Pero lo cierto es que el contingente definido en agosto de 2001 para el año 2002 se mantiene en la línea restrictiva de años anteriores y además introduce la exigencia de que los trabajadores que se admitan sean de alta cualificación. Otros países, como Francia, Reino Unido y los países nórdicos, son también favorables a la entrada de trabajadores cualificados, si bien, en el caso del Reino Unido cabe señalar que su Ministro del Interior dijo, en junio de 2001, que la apertura de vías legales para la inmigración debía hacerse también para los trabajadores no cualificados, como la mejor forma de luchar contra las mafias de tráfico de inmigrantes⁷.

REFLEXIONES FINALES

Como vemos, el común denominador está en el interés de los Estados de la UE por el reclutamiento de trabajadores cualificados de terceros países. Pero la apertura de vías legales de inmigración para éstos, mientras se mantienen cerradas para los trabajadores no cualificados, no es sino una nueva versión de las políticas restrictivas, que seguirá condenando a la entrada irregular y a la economía sumergida a los trabajadores

⁶ Se estima que en Alemania hay más de 500.000 polacos en situación irregular, trabajando sobre todo en el sector servicios, aunque también en la construcción y otros sectores.

⁷ *Migrations News Sheet*, julio 2001.

extranjeros en el servicio doméstico y en los trabajos no cualificados de la construcción, los servicios y la agricultura. Pero además es una política contraria a las de apoyo al desarrollo de los países del Sur. El propio Comisario europeo para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria denunció estas prácticas de reclutamiento de especialistas, señalando que se trataba de un drenaje de cerebros que reducía la capacidad de desarrollo de los países pobres⁸.

En definitiva, la respuesta de los Estados a la crisis de las políticas restrictivas de inmigración no es la misma que la que había comenzado a diseñar la Comisión Europea, que en su comunicación de noviembre de 2000 decía que debe reconocerse la necesidad de inmigración laboral tanto para trabajos cualificados como no cualificados, y que para todos ellos deben abrirse vías legales de entrada.

Los Estados siguen haciendo su propia política, e incluso están elaborando nuevas leyes de inmigración (Alemania, Italia) prescindiendo del hecho de que la normativa comunitaria se está elaborando y que, en consecuencia, las reformas que cabe hacer a las leyes nacionales son las que se deriven de su adaptación a las directivas comunitarias. La Comisión Europea y los Estados miembros parecen haber ido, durante los años 2000 y 2001, por senderos distintos y divergentes en el tema de la inmigración, y aunque esos senderos han de juntarse inevitablemente, la incógnita está en qué criterios resultarán dominantes en la normativa comunitaria de inmigración que finalmente se apruebe.

De momento, bajo presidencia española (primer semestre de 2002), se ha priorizado la elaboración de un Plan de Acción de «lucha contra la inmigración ilegal». La Comisión había hecho una propuesta al respecto en la que proponía medidas sobre visados (resaltaba la necesidad de mejorar las formas de identificación de la persona, con propuestas como la de crear un sistema informático y una base de datos europea), planteaba la necesidad de mejorar el intercambio y análisis de información entre los Estados de la Unión y proponía la creación de un

⁸ Rueda de prensa dada en Nörrköping, Suecia, el 1 de marzo de 2001. *Migrations News Sheet*, abril 2001.

Observatorio Europeo de la Migración. Señalaba también la necesidad de mejorar los controles fronterizos y proponía la creación de un sistema de alerta y de una escuela europea de guardia de fronteras. En la propuesta de la Comisión se planteaba la necesidad de dotar de nuevas funciones a Europol, de desarrollar la legislación de extranjería y penal para ampliar la eficacia en la lucha contra traficantes y tratantes, de combatir el empleo ilegal, de sancionar a los transportistas que transportan personas sin la adecuada documentación, etc.

Es significativo que de todas las propuestas hechas por la Comisión en los últimos dos años, el Consejo haya escogido ésta, una de las últimas, poniéndola en primer lugar para su implementación. Los ministros siguen utilizando los mismos parámetros que han manejado en las últimas décadas, muy centrados en «la lucha contra la inmigración ilegal», pero parecen incapaces de definir cómo debe producirse la legal.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- ACNUR (1997): *La situación de los refugiados en el mundo*. Icaria. Barcelona.
- BÖCKER, Anita y HAVINGA, Tetty (1998): *Asylum Migration to the European Union: Patterns of origin and destination*. Oficina para las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- BONET PÉREZ, Jordi (1998): *La Convenció Internacional sobre la protecció dels drets de tots els treballadors migratoris i dels seus familiars*. Associació per a les Nacions Unides a Espanya. Barcelona.
- CHOPIN, Isabelle y NIESSEN, Jan (1998): *Proposals for legislative measures to combat racism and to promote equal rights in the European Union*. Commission for Racial Equality. Londres.
- CLOSA, Carlos (1997): *Sistema Político de la Unión Europea*. Editorial Complutense. Madrid.
- COLECTIVO IOE (1999): *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos*. Universidad de Valencia. Valencia.
- COLLINSON, Sarah (1995): *Migration, Visa and Asylum Policies in Europe*. Wilton Park Paper. HMSO. Londres.
- DE STOOP, Chris (1999): *Los «Otros». La deportación de los «sin papeles» en Europa*. Ediciones Bellaterra. Barcelona.

- EUROCIUDADES (1998): *La Ciudadanía Europea. Informe-propuesta sobre la ciudadanía europea. Participación, derechos sociales y cívicos*. Eurociudades-Ayuntamiento de Barcelona.
- KOSER, Khalid y LUTZ, Helma (1998): *The New Migration in Europe*. Macmillan Press LTD. Londres.
- LIEBAUT, Fabrice y HUGHES, Jane (1997): *Legal and social conditions for asylum seekers and refugees in western European countries*. Danish Refugee Council.
- LÓPEZ DE HEREDIA, Carmen y MONTORO, Carolina (1998): *El envejecimiento de la población en la Unión Europea*. Ediciones RIALP. Madrid.
- MALGESINI, Graciela (1998): *Cruzando fronteras*. Icaria: Fundación Hogar del Empleado. Barcelona.
- NAÏR, Sami y DE LUCAS, Javier (1998): *El desplazamiento en el mundo*. MTAS-Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Madrid.
- Niessen, Jan y MOCHEL, France (1999): *EU External Relations and International Migration*. Migration Policy Group. Bruselas.
- OCDE (2001): *SOPEMI 2000. Trends in international migration. Annual report*. París.
- PAJARES, Miguel (1998): *La inmigración en España*. Icaria-Antrazyt. Barcelona.
- PAJARES, Miguel (2000): *Inmigración y ciudadanía en Europa*. IMSER-SO. Madrid.
- RAMOS, Antonia (1993): *La Inmigración en Europa Occidental*. Informe para el Instituto Sindical Europeo. Bruselas.
- SANZ, Benito; ALMEZAR, Josep; y BLAT, Concha (1999): *Ciudadanía y solidaridad en la Unión Europea*. Universitat de València. Valencia.
- STALKER, Peter (2000): *Workers without frontiers. The impact of globalization on International Migration*. Lynne Rienner Publishers. Colorado.
- TODD, Emmanuel (1995): *La invención de Europa*. Tusquets Editores. Barcelona.
- TODD, Emmanuel (1996): *El destino de los inmigrantes. Asimilación y segregación en las democracias occidentales*. Tusquets Editores. Barcelona.
- WRENCH, John (1996): *Preventing racism at the workplace. A report on 16 European countries*. Report prepared for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Dublin).