



CIUDADANÍA Y VALORES
FUNDACIÓN

**SEMINARIO INTERNACIONAL:
POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN UE
Y ESPAÑA**

**POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN:
REACCIONES ANTE LA CRISIS
ECONÓMICA**

Por **José María Román Portas**
Director General
Fundación Ciudadanía y Valores

México, 16 de octubre de 2009

POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN: REACCIONES ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

José María Román Portas

Introducción.

La Europa actual cuenta con una población que envejece de un modo alarmante. En el año 2007 la población activa era de 235 millones. En el año 2060 se estima que serán 50 millones menos, aún contando con los flujos migratorios, ya que sin estos hablaremos de 110 millones menos de personas en edad de trabajar.

A tenor de estos datos y teniendo en cuenta que la llegada anual de migrantes al viejo continente se cifra entre 1,5 y 2 millones anuales, es más fácil entender la inmigración como un factor eminentemente positivo, que contribuye de manera significativa al crecimiento económico.

Esta realidad, sin embargo, también es causa de problemas. La Europa abierta y sin fronteras que se describió a partir del Proceso de Schengen, demostraba que ningún Estado podía gestionar sólo, de un modo adecuado, la llegada de inmigrantes. Por esta razón desde el año 1999 se busca una política común reconocida en el Tratado de la CE.

En la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo se afirma que la inmigración es un factor decisivo para la prosperidad, siempre y cuando vaya paralela, con las políticas adecuadas, a la integración y una mayor cooperación con los terceros países en materias de empleo.

Con estas premisas se dan los primeros pasos, después de un largo proceso de conversaciones, para definir una política común. En junio de 2008 se firma el Pacto europeo sobre inmigración y asilo denominado Una política común de inmigración para Europa: principios, medidas e instrumentos.

El texto respaldado de forma unánime por los 27 países comunitarios, pretende además que se considere "imprescindible" que cada Estado miembro tenga en cuenta al resto de la Unión al aprobar políticas de esta materia.

I. PRINCIPIOS COMUNES DE INMIGRACIÓN.

El pacto europeo arriba mencionado, propugna un modelo de inmigración selectiva, totalmente controlada y firmeza absoluta con los indocumentados. Enuncia tres objetivos globales: **prosperidad, solidaridad y seguridad**.

Analizando la evolución de las propuestas europeas desde 2003, podemos comprobar que los tres están presentes, pero no de modo equilibrado, ya que el principio de seguridad está por encima de los otros dos, a los que informa, especialmente en lo referente a inmigración ilegal. Este hecho se agudiza a partir de 2008, comienzo oficial de la actual crisis económica.

A continuación se desglosan algunas de las principales vías, en esta materia concreta de seguridad, descritas en el mencionado Pacto de la Unión. Así ya en la introducción de ese apartado 7 se enuncia:

- 1. La prevención y la reducción de la inmigración clandestina en todas sus dimensiones es un elemento vital para la credibilidad y aceptación pública de las políticas de inmigración ilegal.*
- 2. El control del acceso al territorio de la UE desde reforzarse para fomentar una gestión aduanera verdaderamente integrada, garantizando al mismo tiempo el fácil acceso a los viajeros genuinos y personas que necesitan protección y manteniendo a Europa abierta al mundo.*
- 3. A pesar de ser un fenómeno que también concierne a muchos ciudadanos de la UE, el trabajo no declarado y el empleo ilegal, pueden actuar como factores que impulsan la inmigración clandestina por lo que será necesario abordarlos.*
- 4. La intensificación de la lucha contra el contrabando de emigrantes y todos los aspectos de la trata de seres humanos, constituyen prioridades esenciales de la UE y de sus Estados miembros.*
- 5. Una política sostenible y efectiva de retorno, basada en normas claras, transparentes y justas, debe apoyar a los Estados miembros que necesitan repatriar a nacionales de terceros países que no cumplen, o que ya no cumplen, las condiciones necesarias para permanecer en la UE.*
- 6. Las regularizaciones indiscriminadas masivas, o a gran escala de inmigrantes en situación ilegal no constituyen un instrumento eficaz y sostenible para gestionar la inmigración y debe evitarse. Todas estas políticas y medidas debe respetar plenamente la dignidad, los derechos fundamentales y las libertades de las personas afectadas¹.*

¹ Ibidem 1.

