

# ASILO E INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Por ENRIQUE GONZÁLEZ SÁNCHEZ \*

## SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMÚN EUROPEA DE ASILO E INMIGRACIÓN: 1. LOS TRATADOS. 2. LAS CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO. 3. LA ADOPCIÓN DE LA NORMATIVA COMUNITARIA.—III. ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE ASILO E INMIGRACIÓN.—IV. CONCLUSIÓN: EL MODELO EUROPEO EN MATERIA DE INMIGRACIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

Asilo e inmigración constituyen temas de actualidad en los Estados miembros de la Unión Europea (UE) y en la propia Unión. Raro es el día en que los medios de comunicación no se hacen eco por unas u otras razones de estos temas, y a menudo desgraciadamente como consecuencia de acontecimientos trágicos que llevan consigo frecuentemente la pérdida de vidas humanas. Incidentes a lo largo de los últimos tiempos, tales como el del «East Sea» en Francia, el del «Monica» en Italia, el de «Dover» en Inglaterra o el tráfico regular de «pateras» en el estrecho, son ejemplos muy mediáticos y de consecuencias a menudo dramáticas, que influyen paralelamente sobre los estados de opinión en los países miembros de la Unión. En efecto, independientemente de la importancia real del fenómeno migratorio y de su contribución al desarrollo de las economías europeas y del valor intrínseco que debería implicar la consideración del suelo europeo como «tierra de asilo», la opinión pública tiende a percibir este

---

\* Diplomático. Director en la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea (Las opiniones expresadas en este artículo lo son a título estrictamente personal).

fenómeno de manera negativa y a contribuir con ello a desarrollar un sentimiento xenófobo, que incrementa la idea de rechazo frente al extranjero extracomunitario carente de recursos. Dichos estados de opinión pública se manifiestan a lo largo de los últimos tiempos a través de un mayor apoyo a aquellas ideologías generalmente de corte populista y a menudo ultraderechista, que incluyen de manera preponderante en su programa la restricción a la entrada de inmigrantes y la limitación de derechos de aquéllos ya establecidos. Fenómenos, entre otros, como los de Le Pen en Francia o de Fortuyn en los Países Bajos a lo largo de 2002 son un ejemplo de dicha situación. La actualidad de estos temas tiene lógicamente también su reflejo en las declaraciones muy frecuentes de responsables políticos sobre los mismos así como en la celebración de debates parlamentarios en los que asilo e inmigración constituyen temas prioritarios. En este sentido, los Estados miembros de la Unión tienden a desarrollar o modificar su legislación nacional en estos ámbitos a lo largo de los últimos años, con objeto, por un lado, de adaptar las normas aplicables a los refugiados o inmigrantes legales en función de lo que se percibe como una nueva realidad, y, por otro, de tratar de evitar la entrada de inmigrantes ilegales mediante la adopción de legislaciones más restrictivas y el reforzamiento de los controles existentes.

Los temas relativos a asilo e inmigración son objeto de competencia de la UE desde los años noventa y afectan en común a los Estados europeos miembros del Convenio de Schengen. De ahí que dichos temas sean igualmente objeto de preocupación al nivel de la Unión Europea y de que la misma trate de ir desarrollando a lo largo de los últimos años una legislación dirigida, por un lado, a regular la entrada y régimen aplicable a refugiados e inmigrantes en Europa y, por otro, a luchar contra el fenómeno cada vez más frecuente de la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos. La actualidad y características de estos temas han hecho de ellos una prioridad política para la Unión y de manera más específica para las sucesivas presidencias del Consejo, en el marco del desarrollo del llamado espacio de libertad, seguridad y justicia.

## II. EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMÚN EUROPEA DE ASILO E INMIGRACIÓN

Desde comienzos de los años noventa los dirigentes europeos han venido reiterando al más alto nivel su voluntad política de proceder al desa-

rollo de una política de la Unión en materia de asilo e inmigración. En efecto, dicho objetivo aparece reflejado en el contenido de los sucesivos tratados europeos, así como en las conclusiones de los Consejos Europeos. Sin embargo, la concreción de dicho objetivo político tropieza con dificultades cuando trata de materializarse en la adopción de los necesarios actos legislativos para poner en práctica esa voluntad política, lo que parece manifestar un cierto contrasentido entre voluntad política y realizaciones prácticas.

## 1. LOS TRATADOS

El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y que entra en vigor el 1.º de noviembre de 1993, constituye un paso adelante decisivo en el proceso de integración. El TUE crea, como es sabido, la Unión Europea, hasta entonces formalmente inexistente; pone en marcha la realización progresiva de la Unión económica y monetaria; e incrementa, entre otras decisiones igualmente importantes, los poderes del Parlamento europeo, al establecer el nuevo procedimiento de codecisión. El TUE supone al mismo tiempo un cambio de naturaleza en el proceso de integración, ya que el mismo va a discurrir a partir de entonces por nuevos canales. En efecto, la Unión Europea que se crea está basada en tres pilares: el comunitario, ya existente, y otros dos de nueva creación, de carácter no comunitario aunque tampoco estrictamente intergubernamentales: la Política exterior y de seguridad común (PESC), el llamado segundo pilar, y la Cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (JAI), el conocido como tercer pilar. No obstante, estos dos nuevos pilares, aunque formalmente nuevos, su contenido no lo es totalmente, pues el primero recoge las actuaciones de la antigua Cooperación política europea (CPE), y el segundo irá integrando otras formas previas de cooperación, como el Grupo de Trevi<sup>1</sup> o la Cooperación Schengen<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> El Grupo de Trevi se creó en 1975 entre varios Estados europeos como un marco de cooperación intergubernamental con competencia progresivamente en los ámbitos de la cooperación policial y judicial, la inmigración y el asilo.

<sup>2</sup> El Acuerdo de Schengen y su Convenio de aplicación fueron firmados respectivamente el 14 de junio de 1985 y el 19 de junio de 1990 por Bélgica Alemania, Francia, Luxemburgo y Países Bajos. Italia se adhiere posteriormente el 27 de no-

El Tratado de Maastricht incluye en su título VI (artículos K a K.9) las disposiciones relativas a la JAI y en particular las que hacen referencia por vez primera de manera específica a asilo e inmigración. En efecto, el TUE considera, entre otros, en su artículo K.1 de interés común para la realización de los fines de la Unión y en particular de la libre circulación de personas, la política de asilo, el cruce de las fronteras exteriores y la política de inmigración. Para la adopción de estos objetivos se prevé la adopción por unanimidad, a iniciativa de cualquier Estado miembro o de la Comisión, de posiciones comunes y acciones comunes, y la eventual adopción por mayoría cualificada de medidas de aplicación de una acción común cuando el Consejo así lo decida. El Tratado prevé también la creación de un Comité de Coordinación, compuesto por altos funcionarios (el conocido entonces como Comité K.4) y responsable de todas las materias previstas en el título VI.

Con el Tratado de Maastricht se pone, pues, en marcha esta nueva política de cooperación de la Unión en los ámbitos de justicia e interior, aunque sus realizaciones serán limitadas debido al contenido todavía muy prudente de las disposiciones del propio tratado.

