

MEMORANDO OPEX N° 16/ 2006

DE: NICOLÁS PÉREZ SOLA. Profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Jaén. Miembro del Panel Expertos de OPEX, Área Europa.

PARA: OPEX

ASUNTO: MÁS ALLÁ DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL: ESPAÑA ANTE LA CONFERENCIA EURO-
AFRICANA DE RABAT

www.falternativas.org



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Alfonso Egea de Haro (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Borja Lasheras (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

CONTEXTO

Los días 10 y 11 de julio de 2006 se reúne en Rabat la primera Conferencia Ministerial Euro-Africana sobre la migración y el desarrollo, que tiene como objetivo impulsar o reforzar la cooperación política y operativa en política de inmigración. Impulsada por España junto a Francia y Marruecos, pretende tener continuidad y, de hecho, ya se ha anunciado para el año 2007 una nueva reunión con formato de cumbre a celebrar en Lisboa. Es evidente que la inmigración se ha convertido en uno de los principales desafíos para los estados miembros de la Unión Europea (UE) y es lógico que se plantee la cuestión desde una perspectiva, por un lado, europeizada y, por el otro, multilateral entre la UE y terceros estados. España debe seguir asumiendo este protagonismo creciente en el impulso de nuevas políticas europeas relativas a inmigración, no sólo el control de futuros flujos migratorios, sino también el diseño de un verdadero programa de medidas dirigidas a la integración, y acceso a la ciudadanía europea, de la inmigración ya existente.

La inmigración, tanto la gestión de los flujos como la integración de los inmigrantes ya residentes de modo legal, se ha convertido en un reto estructural para Europa. Además, la coyuntura de las recientes oleadas de inmigrantes ilegales ha llevado el asunto a alcanzar prioridad máxima en la agenda política. La actualidad de la presión migratoria en el sur de Europa y las sucesivas crisis humanitarias que se están viviendo en las fronteras exteriores de la Unión Europea han propiciado el planteamiento, a nivel estatal y europeo, de un debate político sobre la conveniencia de una respuesta supranacional a la inmigración, a sus causas profundas y a su posible evolución futura.

Es verdad, no obstante, que las iniciativas de la Unión Europea relativas al fenómeno de la inmigración se han centrado prioritariamente en el desarrollo del control fronterizo desde la inicial concepción de un "espacio sin fronteras interiores". En un principio la cooperación intergubernamental posibilitó la adopción del sistema Schengen y la formulación de algunas medidas dentro del pilar, inicialmente no comunitario, referido a asuntos de justicia e interior. Posteriormente y para la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia, se introdujo en los Tratados la adopción de medidas comunitarias relativas a visados, asilo, inmigración y otras relacionadas con la libre circulación de personas, así como la cooperación policial y judicial en materia penal. Esos avances han sentado las bases para la adopción de disposiciones comunitarias que ya ha comenzado a afectar a las políticas sobre inmigración, asilo y lucha contra la discriminación de cada uno de los Estados miembros.

Fue en el Consejo Europeo celebrado en Tampere en octubre de 1999 cuando la cuestión alcanzó por primera vez el máximo protagonismo en la agenda de la UE. En las conclusiones adoptadas en aquella cumbre se encontraba la afirmación de que la UE "debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países" y se contenía una invocación a "una política de integración más decidida", orientada a la conexión de "derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación" en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia.

Más tarde, a finales de 2004, se adoptó el Programa de La Haya que toma como punto de partida las bases de la política común de asilo e inmigración y persigue adoptar “una actitud común más eficaz ante los problemas transfronterizos como la migración ilegal”, proteger efectivamente a los solicitantes de asilo en los que concurren los requisitos de la Convención de Ginebra sobre estatuto del refugiado, regular los flujos migratorios, y controlar las fronteras exteriores de la Unión.

Estos avances no pueden desvincularse de los dramáticos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004, que han generado una reacción de fortalecimiento de los Estados ante el terrorismo, se han materializado en un reforzamiento de la seguridad extendida a otros Estados y han provocado un sentimiento de notable desconfianza hacia la inmigración.

De otra parte, las dificultades actuales del proyecto europeo afectan también a la necesidad de abordar la inmigración de modo cohesionado por las instituciones europeas y los Estados miembros. Además conviene no olvidar que éstos últimos conservan la mayor parte de las competencias sobre la materia, y en algunos casos la posible excepción a la aplicabilidad de eventuales actuaciones de la UE. En suma, la comunitarización de la extranjería permitiría la adopción de políticas nacionales coherentes, pero existen aún muchos interrogantes sobre su alcance y contenido.