Se subrayan los conceptos clave del párrafo que dan idea de los mensajes restrictivos que se envía, y de alguna manera, las amenazas veladas que se envían a los potenciales inmigrantes. Este planteamiento es el que marca la atmósfera política y legislativa que en estos momentos impera en la UE.

Dentro de este marco los principales objetivos que se marca esta política común son:

A. Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida terminadas por cada Estado miembro y favorecer la integración.

- ORIENTADA AL MUNDO LABORAL: dirigida a promover una inmigración legal y ordenada ajustada al mercado de trabajo especialmente desde la crisis económica.

Destaca la medida imperativa a los Estados para que definan los *perfiles de inmigración*², que deben examinar la combinación de cualificaciones de la población inmigrante y determinar las necesidades laborales futuras.

Promueve dos acciones específicas:

- a. Inmigración de profesionales cualificados: profesionales de alta especialización que pueden contribuir al desarrollo y progreso de la sociedad de una manera bien definida
- b. Ajuste de las políticas de reagrupación familiar³: destinada a establecer en el Derecho comunitario normas comunes en materia del derecho a la reagrupación familiar de que disponen los nacionales de terceros países, que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros⁴.

Hay que tener presente que la reagrupación familiar permite proteger la unidad familiar y facilita la integración de los nacionales de terceros en los Estados miembros. Debe pues constituir un derecho reconocido en todo el territorio de la Unión.

² Estos perfiles determinarán la situación del mercado laboral nacional y las tendencias de la inmigración, contribuyendo a reforzar la base factual de elementos necesarios para elaborar políticas de inmigración que aborden eficazmente las necesidades prioritarias de los Estados miembros. Deberán compilar toda la información pertinente necesaria y su ámbito debe incluir tanto a los inmigrantes que ya se encuentran en su territorio como a los inmigrantes potenciales.

³ Directiva 2003/86/CE sobre reagrupación familiar

⁴ Por el momento este derecho solamente es reconocido por instrumentos jurídicos internacionales y, en particular, en el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de 1950.

El hecho de que la UE se haya decidido a abordar esta cuestión, además de por los invocados principios de Derechos Humanos, está motivado por los motivos coyunturales y sociológicos dominantes: la necesidad de la **integración** de los inmigrantes, para que la inmigración sea un éxito.

Y por otro lado, la crisis económica que exige ajustar bien la fuerza laboral a la demanda.

Como consecuencia, las políticas de reagrupación familiar, parecen estar más preocupadas por la solvencia económica que por el derecho a tener vida familiar. Interpretando que sólo es vida familiar, la que tiene un mínimo de dignidad y que otra cosas es crear problemas a la sociedad.

B. Combatir la inmigración irregular, garantizando entre otras cosas el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular.

- a. Impulsa las políticas de retorno sostenibles y efectivas: las medidas de retorno efectivas son un componente imprescindible de la política de la UE en materia de inmigración clandestina. El pacto promueve evitar las regularizaciones indiscriminadas a gran escala de personas que permanecen ilegalmente en el país, al tiempo que se deja abierta la posibilidad de regularizaciones individuales basadas en criterios justos y transparentes.
- b. Establece la creación de un Fondo de Retorno para favorecer las operaciones conjuntas de retorno de inmigrantes.

C. Fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras.

- a. Promover los intercambios de información: aumentar la cooperación de los Estados miembros para desarrollar una ventanilla única de fronteras terrestres, donde cada viajero, como norma, sea objeto de un único control a cargo de una única autoridad⁵.
- b. Mejorar FRONTEX: Reforzar la dimensión operativa de la *Agencia Europea para la gestión de la Cooperación Operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea* (FRONTEX), ampliando su mandato funcional y sus competencias para iniciar operaciones que impliquen controles fronterizos en zonas identificadas como zonas de alto riesgo y expuestas a una presión migratoria excepcional.
- c. Actualizar la política de visados: para que sea posible, la UE y sus Estados miembros deberían seguir las siguientes líneas de trabajo:

⁵ El 29 de junio de 2009 la UE ha aprobado la creación de una Agencia que comenzaría a funcionar en 2012 para coordinar y unificar los sistemas informáticos de gestión de información que operan en el espacio Schengen.