El Tratado de Amsterdam, que modifica el TUE y el Tratado de la Comunidad Europea (TCE), firmado el 2 de octubre de 1997 y que entra en vigor el 1.º de mayo de 1999, aunque de importancia probablemente menor en su conjunto que los tratados anteriores, reviste, sin embargo, especial interés en lo que se refiere al reforzamiento y desarrollo de los dos nuevos pilares de la Unión, la PESC y la JAI.

En el marco de lo que el tratado alude como la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, el Tratado de Amsterdam, en la versión consolidada que se lleva a cabo paralelamente a su adopción, mantiene en el título VI del TUE las disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal (artículos 29 a 42), pero integra como título IV del TCE las disposiciones relativas a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas (artículos 61 a 69). El Tratado lleva a cabo, pues, una «comunitarización» de las reglas relativas a asilo e inmigración aunque de carácter limitado, en

---

viembre de 1990, España y Portugal el 25 de junio de 1991, Grecia el 6 de noviembre de 1992, Austria el 28 de abril de 1995 y Dinamarca, Finlandia y Suecia el 19 de diciembre de 1996. Dos países no miembros de la UE, Islandia y Noruega, forman parte también del «espacio Schengen», tras su incorporación al mismo el 19 de diciembre de 1996.

el sentido de que la iniciativa legislativa se comparte entre los Estados miembros y la Comisión, la regla de unanimidad se aplica a la adopción de casi todas las medidas previstas en este ámbito y al Parlamento europeo se le asignan competencias meramente consultivas. Todo ello durante un período de cinco años a partir de la entrada en vigor del tratado, al final del cual (1º de mayo de 2004) solo la Comisión detendrá la capacidad de iniciativa legislativa y el Consejo deberá decidir por unanimidad el ámbito o ámbitos en los que a partir de entonces podría procederse a la adopción de decisiones por mayoría cualificada (vid. art. 67. 2). El Tratado de Amsterdam incluye también, como otra novedad importante, en sus artículos 62 y 63 la lista de todas las medidas, en los ámbitos de fronteras, visados, asilo e inmigración, que el Consejo deberá adoptar a lo largo del período de cinco años antes indicado, en la perspectiva de la realización progresiva del espacio de libertad, seguridad y justicia. Como ya se ha indicado, todas las disposiciones previstas serán adoptadas por unanimidad, con excepción de las relativas a la lista de terceros países cuyos nacionales serán sometidos a la exigencia de visado y las que hacen referencia al establecimiento de un modelo uniforme de visado, que lo serán por mayoría cualificada. Dado el grado de protección de los derechos y libertades fundamentales existente en los Estados miembros de la UE, la eventual solicitud de asilo por parte de un nacional de un Estado miembro en otro Estado miembro se considerará «a priori» infundada a tenor del contenido de un protocolo anejo al TCE, salvo que se dieran los casos muy excepcionales que figuran recogidos en el mismo protocolo.

En el Tratado de Amsterdam se prevé igualmente, a través de un protocolo anejo al TUE y al TCE, la integración del acervo de Schengen relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes en el marco de la Unión Europea entre los Estados de la UE y los terceros países miembros del «espacio Schengen»<sup>3</sup>. Otros dos protocolos anejos a los tratados hacen referencia a la posición específica respecto a la JAI del Reino Unido y de Irlanda<sup>4</sup>, por un lado, y de Dina-

<sup>3</sup> Sendas decisiones del Consejo de 20 de mayo de 1999 (*DOCE*, n.º L 176, de 10 de julio de 1999) hacen referencia a la definición del acervo de Schengen y a la fijación de la base jurídica de cada una de las disposiciones que lo constituyen. Las disposiciones constitutivas del acervo de Schengen desde la firma del acuerdo en 1985 hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam aparecen publicadas en el *DOCE*, n.º L 239, de 22 de septiembre de 2000.

<sup>4</sup> Según el Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda, estos dos países no participan en su adopción ni les son aplicables las disposiciones del título

marca<sup>5</sup>, por otro. La existencia del Acuerdo de Schengen y de los protocolos indicados implica una diversidad institucional que se refleja en la diversidad de estatutos de los diferentes países<sup>6</sup>. En efecto, solo doce países miembros de la UE (Bélgica, Alemania, Grecia, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Austria, Países Bajos, Portugal, Suecia) aplican globalmente el contenido del título IV del TCE. Irlanda y el Reino Unido aunque no aplican «a priori» el título IV, tienen la posibilidad de participar en dicha política si así lo desean («opting in»). Los otros «doce» más Dinamarca llevan a cabo una «cooperación reforzada»<sup>7</sup> en el ámbito Schengen, en la que participan también Islandia y Noruega<sup>8</sup>. A efecto de asociar estos dos países al procedimiento decisorio en materias Schengen, un Comité mixto, que se reúne a diferentes niveles, constituye el marco formal para el tratamiento de dichos temas. En su seno, Islandia y Noruega hacen oír su voz («decision shaping»), si bien la decisión final («decision making») corresponde a los Estados miembros de la UE.

Con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Comité de Representantes Permanentes (Coreper) estableció en marzo de 1999 las estructuras de trabajo en el marco del Consejo, sobre la base de los órganos preexistentes, destinadas a facilitar el proceso de toma de decisiones en el ámbito JAI, en la perspectiva del establecimiento del es-

---

lo IV del TCE. Ambos países pueden, no obstante, en un plazo de tiempo de tres meses a partir de la presentación de una propuesta relativa al citado título IV notificar su deseo de participar en la adopción y aplicación de la misma; dicha notificación es igualmente posible tras la adopción formal de una medida, a efecto de su aplicación por parte de los mismos («opting in»). Por su parte, Irlanda y el Reino Unido mantienen entre sí acuerdos relativos a la libre circulación de personas entre sus respectivos territorios, el llamado «Common Travel Area Agreement».

<sup>5</sup> Según el Protocolo sobre la posición de Dinamarca, este país no participa en la adopción ni le son aplicables las medidas previstas en el título IV del TCE. Dada, no obstante, la pertenencia de Dinamarca al «espacio Schengen», dicho país puede decidir en un período de seis meses tras la adopción de una medida de desarrollo de dicho acervo la incorporación de dicha medida en su legislación nacional.

<sup>6</sup> Se trataría de hecho de una manifestación concreta de lo que desde los años ochenta había sido sugerido, en el marco de las diferentes propuestas de modificaciones institucionales, como «geometría variable».

<sup>7</sup> El título VII del TUE y el artículo 11 del TCE prevén la posibilidad de una «cooperación reforzada» entre un número limitado de Estados miembros de acuerdo con las condiciones recogidas en dichas disposiciones.

<sup>8</sup> Un acuerdo de 18 de mayo de 1999 entre el Consejo de la UE, Islandia y Noruega regula la asociación de estos dos países a la aplicación y desarrollo del acervo Schengen (vid. *DOCE*, n.º L 176, de 10 de julio de 1999).

pacio de libertad, seguridad y justicia. En relación con los temas sobre asilo e inmigración, el Coreper creó entonces por un período de cinco años, coincidente con el mismo período previsto en el Tratado para la dopción de las medidas antes indicadas, el Comité estratégico de inmigración, fronteras y asilo, conocido como SCIFA, compuesto por altos funcionarios y destinado a elaborar directrices estratégicas en las materias objeto de su competencia y a tratar de todas las cuestiones previstas en los artículos 62, 63 y 64 del TCE. El Coreper estableció igualmente los grupos de trabajo competentes en estas materias<sup>9</sup>.

