

LA POLITICA COMUN EUROPEA FRENTE A LA INMIGRACION

CRISTINA CORTAZAR ROTAECHE (1)

Catedrática "Jean Monnet"

EMILIANO GARCIA COSO

Profesor "Jean Monnet"

INTRODUCCION

El fenómeno migratorio presenta una naturaleza compleja, resultado de su carácter pluridimensional, que incide no sólo en los sujetos activos o pasivos de dicho fenómeno, sino también en los Estados de recepción, en su ciudadanía y en los países de origen y tránsito de los inmigrantes. Esta característica general del proceso migratorio tiene su obvio reflejo en los flujos migratorios hacia la UE en particular, generando ciertas tensiones tanto intracomunitarias como extracomunitarias, las cuales exigen una respuesta global de la UE y no el mantenimiento y diseño de políticas unilaterales de sus Estados miembros, en muchos casos contradictorias entre sí.

El presente artículo pretende reflejar las iniciativas adoptadas por la Unión Europea con el objetivo de armonizar los diversos ordenamientos jurídicos existentes en el contexto de la inmigración.

El indudable predominio del tratamiento nacional de la inmigración nos permite discutir la afirmación que preside el enunciado de este artículo. En realidad, aunque se afirma la existencia de una política común europea frente a la inmigración, ésta es prácticamente inexistente en la actualidad. No obstante, se trata de una política de futuro que se está gestando en estos momentos a través de propuestas normativas, las cuales habrían de ofrecer para el primero de mayo del año 2004 un marco regulador único en todo el espacio europeo.

Con esta premisa vamos a efectuar un tratamiento general de las principales propuestas normativas comunitarias en materia migratoria, dejando para otra ocasión las previstas o

las acordadas en relación con una política común de asilo. En esta línea abordaremos las directrices formuladas desde la UE para intentar gestionar los flujos migratorios y, colateralmente, las medidas enfocadas a la integración de los inmigrantes residentes de larga duración y sus familias. Asimismo, analizaremos las propuestas planteadas para unificar las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países y aludiremos al arsenal de iniciativas comunitarias enfocadas a luchar contra la inmigración ilegal.

MARCO JURIDICO DE LA COMPETENCIA DE LA UE

El período transcurrido desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (1 de noviembre de 1993) —en adelante, TUE— hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (1 de mayo de 1999) —en adelante, TA— no proporcionó importantes avances a las políticas de inmigración de la UE.

Tras la entrada en vigor del TA se crea un nuevo Título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), el cual obliga a la adopción de una serie de importantes medidas en materia de inmigración, complementarias para garantizar la libre circulación de personas. Así, el artículo 61 del TCE dispone que el Consejo, para establecer *un espacio de libertad, seguridad y justicia*, deberá adoptar en un plazo de cinco años —a partir de la entrada en vigor del TA— medidas para garantizar la libre circulación de personas prevista en el artículo 14 del TCE y medidas *“de acompañamiento directamente vinculadas con aquélla”* y relativas a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración.

Durante ese primer período de cinco años, tras la vigencia del TA, las medidas encaminadas a garantizar la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los nacionales de terceros países, y en consecuencia las medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores, se adoptarán por unanimidad y a propuesta de la Comisión o de un Estado miembro, previa consulta al Parla-

mento. Tras el período transitorio descrito, la iniciativa la tendrá sólo la Comisión (aunque los Estados podrán realizar sugerencias a ésta) y el Consejo por unanimidad podrá decidir que todos o parte de los ámbitos del citado Título IV comiencen a adoptarse por mayoría cualificada.

Para determinadas cuestiones no habrá período transitorio y la decisión será *ab initio* mayoritaria (listas de países cuyos nacionales precisan visados de turismo, listas de países que no los necesitan y modelo uniforme de visado). Respecto de otras, tras el período transitorio, la decisión será mayoritaria sin necesidad de voto en el Consejo al respecto (procedimientos utilizados para la expedición de visados de turismo).

Por otra parte, el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, en la actualidad en período de ratificación, pretende otorgar un nuevo impulso al proceso de comunitarización de dichas políticas.

DIRECTRICES COMUNITARIAS PARA GESTIONAR LOS FLUJOS MIGRATORIOS

La primera cuestión que suscita la existencia de estas directrices comunitarias es su propio fundamento, esto es, porqué son necesarias. La respuesta, en primera instancia, no es otra que intentar introducir unos criterios comunes de valoración del fenómeno migratorio, habida cuenta de la disparidad y divergencia apreciable en las distintas leyes de extranjería de cada Estado miembro de la UE. Pero una lectura del fondo de estas directrices nos indica que su objetivo principal consiste en poner de manifiesto cuáles son los objetivos que debe perseguir una política común de inmigración, incluida la necesidad de encuadrar ésta en el primer pilar comunitario en toda su extensión, es decir, en el marco competencial de las instituciones comunitarias.