- Establecer un planteamiento integrado, en cuatro etapas, de tal forma que los controles se realicen sistemáticamente en cada una cuando los inmigrantes viajan a la Unión,- en los consulados, a su llegada, dentro del territorio y a su salida-
- Sustituir los actuales visados Schengen por visados europeos uniformes Schengen, permitiendo la igualdad de trato de todos sus solicitantes y una aplicación plenamente armonizada de los criterios de seguridad.
- Expedir visados en centros consulares comunes que representen a varios o a todos los Estados miembros, lo que permitirá, por un lado economías de escala, y por otro lado el fácil acceso de los solicitantes de visado de todos los terceros países.
- Explorar la posibilidad de crear un sistema que requiera a los nacionales de terceros países obtener una autorización electrónica de viajar antes de partir a un territorio de la UE.
- Explorar ulteriormente las oportunidades de facilitar la expedición de visados y de mejorar la coordinación de los procedimientos de visado, incluso para los de larga duración.
- Establecer visados biométricos.

D. Construir una Europa de asilo.

La conciencia que Europa tiene de sí misma, le “obliga” a incluir este apartado para completar dignamente el ciclo de cierre a la inmigración que suponen los objetivos antes mencionados. Se intenta de este modo que las medidas tomadas por necesidad política no cambien su filosofía humanitaria. Se incluyen por tanto dos propósitos:

- a. Lucha contra la trata de personas: Europa tiene que seguir liderando la libertad y los derechos humanos en el mundo. Hacer coherente su política de seguridad e inmigración con la defensa de la dignidad humana y los derechos inherentes a su condición de persona. Por esto, entre los principios enunciados en su política para incrementar la lucha contra la inmigración ilegal se incluye la tolerancia cero para la trata de seres humanos⁶.
- b. Procedimiento de asilo único: la Comisión ha propuesto para el 2010 la creación de una Agencia- “Oficina Europea de apoyo al asilo”-, que trabajaría con las autoridades nacionales.

⁶ La UE y sus Estados miembros deben desarrollar una política coherente de lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos. El trabajo no declarado y el empleo ilegal en sus diversas formas deben combatirse eficazmente mediante medidas preventivas, la aplicación de la legislación y sanciones. Debe reforzarse la protección y el apoyo a las víctimas de la trata de seres humanos.

- c. Esto debiera armonizar las concesiones de asilo, así como de apoyo, en casos de avalancha, especialmente necesarios para España, Malta, Italia y Grecia⁷.

II. DOS CONSECUENCIAS CONCRETAS.

Enunciados los objetivos de la política común de inmigración y situándonos ante el “humus” político imperante, vamos a analizar cuatro supuestos concretos que se relacionan muy directamente con el objetivo de este simposio.

1. Crisis económica y mercado laboral.

La crisis económica ha marcado las decisiones de la UE sobre inmigración y, como hemos visto, de las principales líneas la que prevalece es la de seguridad.

Como consecuencia se ha dado un giro de planteamientos muy marcado en lo que se refiere a la contratación de trabajadores. La apuesta de la UE por una inmigración legal y ordenada se encuentra directamente relacionada con el cierre de fronteras y el favorecer la contratación en origen.

El Consejo de Ministros de la UE ha concretado el *Pacto Europeo sobre la Inmigración y el asilo*, que busca limitar la llegada de inmigrantes a la estrictamente necesario para el mercado laboral⁸. El acuerdo -aprobado formalmente por la cumbre de líderes del 15 y 16 de octubre de 2008-establece la opción por una inmigración selectiva, controlada de acuerdo con las necesidades laborales y la capacidad de integración del país de acogida, con una firmeza total contra los indocumentados y sus regularizaciones masivas.

Se busca por tanto dar un nuevo impulso para una nueva política común de inmigración y asilo que tenga en cuenta el interés colectivo de la UE, al considerar “imprescindible” que cada estado miembro tenga en cuenta al resto países al aprobar sus políticas en la materia.

La Unión Europea no dispone de medios para acoger dignamente a todos los emigrantes que esperan hallar una vida mejor, señala claramente el texto. Por lo que se hace necesario una gestión que tenga en cuenta la situación del mercado laboral, así como los recursos disponibles en materia de alojamiento, sanidad y educación. Cada país comunitario determinará las condiciones de admisión a su territorio y fijará el nº de inmigrantes que puede acoger, en función de sus necesidades.

España es un claro ejemplo de esta situación, recortando el catálogo de empleos para que los empresarios puedan buscar trabajo en el exterior, en un 32% desde octubre de 2008. Según ese catálogo a este país llegaron 454.717 trabajadores según datos del Servicio Público Estatal.