El Tratado de Niza, por el que se modifican nuevamente el TUE y el TCE, firmado el 26 de febrero de 2001, tiene por objeto prioritario posibilitar el nuevo proceso de ampliación, al llevar a cabo las necesarias adaptaciones institucionales que no habían podido acordarse en el marco de la Conferencia intergubernamental que dió lugar al Tratado de Amsterdam. En relación con otras políticas su contenido es más modesto, pese a la inclusión de determinadas disposiciones de particular interés. Concretamente, en materias JAI, el nuevo tratado preve ya la aplicación de la mayoría cualificada y del procedimiento de codecisión para la adopción de la gran mayoría de las medidas previstas en materia de asilo, siempre y cuando hubiera sido ya adoptada previamente por unanimidad la legislación comunitaria que defina las normas comunes y los principios esenciales que deberían regir estas materias. El Tratado de Niza preve igualmente la utilización del criterio de la mayoría cualificada para la adopción de las medidas en materia de cooperación entre las administraciones de los Estados miembros en todos los ámbitos previstos en el título IV del TCE.

En los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa<sup>10</sup>, destinados a servir de base a la próxima Conferencia Intergubernamental, los debates relativos a la JAI y en particular a los temas asilo e inmigración ocupan un lugar relevante. Competencias institucionales, procedimiento de

<sup>9</sup> En la actualidad los grupos de trabajo en el ámbito asilo e inmigración son los siguientes: «Asilo», «Fronteras» (incluido «Falsos documentos»), «Migración y expulsión», «Visados», «CIREFI». A ellos se añade el Grupo de alto nivel «Asilo y migración», creado por el Consejo «Asuntos generales y relaciones exteriores» (vid nota 12).

<sup>10</sup> La convocatoria de la Convención, presidida por el ex-presidente francés, V. Giscard D'Estaing, y vicepresidida por los ex-presidentes italiano, G. Amato, y belga, J. L. Dehaene, fue decidida en el Consejo Europeo de Laeken «para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental».

voto, ejercicio de la solidaridad en el interior de la Unión, reforzamiento de los controles externos, cooperación con terceros, son, entre otros, temas objeto de debate en el marco de la Convención, cuyos resultados habrán de tener su reflejo en el desarrollo futuro de esta política.

## 2. LAS CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO

Como ya se ha indicado, no solo en los tratados se refleja la voluntad política de los Estados miembros de avanzar en esta nueva política, sino también en las sucesivas conclusiones de los Consejos europeos, en los que esa voluntad se vuelve a confirmar al más alto nivel y al mismo tiempo se fijan las directrices y calendarios para la adopción de las necesarias medidas legislativas.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en mayo de 1999, la Presidencia finlandesa del Consejo convocó una reunión extraordinaria del Consejo Europeo en Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999 con objeto de proceder al establecimiento del espacio de libertad, seguridad y justicia, facilitando la puesta en práctica íntegra e inmediata del contenido del Tratado de Amsterdam. En materia de asilo e inmigración, el Consejo Europeo de Tampere concretó los principios básicos para el desarrollo de esta nueva política común europea. Por un lado, el establecimiento de un régimen de asilo común, basado en la aplicación de la legislación internacional<sup>11</sup>, centrado en la adopción de las medidas concretas previstas en el artículo 63 1) y 2) del TCE y dirigido hacia la fijación de un procedimiento de asilo común y de un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo. Por otro lado, el establecimiento de una política de inmigración asentada en tres principios básicos: la regulación de la inmigración legal, la lucha contra la inmigración ilegal y la cooperación con los países de origen y tránsito de los inmigrantes. En lo que se refiere a la inmigración legal, el Consejo Europeo se pronuncia en favor de una armonización de las legislaciones nacionales relativas a las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, a partir de una gestión eficaz de los flujos migratorios. El Consejo europeo considera oportuna una política más enérgica en materia de integración dirigida a la fijación de derechos y obliga-

---

<sup>11</sup> Vid., en particular, Convenio sobre el estatuto de los refugiados, hecho en Ginebra el 28 de julio de 1951, y Protocolo sobre el estatuto de los refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.

ciones similares a los de los nacionales de los Estados miembros de la UE y a favorecer paralelamente la no discriminación y la puesta en práctica de medidas de lucha contra el racismo y la xenofobia. En relación a la lucha contra la inmigración ilegal, el Consejo de Tampere hace referencia a la conveniencia de continuar la puesta en práctica de una política común activa en materia de visados y de falsos documentos, a la mayor cooperación entre los servicios de control de fronteras de los Estados miembros de la UE, así como a la necesidad de combatir la inmigración ilegal en sus orígenes, luchando en particular contra los responsables de la trata de seres humanos y de la explotación económica de los inmigrantes. En este sentido, el Consejo Europeo considera ya entonces que tanto la gestión apropiada de los flujos migratorios como la lucha contra la inmigración clandestina debe llevarse a cabo a partir de un enfoque global de los problemas migratorios que asegure la coherencia de las políticas interiores y exteriores de la Unión, lo que implica la necesaria cooperación con los terceros países concernidos, mediante el establecimiento de un efectivo partenariado entre los Estados de la UE y dichos países, que tienda a favorecer el codesarrollo<sup>12</sup>. La conclusión de acuerdos de readmisión o la inclusión de cláusulas de readmisión en los eventuales acuerdos concluidos por la CE con terceros países se considera ya entonces una medida apropiada para facilitar la expulsión de los inmigrantes ilegales.

A efecto de controlar la adopción de las medidas ya previstas en el Tratado, en el plan de acción de Viena<sup>13</sup> y en sus propias conclusiones, el Consejo de Tampere invitó a la Comisión a elaborar y poner al día regularmente un marcador («scoreboard»), a efecto de supervisar los progresos realizados en la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE<sup>14</sup>. En las conclusiones del Consejo Europeo se hacía referencia

---

<sup>12</sup> La necesidad de un enfoque global en el tratamiento de los temas relativos a asilo e inmigración había llevado ya en diciembre de 1998 a la creación por el Consejo «Asuntos generales» de un Grupo de alto nivel «Asilo y migración» con competencias en el ámbito de los tres pilares. El mandato de dicho grupo aprobado en enero de 1999 ha sido modificado en junio de 2002 a efecto de reforzar el carácter integrado de sus competencias en el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión.

<sup>13</sup> Con la perspectiva de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo Europeo de Viena aprobó en diciembre de 1998 un plan de acción relativo a los conceptos de base y las modalidades de aplicación de las disposiciones de dicho Tratado respecto del establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

<sup>14</sup> Vid. puesta al día semestral del marcador por la Comisión al 30 de junio de 2002 en COM(2002) 261 final.

también al debate y evaluación de los progresos realizados que debería tener lugar en su reunión ulterior de diciembre de 2001.