A este último propósito responde que el conjunto de directrices (2) se desdoblén en dos grandes categorías. Por un lado, las orientaciones relativas a la admisión e integración de los inmigrantes. Por otro, la reclamación encu-

bierta de la Comisión a los Estados miembros de recurrir a la denominada eufemísticamente "Política Exterior de la UE" para gestionar los flujos migratorios y coordinarlos coherentemente desde un mismo planteamiento.

Con el fin de establecer una política común de admisión de inmigrantes económicos, la Comisión propone a los Estados que elaboren en el marco nacional una política laboral coherente y transparente que atienda a la capacidad y a las necesidades del mercado de trabajo de cada Estado miembro. Además, les impele para que establezcan procedimientos de obtención de permisos de residencia y trabajo unificados y que reduzcan los porcentajes de trabajo ilegal. La perspectiva integradora de las orientaciones comunitarias se centran en la inserción y formación de los inmigrantes, especialmente los de segunda generación (entendemos que debería incluirse medidas como la formación lingüística, acceso a servicios sociales básicos y especial atención a las mujeres y niños inmigrantes). Estas directrices comunitarias en principio loables, sin embargo, pecan de irreales en el estado actual del marco legal de extranjería y, en ciertos aspectos, resultan poco solidarias.

La calificación de irreal se sustenta en que estamos asistiendo en algunos Estados —esta es la tendencia de España— a un proceso de regionalización de competencias en el ámbito de gestión de los inmigrantes económicos, siguiendo el modelo alemán de reparto de competencias entre el Estado federal y los ministerios de interior de cada uno de los Länders (3). Esta división puede generar procedimientos más complicados y mayor burocracia de la ya existente en los procesos de obtención de trabajo legal, multiplicando los plazos de concesión de permisos y, en su caso, desatendiendo las necesidades expresadas por la clase empresarial europea de mano obra en un plazo más reducido. Además, hubiera sido preciso previamente comunitarizar la gestión de la inmigración económica armonizando su contenido para que, posteriormente, mediante la aplicación del principio de subsidiariedad, todas las instancias nacionales se implicasen en la gestión de

los contingentes siguiendo la secuencia regiones-Estado-UE.

La consideración de estas orientaciones de la UE como poco solidarias se desprende de los términos expresados en éstas, puesto que la UE, a través de las políticas nacionales, fomentará fundamentalmente la inmigración económica cualificada. Esta circunstancia incrementa el fenómeno denominado "fuga de cerebros". El impulso de esta inmigración sin ofrecer otras alternativas o compensaciones a los países de origen puede dificultar el acceso al desarrollo de muchos de los países origen de la inmigración al perder su potencial humano e intelectual.

Otro de los grandes objetivos de estas directrices comunitarias se centra en la gestión de los flujos migratorios mediante la utilización de la Política Exterior de la UE (PEX). El principal problema al que se debe hacer frente en este ámbito es la falta de solidez de esta política y su ubicación en el tercer pilar comunitario. Esta posición en la estructura del Tratado de la Unión Europea (TUE) dificulta enormemente la elaboración de una política común. Y ello debido al amplio margen de decisión del que disponen los Estados a la hora de alentar o vetar —por intereses diversos y a veces difusos— la asociación con terceros países mediante acuerdos migratorios. Un ejemplo claro de estos acuerdos de forma unilateral son los celebrados últimamente por España (4), cuyos contenidos pueden incidir en las políticas de otros Estados miembros, efectos que no parecen haberse planteado a la hora de su elaboración.

Para evitar este tipo de interferencias intracomunitarias y debido a la cada vez más estrecha relación de las políticas nacionales migratorias a la que da lugar la gestión de los flujos migratorios, es imprescindible exhortar a la defensa de la posición de la Comisión europea en *pro* de un mayor protagonismo de la PEX en las decisiones sobre inmigración. Entre los elementos que sustentan esta postura cabe señalar varias actuaciones imprescindibles para una política común de migración coherente.

La PEX debe ser el cauce que comprenda

las migraciones desde los países de origen y tránsito. Para ello es fundamental una coordinación de los flujos que sólo es posible desde una estructura institucional como la comunitaria, donde los Estados miembros puedan compartir experiencias e intercambiar informaciones estadísticas sobre los flujos y sus necesidades nacionales. Asimismo, la utilización de la PEX permitiría actuar activamente y con un enfoque único en el propio territorio de origen de los inmigrantes, mediante campañas activas de información y cooperación de los servicios consulares de los Estados miembros. Esta vertiente de la PEX se complementaría con programas dirigidos desde la UE de ayuda al desarrollo y a la dotación de medios de control de las migraciones ilegales tanto en los países de origen como de tránsito. No obstante, todo este contenido quedaría desvirtuado si previamente los Estados no se ponen de acuerdo para comunitarizar la PEX en su vertiente o instrumentos directamente vinculados con la inmigración. Ciertos avances en esta línea se han dado, aunque circunscritos a la lucha contra la inmigración ilegal, entre los que cabe citar los Acuerdos de readmisión celebrados (5).