⁷ Conclusiones del Consejo de Europa 18/19 de junio de 2009. 11225/2/09 de 17 de julio de 2009, nº 37.

⁸ COM (2005)669 final. Medidas para el mercado laboral. Versión de 14.09.2207.

El Ministerio de Inmigración informaba recientemente que el número de contratados en origen-principal vía de de entrada de inmigrantes-, bajó de 136.000 registrados en 2008 a solo 10.000 en lo que va de año. Además este tipo de contratación tiene tendencia cero⁹.

Lo ejemplifica la desaparición del catálogo, de las profesiones que más puestos a extranjeros habían ofrecido hasta el momento, como albañiles y asistentes. El 28% de los inmigrantes en este país están en paro, lo que denota ser el colectivo más afectado. En el 4º trimestre de 2008 la tasa era del 21%, 12 puntos más que los nacionales situados en el 15,9%. En una comunidad como Cataluña, uno de cada tres parados es inmigrante, lo que se traduce en el 34% de la población parada, cuando los inmigrantes suponen solamente el 15% de la población¹⁰.

Otro país mediterráneo y uno de los más afectados por la inmigración ilegal, Italia, ha declarado delito este tipo de inmigración. Ha puesto en marcha al ejército y ha legalizado las patrullas callejeras. El empresario que de trabajo a un inmigrante ilegal o al que le alquile una vivienda se enfrenta con penas de hasta tres años de cárcel¹¹.

2. Inmigración cualificada¹².

Los países de la Unión Europea han acordado definir a los inmigrantes altamente cualificados como aquellos que ganan un sueldo equivalente al 150% de salario mínimo del país comunitario en que trabajan. Aunque varía según territorios, así en Holanda, Austria o Eslovaquia es del el 120%. Mientras que en España el salario sería de 33.000 €¹³.

La propuesta de la Comisión trata de hacer atractivo y conceder condiciones muy favorables a aquellos profesionales que pueden ayudar a desarrollar la Competitividad en Europa, objetivo central de la Estrategia de Lisboa y relacionada directamente con el empleo¹⁴.

⁹ Declaraciones de Consuelo Rumí, Secretaria de Estado de inmigración, de 31.07.09.

¹⁰ Referencia de la EPA, 2º trimestre de 2009.

¹¹ Italia: patrullas callejeras, el país 21 de febrero de 2009.

¹² RD1800/2008 de 3 de noviembre.

¹³ El acuerdo entrará en vigor en 2011 por petición de la república Checa. En el mismo se permite su libre circulación por el territorio de la UE y los mismos derechos que los demás trabajadores. Se prohíbe la búsqueda activa de profesionales en los países en vías de desarrollo.

¹⁴ *La inmigración de mano de obra en Europa dinamiza nuestra competitividad y, por consiguiente, nuestro crecimiento económico, permitiendo, al mismo tiempo, hacer frente a los problemas demográficos derivados del envejecimiento de nuestra población. Esto es particularmente cierto por lo que respecta a la mano de obra altamente cualificada. Al aprobar hoy la propuesta relativa a la tarjeta azul europea, estamos enviando una señal clara: ¡los inmigrantes altamente cualificados son bienvenidos en la Unión! Asimismo proponemos ofrecer un conjunto claramente definido de derechos a todos aquellos nacionales de terceros países que residan legalmente en la Unión. Con ello se protegerá a los ciudadanos de la Unión de la competencia desleal en el mercado de trabajo y se favorecerá la integración de los inmigrantes en nuestras sociedades.* (José Manuel Barroso, presidente de la Comisión, el 25 de octubre de 2007, día de la aprobación de la Tarjeta azul).

Se trata en definitiva de:

- Facilitar la admisión de estos nacionales de terceros países mediante la armonización de las condiciones de entrada y residencia en la Unión Europea.
- Simplificar los procedimientos de admisión.
- Mejorar el estatuto jurídico de los que ya se encuentran en el territorio de los Estados miembros.

- Condiciones de admisión.

Para poder ser admitido, el candidato deberá presentar:

- Un contrato de trabajo o una oferta firme de empleo.
- Un documento de viaje válido.
- La prueba de que dispone de un seguro de enfermedad.
- Si procede, documentos que justifiquen que cumple los requisitos necesarios para tener acceso a una profesión regulada.
- No ser considerado como una amenaza para el orden público por el Estado miembro.