En su reunión de Niza en diciembre de 2000, el Consejo Europeo, al que se sometió un informe («Informe de Niza») sobre los trabajos del Grupo de alto nivel «Asilo y migración», tomó nota de los avances registrados en todos los aspectos de la política que se definió en Tampere: integración de nacionales de terceros países, control de los flujos migratorios y cooperación con los países de origen.

De acuerdo con lo previsto en Tampere, en la reunión del Consejo Europeo que tuvo lugar en Laeken en diciembre de 2001 se pasó revista a las realizaciones llevadas a cabo en materias JAI, constatándose paralelamente por vez primera la necesidad de nuevos impulsos y orientaciones para recuperar el retraso en algunos ámbitos, así como la necesidad de proceder a incorporar rápidamente en los derechos nacionales respectivos las decisiones adoptadas por la Unión. En relación con el desarrollo de la política común de asilo e inmigración, se constata específicamente en las conclusiones que «los progresos se han alcanzado menos rápidamente y han resultado menos sustanciales de lo previsto», considerándose oportuno desarrollar un nuevo enfoque, cuyo contenido no se especifica, si bien se indica que la política común en materia de asilo e inmigración debe respetar el equilibrio necesario entre la protección de los refugiados, con arreglo a los principios del Convenio de Ginebra de 1951, la aspiración legítima a una vida mejor y la capacidad de acogida de la Unión y de sus Estados miembros. En este sentido y a efecto de dar nuevo impulso a los trabajos, el Consejo Europeo invitó al Consejo a acelerar sus trabajos sobre los proyectos pendientes y a la Comisión a presentar propuestas modificadas en relación con algunos otros proyectos. Ambas instituciones fueron igualmente invitadas a examinar los mecanismos que podrían establecerse para mejorar la gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión, lo que debería contribuir a luchar contra el terrorismo<sup>15</sup>, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos.

---

<sup>15</sup> Tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York la lucha contra el terrorismo se ha convertido en una prioridad para la Unión, lo que ha tenido también su reflejo en el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia y en la adopción de medidas específicas en este ámbito. En este sentido, en la reunión extraordinaria del Consejo JAI que tuvo lugar el 20 de septiembre de 2001 se concretaron las medidas a tomar para mejorar la lucha contra el terrorismo en el seno de la UE y para mejorar la cooperación con Estados Unidos en esta materia.

Los acontecimientos de 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, que motivaron la convocatoria de una reunión extraordinaria del Consejo Europeo el 21 de septiembre, y especialmente la llegada ininterrumpida de inmigrantes ilegales en los Estados miembros de la UE con consecuencias sobre la seguridad interior, acentúan paulatinamente el carácter prioritario de los problemas relativos a la inmigración. Todo ello tiene su reflejo en la política interna de los Estados miembros y convierte estos temas y en particular la lucha contra la inmigración ilegal en una cuestión igualmente prioritaria, sin haber sido prevista previamente como tal, de la reunión del Consejo Europeo que tiene lugar en Sevilla en junio de 2002 al final de la Presidencia española del Consejo.

En las conclusiones de Sevilla se reitera la intención de activar la ejecución, en todos sus aspectos, del programa aprobado en Tampere y se alude al equilibrio necesario entre la integración de los inmigrantes legalmente establecidos y la lucha decidida contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos. No obstante, el contenido de las conclusiones se concentra en las medidas para luchar contra la inmigración ilegal (revisión de la lista de terceros Estados cuyos nacionales están sometidos a la exigencia de visado, establecimiento de un sistema común de identificación de visados, conclusión de acuerdos de readmisión, programa de repatriaciones, ...) y más concretamente en la fijación de plazos concretos para la adopción de las medidas dirigidas a la puesta en marcha progresiva de una gestión coordinada e integrada de las fronteras exteriores de la Unión<sup>16</sup>. En las conclusiones de Sevilla se reitera que la lucha contra la inmigración ilegal presupone el enfoque integral, global y equilibrado de esta política ya previsto en Tampere e implica la integración de la política de inmigración en las relaciones de la Unión con terceros países. En este sentido, se subraya la importancia de asegurar la colaboración de los países de origen y tránsito para la gestión conjunta de los flujos migratorios y se alude a la conveniencia de llevar a cabo una evaluación sistemática de las relaciones con los terceros países que no colaboren en la lucha contra la inmigración ilegal, haciéndose referencia a la adopción de eventuales

---

<sup>16</sup> A efecto de coordinar y controlar los proyectos y las medidas previstos en el marco del plan para la gestión de las fronteras exteriores, aprobado por el Consejo el 13 de junio de 2002, se prevé la convocatoria regular de reuniones del Comité estratégico de inmigración, fronteras y asilo, con la participación de los jefes de los servicios de control de fronteras de los Estados miembros de la UE, lo que se va a conocer como «SCIFA +».

medidas, que no se concretan, respecto a aquellos países terceros en los que se constatará una falta injustificada de colaboración. Finalmente y a efecto de tratar de acelerar los trabajos legislativos en curso sobre la definición de la política común de asilo e inmigración, en las conclusiones se incluye también un calendario concreto hasta final de 2003 para la adopción de las medidas legislativas previstas en el Tratado.

### 3. LA ADOPCIÓN DE LA NORMATIVA COMUNITARIA

En las páginas anteriores se ha aludido a las medidas que deben adoptarse en la Comunidad con anterioridad al año 2004 en materia de asilo e inmigración, recogidas en los artículos 62 y 63 del TCE, y a los retrasos que vienen constatándose para su adopción. De ahí la reiteración de las manifestaciones políticas para tratar de avanzar hacia la consecución de los objetivos mencionados. A continuación se hace referencia a las normas comunitarias ya adoptadas en el marco del Consejo<sup>17</sup> y a aquellas otras todavía en discusión.

En materia de asilo, el Consejo ha adoptado las normas siguientes: Decisión n.º 596/2000 de 28 de septiembre, por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados<sup>18</sup>; Reglamento n.º 2725/2000 de 11 de diciembre, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín<sup>19</sup>; Directiva n.º 55/2001 de 20 de julio, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida<sup>20</sup>; Reglamento n.º 407/2002 de 28 de febrero, por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento 2725/2000 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> El acervo global de la Unión en el ámbito JAI puede consultarse a través del sitio Internet de la Comisión europea ([http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/acquis\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/acquis_en.htm)).

<sup>18</sup> DOCE, n.º L 252, de 6 de octubre de 2000.

<sup>19</sup> DOCE, n.º L 316, de 15 de diciembre de 2000.

<sup>20</sup> DOCE, n.º L 212, de 7 de agosto de 2001.

<sup>21</sup> DOCE, n.º L 62, de 5 de marzo de 2002.

En el marco del Consejo continúa la discusión de las siguientes propuestas de la Comisión: Propuesta de directiva sobre normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo en los Estados miembros<sup>22</sup>; Propuesta de reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos para la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un país tercero<sup>23</sup> (propuesta conocida como «Dublín II»); Propuesta de directiva relativa a las condiciones mínimas que deben cumplir los ciudadanos de países terceros y los apátridas para poder aspirar al estatuto de refugiado o de persona, que por otras razones, tiene necesidad de una protección internacional<sup>24</sup>; Propuesta de directiva relativa a normas mínimas sobre el procedimiento de concesión y retirada del estatuto de refugiado en los Estados miembros<sup>25</sup>.