ESCENARIOS PARA ESPAÑA

La identificación de los problemas asociados con la inmigración es la premisa de cualquier reflexión sobre la conveniencia de que la UE adopte iniciativas en este ámbito. Las respuestas pueden ser complementarias entre sí y no necesariamente excluyentes debiendo partir de la renuncia a concebir la inmigración como temporal y, una vez valorada de forma realista su permanencia, impulsando la integración de los inmigrantes en el modelo social europeo. Por otro lado, sería errónea toda acción limitada a dar respuestas puntuales a la entrada irregular de inmigrantes sin afrontar las causas profundas de la inmigración, los flujos del mercado laboral internacional y la oferta de trabajo irregular que existe en el interior de los estados.

ESCENARIO 1. LA MERA SOLICITUD DE AYUDA A LA UE PARA FRENAR LA ENTRADA ILEGAL A TRAVÉS DE LAS COSTAS MERIDIONALES: Una opción simplista, marcada por el corto plazo y el deseo de tranquilizar a la población nacional, podría limitarse a que España propusiese mayores ayudas logísticas, financieras y personales de Bruselas para acelerar la implementación de medidas ya decididas sobre el control fronterizo a través del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), patrullas conjuntas en zonas fronterizas o aguas próximas a las costas, o la ubicación de dependencias de la Agencia Europea de control de fronteras exteriores en Canarias (FRONTEX), al objeto de dotar de mayor coordinación, seguridad y control de los medios disponibles para luchar contra la inmigración irregular.

Este escenario no estaría únicamente limitado a la solicitud de corresponsabilidad comunitaria en el reforzamiento de la protección de las fronteras, sino que podría ser perfectamente compatible con el incremento de la aportación comunitaria para ayuda humanitaria y acogida temporal en situaciones de crisis humanitaria, como las que están sucediendo en los últimos meses con cargo al fondo específico de inmigración aprobado en las Perspectivas financieras 2007-2013.

ESCENARIO 2. EL DESBLOQUEO DEL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL: Una solución consensuada que permitiese la entrada en vigor de la llamada Constitución Europea supondría un cierto avance en la integración de los inmigrantes en la medida en que pasaría a tener vigencia real la Carta de Derechos Fundamentales (Niza), que hace un reconocimiento general de derechos y garantías de las personas ante todos los poderes públicos, en algún caso, sin sujeción a la exigencia de nacionalidad comunitaria para ser titular de los mismos.

Otro avance significativo recogido en el Tratado *non nato* es, sin duda, la supresión del veto en los asuntos relativos a la libertad, seguridad y justicia. Ahora bien, aun cuando el proceso de ratificación culminase finalmente (lo que no es hoy demasiado probable), hay que señalar que los avances previstos en el Tratado Constitucional han sido más tenues en otras cuestiones estrechamente relacionadas con el control de los flujos. Este escenario de ceñirse al Tratado constitucional presenta, eso sí, la ventaja de no levantar a priori más suspicacias de las ya existentes en muchos Estados miembros respecto de la defensa de su política interna de extranjería.

ESCENARIO 3. EQUIPARACIÓN PROGRESIVA DEL ESTATUTO JURÍDICO DEL RESIDENTE DE LARGA DURACIÓN CON EL CIUDADANO COMUNITARIO: El Consejo Europeo de Tampere ya reconoció la necesidad de llevar a cabo la aproximación del estatuto jurídico de los nacionales de terceros países "al de los nacionales" de los Estados miembros, en especial cuando se trate de residentes legales de larga duración. Considerar los derechos de los inmigrantes con carácter uniforme, y lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión, permite vislumbrar un nuevo enfoque no necesariamente restrictivo en el tratamiento de la extranjería. Así, la Directiva 2000/43 estableció un marco para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, con el fin de que se aplique en los Estados miembros el principio de igualdad de trato entendido como ausencia de toda discriminación directa o indirecta basada en el origen racial o étnico.

El marco de referencia de este escenario más ambicioso incluye el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta Social Europea de 1961 revisada en 1996, la Carta de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989 y los Protocolos XIV y XV al TUE, así como la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la UE. Instrumentos todos ellos de gran predicamento en los Estados miembros y que debieran implementarse en el ámbito comunitario e interno, para complementar un estatuto jurídico de derechos sociales, laborales y participativos de los residentes de larga duración.

RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA

-Ante la dimensión que ha alcanzado en 2005-2006 la inmigración ilegal en las costas y fronteras españolas, la posición de España (no sólo en Bruselas sino también en los foros diplomáticos, como el de Rabat, que reúne a las autoridades europeas y de los países emisores de inmigrantes) puede limitarse a solicitar una mayor implicación de la UE (y de terceros estados) en la lucha contra la inmigración ilegal, o incluso liderar un endurecimiento de la normativa comunitaria sobre control de flujos migratorios. El elenco de normas ya existentes podría ampliarse para impermeabilizar en mayor medida las fronteras comunitarias. Pero esta opción no parece aconsejable, pues solo produciría efectos a corto plazo y conlleva una visión miope de la inmigración. España debe apostar por un tratamiento comunitario más diferenciado de los temas de seguridad y de inmigración, al objeto

de no reiterar la yuxtaposición en el tratamiento de ambas cuestiones con el riesgo que conlleva abordar la inmigración exclusivamente desde la perspectiva de la seguridad. España debería impulsar una nueva percepción de las políticas migratorias, más allá del estricto control del orden público en su dimensión de vigilancia fronteriza y devolución de inmigrantes, centrada en la proyección de la dignidad humana y en la efectiva protección y observancia de los derechos fundamentales, no solo en el ámbito de la lucha contra la inmigración ilegal, sino también en el diseño de políticas de integración de los inmigrantes.

-España podría entonces, en las presentes circunstancias de crisis de liderazgo comunitario, propiciar un conjunto de iniciativas orientadas a alcanzar un nuevo enfoque de la inmigración por parte de la UE y la futura Conferencia de Rabat puede ser el momento propicio para definir esta estrategia:

1) En política de integración, España debería impulsar la ejecución de los compromisos ya adquiridos en el seno de la Unión Europea para que se traduzcan en las siguientes acciones:

- Cumplimiento efectivo de Programa de La Haya y del Programa Común para la integración.
- Adopción de los instrumentos precisos para alcanzar los objetivos contenidos en el reciente Informe del Parlamento Europeo sobre las Estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea
- Puesta en marcha del Observatorio Europeo de las Migraciones.
- Elaboración de los correspondientes Informes Anuales sobre migración e integración (sólo se ha elaborado en el año 2004).
- Promover un Foro Anual sobre integración para facilitar el intercambio de buenas prácticas en materia de integración por parte de los Estados Miembros.
- Incluir a los inmigrantes en los objetivos de la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Europea de Empleo.
- Apoyar la transformación efectiva del Observatorio de Fenómenos Racistas y Xenófobos en Agencia Europea de Derechos Humanos que conozcan también de la inmigración.

2) Además, y en la línea de integrar la problemática de la inmigración en todas las políticas de la Unión Europea, podrían promoverse las siguientes medidas legislativas concretas:

- Aplicación eficaz de las Directivas sobre integración y cumplimiento efectivo de las mismas en materia de reagrupamiento familiar, estatuto jurídico de nacionales de terceros Estados residentes de larga duración así como la relativa a la igualdad de trato.
- La elaboración inicial del Libro Verde preparatorio para una futura Directiva relativa a la inmigración económica.
- El establecimiento de un marco jurídico común de derechos y obligaciones ciudadanos de terceros Estados como base de la integración de los inmigrantes para mejorar las propuestas de empleo, las oportunidades educativas y lingüísticas de los inmigrantes y sus descendientes e incorporar la participación política y representación de los inmigrantes en la gobernanza, sociedad civil, procesos decisorios y elaboración de políticas públicas aunque para ello sea necesario reformas constitucionales que posibiliten la extensión del derecho de sufragio en el ámbito local y del Parlamento Europeo a los inmigrantes. La consecuencia directa de esta

innovación sería la adquisición por parte de los inmigrantes de un sentimiento de pertenencia a la Unión Europea. La contrapartida debiera incluir en todo caso el conocimiento de la lengua del Estado, su cultura institucional y el respeto de los derechos fundamentales.

-Revisar las legislaciones al objeto de que cónyuges e hijos puedan obtener estatutos jurídicos individuales y permisos de trabajo independientes del titular del estatuto jurídico.

3) Por último, y como se anuncia para la Reunión de Rabat, las acciones anteriores deberían combinarse con iniciativas de la política exterior de la UE en la que la inmigración ocupe un protagonismo creciente y así:

-Desvincular la cooperación al desarrollo de los convenios de readmisión como requisito exclusivo.

-Fortalecer e institucionalizar anualmente las reuniones euro-africanas como las de Rabat.

-Fortalecer institucionalmente y mejorar la cooperación en materia de gobernanza con los países de procedencia de la inmigración.

-Consultar con las comunidades inmigrantes para definir y aplicar ayuda y políticas de desarrollo en países de origen.