Criterio fundamental es el establecimiento de cupos. El estado correspondiente deberá prever las necesidades de su mercado laboral y decidir cuántos nacionales de terceros países puede admitir.

- Procedimiento de admisión y expedición y retirada de la tarjeta azul europea.

Si el candidato anteriormente aludido cumple los requisitos y las autoridades nacionales deciden admitirlo, se le entregará una tarjeta azul europea válida por un período de dos años y renovable al menos por dos años más.

La solicitud de expedición de la tarjeta deberá ser presentada obligatoriamente por el propio candidato o por su empresario.

La respuesta se notificará en un plazo de 30 días después de la presentación de la solicitud (este plazo puede prorrogarse 60 días como máximo). Si se acepta la solicitud, se facilitarán al beneficiario los trámites necesarios para la obtención de un visado.

No obstante la tarjeta azul, podrá ser retirada si se presentan documentos obtenidos de forma fraudulenta, o si el desempleo se prolonga por más de tres meses. En función de la situación del mercado laboral el estado decide conceder preferencia a:

- Ciudadanos de la UE
- Nacionales de terceros países que estén acogidos a un estatuto favorable desde el punto de vista del derecho comunitario.

- A los que residen legalmente en territorio del Estado de que se trate y reciban subsidios de desempleo de éste.

- Derechos y residencia en los otros Estados miembros

Con esta tarjeta, los nacionales de terceros países y sus familias podrán:

- Entrar, residir y salir del estado miembro, y atravesar los otros Estados miembros.
- Acceder al mercado laboral en el sector de que se trate.
- Disfrutar de condiciones de igualdad de trato con los nacionales del país de residencia, en particular, en materia de ayuda social, ventajas fiscales, reconocimiento de títulos, educación y formación profesional.

Después de un periodo de dos años podrán:

- Disfrutar de igualdad de trato con los nacionales del país de residencia en materia de acceso a empleos altamente cualificados
 - Trasladarse a otro Estado miembro para acceder a un empleo altamente cualificado dentro de los límites fijados por las autoridades de dicho Estado en cuanto al número de nacionales que puedan admitir.
- El procedimiento de admisión será el mismo que en el primer Estado miembro. No obstante, el titular de una tarjeta azul europea y su familia podrán entrar y residir en el segundo Estado siempre y cuando lo notifiquen a las autoridades de este último en el plazo de un mes.

- Solidaridad y fuga de cerebros.

Comentábamos al principio como la solidaridad era uno de los tres principios de la política común de inmigración.

Conscientes del daño que para los países en desarrollo pueden tener oportunidades como éstas y para evitar las repercusiones negativas que tendría en los países en desarrollo una fuga de cerebros, la Comisión propone que se establezcan normas para limitar, e incluso prohibir, la contratación activa de personal en dichos países.

En definitiva y como resumen se trata de agilizar los trámites, de dar estabilidad al profesional que aporta cualificación al mercado laboral, extender derechos y movilidad. Pero todo supeditado a los principios de integración y reducción de la inmigración: el hecho de que a los tres meses de desempleo se pueda retirar la tarjeta, en una situación como la de la crisis actual, reflejan hasta que punto la seguridad y la integración se han convertido en elementos prioritarios de la política europea.

Conclusión.

Europa se mueve en una compleja situación: quiere ser tierra de respeto de los derechos humanos y de asilo. No le gusta verse como la "fortaleza europea". Pero a la vez, la avalancha inmigratoria y la crisis económica requieren medidas drásticas de ajuste económico.

Esto empuja a políticas de seguridad que, en muchos casos contradicen los valores que forjan la idea de Europa y, en no pocos, la letra de su propio acervo jurídico.

Esta coyuntura sólo podrá ser reconducida si no se ve a la inmigración exclusivamente como un problema.

Si se ve en los inmigrantes personas, por un lado, con la misma dignidad y por lo tanto con los mismos derechos y deberes que cualquier otro ciudadano; y por otro lado, admitiendo, que son un elemento imprescindible para la prosperidad europea, entre cuyos datos, está el básico de mantener los niveles de población.

Las autoridades así, tendrían que seguir potenciando las políticas de integración y de gestión de la diversidad. La inmigración no es un mero factor de orden público y electoral.

Es antes que nada un desafío humano y los políticos que lo vean así serán los que promoverán medidas que mejor ayudarán, a medio plazo, a la convivencia y al progreso social.