En materia de inmigración, las propuestas legislativas siguen siendo objeto de debate en el marco del Consejo, el cual aprobó, no obstante, en su reunión de 28 de febrero de 2002 un Plan global de lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, en el que se enmarcan muchas de las medidas que tienden a desarrollarse en esta materia<sup>26</sup>. Diversas decisiones en materia de fronteras y visados, previstas en el artículo 62 del TCE, han sido ya adoptadas por el Consejo: Reglamento n.º 539/2001 de 15 de marzo, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación<sup>27</sup>; Reglamento n.º 789/2001 de 24 de abril, por el que el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas disposiciones detalladas y procedimientos prácticos de examen de solicitudes de visado<sup>28</sup>; Reglamento n.º 790/2001 de 24 de abril, por el que el Consejo se reserva competencias de ejecu-

<sup>22</sup> COM(2001) 181 final. Un acuerdo político sobre el contenido de esta propuesta fue constatado en la reunión del Consejo JAI de 25 y 26 de abril de 2002.

<sup>23</sup> COM(2001) 447 final.

<sup>24</sup> COM(2001) 510 final.

<sup>25</sup> COM(2002) 326 final.

<sup>26</sup> El 19 de julio de 2002 el Consejo adoptó una decisión-marco n.º 629/2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos (*DOCE*, n.º L 203, de 1º de agosto de 2002).

<sup>27</sup> *DOCE* n.º L 81, de 21 de marzo de 2001. Modificado por el Reglamento n.º 2414/2001 de 7 de diciembre (*DOCE*, L 327, de 12 de diciembre de 2001).

<sup>28</sup> *DOCE*, n.º L 116, de 26 de abril de 2001.

ción en relación con determinadas disposiciones detalladas y procedimientos prácticos relativos a la puesta en práctica del control y de la vigilancia de fronteras<sup>29</sup>; Reglamento n.º 1091/2001 de 28 de mayo, relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración<sup>30</sup>; Reglamento n.º 333/2002 de 18 de febrero, sobre un modelo uniforme de impreso para la colocación del visado expedido por los Estados miembros a titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que expide el impreso<sup>31</sup>; Reglamento n.º 334/2002 de 18 de febrero<sup>32</sup>, que modifica el Reglamento 1683/95 de 29 de mayo<sup>33</sup> por el que se establece un modelo uniforme de visado; Reglamento n.º 1030/2002 de 13 de junio, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países<sup>34</sup>. Por decisión del Consejo n.º 463/2002 de 13 de junio, basada en el artículo 66 del TCE, se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO)<sup>35</sup>. Otra serie de decisiones muy variadas modifican el contenido del Manual común sobre controles en las fronteras exteriores y de la Instrucción consular común sobre visados<sup>36</sup>.

En la actualidad las siguientes propuestas en materia de inmigración son objeto de discusión en el marco del Consejo: Propuesta de directiva relativa al estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración<sup>37</sup>; Propuesta de directiva relativa al derecho al reagrupamiento familiar<sup>38</sup>; Propuesta de directiva relativa a la concesión de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes<sup>39</sup>; Propuesta de directiva relativa a las condiciones de entrada y de residencia de nacionales de terceros países con vistas a un empleo asalariado o al ejercicio de una actividad económica indepen-

<sup>29</sup> DOCE, n.º L 116, de 26 de abril de 2001.

<sup>30</sup> DOCE, n.º L 150, de 6 de junio de 2001.

<sup>31</sup> DOCE, n.º L 53, de 23 de febrero de 2002.

<sup>32</sup> DOCE, n.º L 53, de 23 de febrero de 2002.

<sup>33</sup> DOCE, n.º L 164, de 14 de julio de 1995.

<sup>34</sup> DOCE, n.º L 157, de 15 de junio de 2002.

<sup>35</sup> DOCE, n.º L 161, de 19 de junio de 2002.

<sup>36</sup> DOCE, n.º L 239, de 22 de septiembre de 2000, pp. 317 y ss.

<sup>37</sup> COM(2001) 127 final.

<sup>38</sup> COM(2002) 225 final.

<sup>39</sup> COM(2002) 71 final.

diente<sup>40</sup>. Propuesta de directiva relativa a las condiciones de entrada y de residencia de nacionales de terceros países con fines de estudio, formación profesional o voluntariado<sup>41</sup>.

### III. ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE ASILO E INMIGRACIÓN

La lentitud y dificultades que se plantean en la adopción de las previstas disposiciones legislativas frente a la voluntad política reiteradamente manifestada de avanzar en el desarrollo de una política de asilo e inmigración hace necesario plantearse las razones de ese aparente contrasentido. Elementos diferentes, aunque interrelacionados entre sí, de tipo político, psico-social e institucional ayudan a comprender las dificultades existentes.

No obstante, antes de examinar esos elementos y a efecto de comprender mejor la posición de los Estados miembros respecto al desarrollo de esta nueva política parece oportuno recordar el papel jugado por refugiados e inmigrantes en el desarrollo de las economías europeas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

El proceso de crecimiento económico que tiene lugar a lo largo de los años sesenta en la generalidad de los Estados europeos actualmente miembros de la UE se manifiesta de manera diferente desde el punto de vista de las migraciones según se trate de países de mayor o menor nivel de desarrollo. En el caso de los países más desarrollados, ese proceso de crecimiento va a requerir un mayor volumen de mano de obra, requiriendo al que se da satisfacción a través de la contratación a gran escala de trabajadores extranjeros, tanto procedentes de otros países europeos hoy miembros de la UE, como de algunos otros países europeos o extra-europeos. El proceso de crecimiento de los países menos desarrollados provoca en sentido contrario un exceso de mano de obra, el cual encuentra, no obstante, de manera complementaria posibilidades laborales en los otros países más desarrollados y contribuye con ello al mismo tiempo al crecimiento de esos países y al propio desarrollo de sus países de origen mediante la transferencia regular de las llamadas remesas de emigrantes. Un modelo económico, por tanto, que se produce de manera bastante es-

<sup>40</sup> COM(2001) 386 final.

<sup>41</sup> COM(2002) 548 final.

pontánea, en el que todos salen en principio beneficiados, si bien no hay que olvidar, no obstante, la dureza de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores migrantes, las cuales solo irán mejorando con el transcurso de los años, y el hecho de que las experiencias vividas resultarán en muchos casos dramáticas para todos aquellos obligados a partir a causa de la falta de recursos en sus países de origen.

El inicio de la crisis energética en 1973 y la ulterior crisis económica produce consecuencias directas en el mercado de trabajo con un incremento paulatino de los niveles de desempleo que afecta de manera prioritaria a los trabajadores extranjeros. Con ello, no solo comienza a frenarse la contratación de nuevos inmigrantes sino que muchos de los ya establecidos tienden hacia una situación de precariedad. Dicha situación tiene su reflejo en las políticas migratorias de los países tradicionalmente de inmigración, los cuales comienzan a poner en marcha progresivamente políticas llamadas de «inmigración cero», es decir, a cerrar sus fronteras a la entrada de nuevos inmigrantes. Por otro lado, el proceso de crecimiento de algunos otros países europeos, entre ellos España, hasta entonces emisores de mano de obra, les convierte en receptores de la misma y les coloca en una situación similar a la del resto de países de Europa Occidental. Sin embargo, la imagen de «paraíso económico» que a pesar de la crisis mantienen estos países en el exterior, la necesidad que sigue existiendo de mano de obra extranjera tanto en las empresas como en el ámbito de las economías domésticas como consecuencia del funcionamiento de dichas economías y de la reticencia de los propios trabajadores nacionales para desempeñar determinados trabajos pocos cualificados, así como la incidencia del fenómeno del descenso de la natalidad, provoca todo ello la aparición del nuevo fenómeno de la inmigración ilegal, con lo que los flujos migratorios se mantienen, pero la situación clandestina de muchos de los trabajadores (los llamados «sin papeles») implica una mayor precariedad de su situación económica y mayores dificultades para su integración social. Al mismo tiempo dicha situación se agrava a menudo todavía más por el hecho de que los inmigrantes ilegales son víctimas de los traficantes y explotadores de la mano de obra que abusan de su situación y bajo cuya influencia permanecen de hecho hasta liquidar las deudas contraídas para acceder por los medios más diversos al espacio europeo. La situación de precariedad económica en la que se encuentran muchos trabajadores extranjeros y su dependencia de las redes de traficantes no solo dificulta su integración social sino que tiende a abocarles en muchos

casos hacia la criminalidad como único medio de subsistencia, apareciendo con ello frente a la opinión pública como principales responsables de la situación de inseguridad que tiende a generalizarse en muchas ciudades europeas e incrementando paralelamente el sentimiento de rechazo que la falta de integración había ya comenzado a provocar incluso en los mejores momentos de bonanza económica. La situación descrita tiene su reflejo en el contenido de las políticas que a partir de los años noventa comienzan a desarrollar los Estados europeos para tratar de regular el fenómeno de la migración y en el de las nuevas legislaciones que a partir de entonces se van a ir adoptando en cada uno de esos países. De manera más dramática el fenómeno migratorio da lugar a menudo a manifestaciones racistas o xenófobas, alimentadas en ocasiones por campañas de prensa e incluso por declaraciones de representantes políticos.

El panorama someramente descrito hace más fácil comprender el contenido de los componentes políticos, sociales e institucionales, a los que hacía referencia anteriormente, que pueden explicar el desajuste entre voluntad política y realizaciones prácticas en el desarrollo de la nueva política de asilo e inmigración.

En primer lugar, la flexibilidad negociadora de los representantes de los Estados miembros en el marco del Consejo viene muy limitada por el hecho de que todos ellos acaban de adoptar sus propias normas nacionales en materia de asilo e inmigración o bien la adopción de nuevas disposiciones legislativas es objeto de discusión en sus parlamentos nacionales<sup>42</sup>. En estas circunstancias, los representantes nacionales en el marco del Consejo tienden o bien a bloquear las negociaciones para el desarrollo de la legislación comunitaria a la espera de que se proceda a la adopción de la propia legislación nacional, o bien, una vez esta última aprobada, a tratar que el contenido de las nuevas normas comunitarias en discusión coincida con el de las normas nacionales recientemente aprobadas, manifestando con ello escasísima flexibilidad en la búsqueda de un compromiso. Si se tiene en cuenta que la generalidad de los Estados miembros se encuentran en una situación similar y que incluso habiendo adoptado legislaciones nacionales muy recientes se prevén ya nuevas modificaciones de las mismas a efecto de adaptarse a las situaciones cambiantes que van

---

<sup>42</sup> Vid. en el caso de España, Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 diciembre. Diversas declaraciones de responsables políticos hacen referencia a una posible nueva modificación de la ley española.

produciéndose en estos ámbitos, se comprende la dificultad para llegar a compromisos en el marco del Consejo para el desarrollo de la política europea. Por otro lado, la diversidad legislativa existente entre los diferentes Estados miembros provoca a menudo la búsqueda entre los candidatos al acceso al espacio europeo de la legislación más favorable para sus intereses tanto en el ámbito del asilo («asylum shopping») como en el de la inmigración («visa shopping»). Si se tiene en cuenta la libertad de circulación existente en el marco del «espacio Schengen» dicha situación tiene consecuencias para el conjunto de los Estados Schengen.

La posición de los Estados miembros respecto al desarrollo de la política europea viene también condicionada por la percepción del fenómeno migratorio por parte de las opiniones públicas. En el período de expansión económica de los años sesenta y primeros setenta, cuando los trabajadores extranjeros accedían sin dificultad al mercado de trabajo y su número, aunque creciente, era todavía relativamente limitado, la opinión pública acepta sin dificultad en general la presencia del extranjero, en línea paralelamente con la tradición democrática y de respeto de los derechos humanos de los países receptores; sin que llegue a producirse, no obstante, una verdadera integración de esas personas en la comunidad que los acoge. La aparición de la crisis, con las consecuencias laborales y sociales a las que antes se ha hecho referencia, provoca paulatinamente un cambio en esa situación, en el sentido de que tiende a generalizarse un sentimiento de rechazo entre la población civil, tendiendo a hacer responsable al extranjero de la situación de desempleo e inseguridad existentes y a llegar a ser frecuentes entre la población las manifestaciones de carácter racista o xenófobo e incluso a identificarse en ocasiones la figura del inmigrante con la del delincuente. En este sentido, esta percepción del fenómeno migratorio que tiene lugar en el seno de la sociedad civil se refleja en la posición negativa de los representantes nacionales en el marco del Consejo respecto a todas aquellas propuestas que traten de abrir el espacio europeo al acceso de refugiados o trabajadores extranjeros o a mejorar el estatuto de los establecidos. En sentido contrario, todas aquellas medidas dirigidas a limitar el acceso al espacio europeo y en particular a combatir la inmigración ilegal tienden a contar con el apoyo de la generalidad de los Estados miembros; produciéndose paralelamente una percepción desde los terceros países de la Unión Europea como «Europa fortaleza» también en estos ámbitos, en aparente falta de sintonía con la tradición política europea de defensa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Junto con los componentes anteriores, conviene finalmente señalar que el Tratado de Amsterdam que comunitariza los aspectos asilo e inmigración del contenido del tercer pilar mantiene, sin embargo, como ya se ha indicado, el criterio de la unanimidad como criterio generalizado para la adopción de decisiones en estas materias. En consecuencia, la conflictividad de posiciones e intereses existente entre los diferentes Estados miembros de la UE hace a menudo difícil la consecución de acuerdos en base al consenso. Por otro lado, cuando esos acuerdos logran materializarse, tienden a realizarse al nivel del mínimo común denominador, con lo que se corre el riesgo de que el desarrollo de esta política se lleve a cabo a un nivel que no de cumplida satisfacción a los problemas ya planteados. En sentido contrario, en aquellos ámbitos muy limitados en los que es de aplicación el criterio de la mayoría cualificada la adopción de decisiones resulta más fácil, incluso en cuestiones en las que los intereses de los Estados miembros difieren notablemente. Tal ha sido el caso de la adopción del Reglamento 539/2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado, así como de sus ulteriores modificaciones. En este sentido, la revisión de los tratados prevista en 2004 debería ser la ocasión para asegurar la aplicación del criterio de la mayoría calificada y con ello posibilitar con mayor facilidad el desarrollo en profundidad de una verdadera política común europea de asilo e inmigración.

#### IV. CONCLUSIÓN: EL MODELO EUROPEO EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Las dificultades existentes para el desarrollo de la política común de inmigración podría llevar a plantearse si el modelo elegido es el más adecuado. Como ya se ha indicado, las grandes líneas directrices de la política europea, y en general también de las políticas nacionales, van dirigidas hacia la regulación de la inmigración legal y la lucha contra la inmigración ilegal. Junto a ello y para favorecer la consecución de esos dos objetivos se impulsa el incremento de la cooperación entre los Estados miembros<sup>43</sup> y el desarrollo de una mayor cooperación con los países de origen y tránsito de los inmigrantes.

<sup>43</sup> En el caso de la Unión, el intercambio regular de información entre los Estados miembros en el marco de los comités «CIREA» (Centro de información, reflexión

El desarrollo de la normativa comunitaria, aunque limitado todavía como se ha visto anteriormente, esta teniendo lugar de manera desequilibrada entre la adopción de medidas destinadas a regular la inmigración legal y aquellas otras dirigidas a combatir la inmigración ilegal. El consenso entre los Estados miembros tiene lugar de hecho con más facilidad en relación con estas últimas que respecto a aquéllas. Las medidas para combatir la inmigración ilegal van incluso más lejos que las inicialmente previstas, sobre la base de nuevas propuestas, en este caso a iniciativa a menudo de los Estados miembros<sup>44</sup>. Por otro lado, las medidas dirigidas a regular la inmigración legal tienen en ocasiones un contenido tan limitado que puede provocar dudas sobre la oportunidad de su adopción. El reenvío por parte de determinadas disposiciones a la legislación nacional constituye en ocasiones la única fórmula viable para facilitar un acuerdo, con el resultado de que el contenido comunitario de la disposición resulta en este caso bastante limitado. Desde otra perspectiva, podría, incluso, plantearse la cuestión de si una regulación «excesiva» de la inmigración legal no tendría como consecuencia de hecho la potenciación de la inmigración ilegal.

El énfasis puesto en la lucha contra la inmigración ilegal, que se acentúa en los últimos tiempos pero que no es algo nuevo en la política de la Unión<sup>45</sup>, tiende a dar la imagen de «Europa fortaleza» desde la óptica de

---

e intercambios en materia de asilo) y «CIREFI» (Centro de información, reflexión e intercambios en materia de cruce de fronteras y de inmigración), la designación de funcionarios de enlace responsables de estas cuestiones en determinados terceros países, la creación de un sistema de alerta rápida para la transmisión de datos sobre inmigración ilegal y redes de traficantes, el intercambio de información entre los consulados en el exterior, el intercambio de funcionarios entre las propias administraciones, la creación en curso de un banco de datos sobre visados, son ejemplos, entre otros, de la cooperación entre los Estados miembros en materia de inmigración.

<sup>44</sup> Vid., por ejemplo, la directiva destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares y la decisión marco destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada y a la estancia irregulares, ambas propuestas por Francia durante su presidencia del Consejo en el segundo semestre de 2000.

<sup>45</sup> En un documento distribuido por la Presidencia austriaca al comienzo de la misma en julio de 1998 se hacía ya referencia al desarrollo de un «política de contención» para hacer frente al flujo de inmigrantes. Aunque dicho documento no contó con el apoyo de la generalidad de las delegaciones por su carácter bastante radical fue ya un reflejo del estado de opinión existente en los inicios del desarrollo de esta nueva política.

los terceros países, aunque la misma no corresponda a la realidad. En efecto, Europa constituye una «zona abierta», tanto por razones políticas y humanitarias que están en la base de la política de asilo de la Unión, como por razones básicamente económicas que constituyen una de las razones fundamentales para el desarrollo de su política de inmigración. La UE sigue teniendo necesidad de mano de obra extranjera tanto en el seno de las empresas como de las economías domésticas. Desde una óptica diferente, el descenso pronunciado de la natalidad durante las últimas décadas hace de la inmigración el único mecanismo válido para mantener e incluso incrementar el volumen global de población en los países de Europa Occidental. El envejecimiento de la población en estos países, consecuencia igualmente del descenso de la natalidad, tiene también consecuencias sobre el funcionamiento y la viabilidad futura de los regímenes de seguridad social que solamente vienen paliadas por la incorporación de trabajadores extranjeros al mercado de trabajo, en su mayoría jóvenes, y su cotización a dichos regímenes de seguridad social. Sin embargo, razones evidentes de tipo político, económico y social y de seguridad interna imposibilitan una apertura total de las fronteras y, por tanto, ante la aparición del fenómeno de la inmigración ilegal, la necesidad de adoptar medidas para el control de dichas fronteras.

En economías de mercado, como lo son todas las de los Estados miembros de la UE, la regulación de la inmigración, desde la óptica de su contribución al mercado de trabajo, reviste mayores dificultades que en otro tipo de economías. El establecimiento de sistemas de cupos, la contratación en origen o la utilización de modernos medios tecnológicos para la contratación (Internet) no son siempre necesariamente los más adecuados cuando la inmigración tiene su origen en países en vías de desarrollo en donde la relación personal suele ser la vía de motivación que da lugar a la salida del trabajador migrante, el cual es a menudo víctima de las mafias locales. Por otro lado, la importancia de la llamada «economía sumergida» en muchos de estos países hace aún más complicada de hecho dicha regulación, en cuanto que son las propias empresas y economías domésticas de los países de destino quienes provocan la incorporación ilegal de inmigrantes al mercado de trabajo. La lucha contra la inmigración ilegal reviste además dificultades suplementarias en los Estados democráticos, como lo son todos los miembros de la UE, en los que la política de respeto de los derechos humanos y la ayuda humanitaria tiene prioridad sobre las medidas de control estrictamente policiales. Por otro lado, la li-

bertad de circulación en el ámbito del «espacio Schengen» constituye una dificultad añadida cuando la lucha contra la inmigración ilegal se plantea de manera individual por parte de cada Estado miembro. No obstante, serían justamente las consecuencias negativas de la ausencia de esta política o de su falta de aplicación las que justificarían su existencia. En efecto, la entrada incontrolada de inmigrantes, a menudo en manos de traficantes por parte de quienes son objeto posteriormente de explotación, implica su incorporación a núcleos de clandestinidad y marginación y dificulta paralelamente su incorporación al mundo laboral. La precariedad de su condición, en ausencia de medidas de protección social, les hace especialmente vulnerables a las situaciones de crisis y aumenta el riesgo de volcarles hacia el ejercicio de la delincuencia como único medio de subsistencia.

En consecuencia, el problema no es tanto la idoneidad del modelo previsto, que parece el más apropiado desde la óptica del conjunto de los Estados europeos, o la búsqueda de modelos alternativos, cuya posibilidad parece de momento dudosa, cuanto la efectividad de su puesta en práctica y la mejora de su contenido<sup>46</sup>. La regulación y armonización de la inmigración legal debería incluir entre sus objetivos la integración en la comunidad de acogida. En el bien entendido de que integración social no significa renuncia a la propia cultura, sino respeto obviamente en primer lugar de la legislación del país receptor y aceptación de la forma de vida local, comenzando por el necesario aprendizaje de la lengua y evitando la constitución de «guetos» nacionales que tenderían a dificultar dicha integración. Las medidas dirigidas a facilitar la integración deberán en todo caso mantener un contenido razonable, pues la exigencia excesiva de determinados requisitos podría llegar a constituir un obstáculo a la propia entrada legal de extranjeros y con ello un incentivo indeseado a la entrada de clandestinos. En la lucha contra la inmigración ilegal deberá tenerse igualmente presente que el inmigrante es a menudo la víctima de las

---

<sup>46</sup> En las conclusiones de la séptima Conferencia de ministros europeos responsables de cuestiones de migración del Consejo de Europa celebrada en Helsinki los días 16 y 17 de septiembre de 2002 sobre «Los emigrantes en nuestras sociedades: ¿Qué políticas para el siglo XXI?» se hace referencia a los mismos objetivos que la UE y se alude a la necesidad de promover la integración de los inmigrantes en la vida social, cultural y política de los países de acogida; reforzar la lucha contra el tráfico ilegal y la trata de seres humanos, recomendándose paralelamente la elaboración de un convenio para la represión de la trata de seres humanos; y mejorar el diálogo entre los países de origen, tránsito y destino, dando preferencia a una gestión cooperativa de los flujos migratorios frente al control estricto de las migraciones.

redes de traficantes, por lo que el objetivo debería ser prioritariamente el desmantelamiento de dichas redes y la adopción de medidas contra los explotadores de los trabajadores extranjeros. Finalmente, la cooperación con los países de origen y tránsito constituye el complemento necesario para la realización de los dos objetivos anteriores, en el bien entendido de que resultaría muy improbable la consecución de los mismos a través de la mera acción autónoma de la Unión.

La cooperación con los países de origen y tránsito de los inmigrantes constituye efectivamente el complemento necesario para la realización de esta política, cuyo desarrollo se prevé actualmente en el marco de un enfoque global y multidisciplinario. Ello implica, por un lado, el tratamiento de estos temas en el ámbito más general de la política de relaciones exteriores de la Unión y, por otro, la constatación de que los mismos no son solo la responsabilidad de los departamentos de Interior, de los que suelen en general depender más directamente, sino también de otros diversos ministerios (Exteriores, Trabajo, Defensa, Economía, ...). Un enfoque que constituye al mismo tiempo una respuesta específica en este ámbito a los problemas más generales que se plantean en el marco de la llamada «globalización».

Este enfoque global había sido ya reiterado en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere en 1999 e incluso el año anterior se había procedido a la creación del Grupo de alto nivel «Asilo y migración» con competencias interpilares. Sin embargo, la cooperación real con terceros países en estos temas está todavía pendiente, al haber tenido hasta ahora de hecho la actuación de la Unión en estas materias un carácter básicamente unilateral<sup>47</sup>. En todos los casos se ha venido constatando en general

---

<sup>47</sup> Tras su preparación por el Grupo de alto nivel, el Consejo aprobó en 1999 y 2000 seis Planes de acción en materia de asilo y migración relativos a Afghanistan, Albania y la región limítrofe, Irak, Marruecos, Somalia y Sri Lanka. Dichos planes, aunque consultados con los países respectivos, fueron elaborados básicamente de manera autónoma por la propia Unión, con lo que los países afectados no se consideran vinculados por su contenido y de hecho su efectividad ha resultado muy limitada hasta el momento. De manera más concreta el Consejo ha aprobado mandatos de negociación para la conclusión de acuerdos de readmisión de inmigrantes ilegales con determinadas regiones autónomas o terceros países (Hong-Kong, Macao, Marruecos, Pakistán, Rusia, Sri Lanka, Ucrania) y ha invitado a la Comisión a preparar nuevos proyectos de mandatos de negociación en relación con otros terceros países (Albania, Argelia, China, Turquía). Sin embargo, solo los acuerdos con Hong-Kong y Sri Lanka han sido rubricados, ante la falta real de interés de muchos de

la ausencia «ab initio» de una verdadera cooperación entre las dos partes, que parece constituir el elemento clave para el desarrollo de una efectiva política de la Unión en estas materias. En los debates que precedieron a la celebración del Consejo Europeo de Sevilla se barajaron propuestas diversas relativas a la posibilidad de imposición de sanciones a aquellos terceros países que rehusaran cooperar con la Unión en la lucha contra la inmigración ilegal, si bien finalmente las conclusiones se limitaron a hacer referencia, como ya se ha indicado, a la adopción de eventuales medidas respecto a aquellos terceros países en los que pudiera constatarse una ausencia injustificada de cooperación, poniéndose el énfasis en el aspecto más positivo relativo a la integración de esta política en las relaciones de la Unión con terceros países y en la necesidad de fomentar la cooperación con los mismos. En este sentido, los acuerdos de cooperación o asociación firmados más recientemente con terceros países o actualmente en negociación incluyen ya cláusulas relativas a la inmigración o readmisión, que constituyen un componente esencial del contenido global del acuerdo<sup>48</sup>. En la medida en que el contenido de dichos acuerdos hace referencia al conjunto de las relaciones de la Unión con dichos países la cooperación en estas materias constituye un componente de la cooperación global dirigida a dar satisfacción a las dos partes.

---

los terceros países por avanzar en la negociación de dichos acuerdos. En realidad, la adopción de los mandatos constituye todavía una actuación autónoma de la Unión, con lo que solamente una vez aprobados se ponen de manifiesto las dificultades prácticas con los países afectados en el momento de la negociación o incluso antes al constatarse la reacción reticente de dichos países una vez planteada la posibilidad de un acuerdo de estas características.

<sup>48</sup> Los acuerdos de asociación firmados o en vías de negociación con los países Magreb/Mashrek incluyen en general cláusulas relativas a la readmisión y otras referencias al diálogo regular sobre temas migratorios (vid, inter alia, artículo 68 del acuerdo de asociación UE-Egipto firmado en junio de 2001). Los acuerdos de asociación y cooperación con los países del área de la antigua Unión soviética son menos precisos a este respecto, aunque incluyen también cláusulas relativas a la migración (vid, por ejemplo, el artículo 27 del Acuerdo UE-Ucrania, cuya entrada en vigor tuvo lugar en marzo de 1998, que hace referencia a los esfuerzos conjuntos para controlar la inmigración ilegal, teniendo en cuenta el principio y la práctica de la readmisión). Desde una óptica regional, los programas relativos a la cooperación con los países ACP (vid. artículo 13 del Acuerdo de Cotonou), Mediterráneos (MEDA), Balcanes occidentales (CARDS), y Este de Europa y Asia Central (TACIS), así como las conclusiones de las «Cumbres» con los países asiáticos (ASEM) y de América latina y Caribe, incluyen entre sus objetivos la cooperación en el ámbito de la migración.