Del conjunto de consideraciones expuestas sobre las directrices de la UE para una política común se desprende claramente la necesidad de afrontar este fenómeno en una visión de conjunto, planteada, negociada y acordada desde las instancias comunitarias. En caso contrario, difícilmente se alcanzará una eficacia en el control y gestión de la migración.

ESTATUTO LEGAL DE LOS INMIGRANTES RESIDENTES DE LARGA DURACION

La configuración de una política común de inmigración no sólo debe comprender el control de la entrada de inmigración, sino que debe ofrecer respuestas a la inmigración legal establecida en el espacio europeo. Uno de los objetivos de esta política debe ser la consolidación y la integración de esta inmigración en la sociedad en la que viven y a cuyo desarrollo contribuyen. Precisamente, a esta última faceta responde la propuesta de Directiva

sobre el estatuto legal de los inmigrantes residentes de larga duración (6).

Sin lugar a dudas, nos congratulamos por esta iniciativa de la Comisión europea ya que pone de relieve la necesidad de extender los derechos implícitos a la condición de ciudadano europeo al ciudadano residente legal al margen de su nacionalidad. Esta medida contribuye sustancialmente a una integración más rápida y en igualdad de condiciones que puede eliminar muchas barreras legales, sociales y culturales, aún existentes, en el proceso de integración del fenómeno migratorio.

El objetivo de esta propuesta es conseguir armonizar entre los Estados miembros las condiciones para la concesión de dicho estatuto en el Estado de residencia y su posible extensión a un Estado miembro distinto al que lo reconoció inicialmente. Un elemento importante de esta propuesta consiste en que marca un plazo de adopción, fijado el 31 de diciembre del 2003, eliminando las incertidumbres negociadoras características de la normativa comunitaria.

La obtención de este estatuto se condiciona a que el inmigrante disfrute de una residencia legal y continuada superior a cinco años. La Propuesta de Directiva sobre residentes de larga duración incluye en su ámbito de aplicación a los refugiados según la Convención de Ginebra y a quienes han recibido asilo en virtud de disposiciones constitucionales de los Estados miembros (7). Sin embargo, a las personas que disfrutan de un estatuto de protección temporal se las excluye por motivos evidentes: la propia Comisión en su Propuesta de Directiva sobre Protección Temporal (8) prevé que la duración máxima de la protección temporal ha de ser de dos (hasta 3) años, pasados los cuales o bien la persona puede regresar a su país de origen, o bien recibe un estatuto más duradero (sea de refugiado según la Convención de Ginebra o sea otro tipo de protección subsidiaria). No nos satisface, en cambio, la exclusión de las personas que hayan recibido protección subsidiaria, pues consideramos que se les deberían reconocer los mismos derechos que a los refugiados en materia de reagrupamiento familiar ya que se encuen-

tran en similar situación de vulnerabilidad. Entre las exclusiones figuran también: los solicitantes de asilo (9) los estudiantes (salvo estudios de doctorado), quienes siguen cursos de formación profesional, los trabajadores de temporada, en régimen *au pair* o trabajadores enviados por una empresa para prestar servicios en el cruce de fronteras. Por fin quedan excluidos aquellos nacionales de terceros países a los que les es de aplicación el régimen internacional sobre personal diplomático y consular o sobre funcionariado de organizaciones internacionales.

Además de la residencia legal y continuada por un período no inferior a cinco años, otro requisito para obtener el estatuto de residente de larga duración consiste en que se prueben medios de subsistencia para el inmigrante y su familia. Los recursos mínimos que se han de exigir no podrán superar el subsidio mínimo garantizado por el Estado o, en su caso, la pensión mínima. También se le exigirá al inmigrante un seguro de enfermedad que cubra todo tipo de riesgos.

El cumplimiento de estos requisitos implicará el otorgamiento de un permiso válido para diez años y automáticamente renovable, del cual sólo podrá ser privado el inmigrante cuando se pruebe que el permiso lo hubiere obtenido fraudulentamente, cuando adquiriera la residencia permanente en otro Estado miembro o cuando incurra en causa de expulsión.

El nacional de un tercer país residente de larga duración tendrá derecho a la igualdad de trato con respecto a los ciudadanos de la UE en las siguientes materias: acceso al empleo sin restricciones de ningún tipo; acceso a la educación y formación profesional; reconocimiento de diplomas y certificados; protección social (incluyendo ayudas familiares, pensiones de retiro, seguro de enfermedad y prestaciones por desempleo), asistencia social (incluyendo la sanidad pública); beneficios sociales, económicos o culturales (tarifas de transporte, reducciones en tarifas de actos culturales y otros, alimentos subvencionados para niños de familias con bajos ingresos, etc.); acceso a los bienes y servicios incluido el acceso a la vivienda pública y privada; liber-

tad de asociación y sindicación; y, por fin, acceso libre a todo el territorio del Estado en el que adquiere el estatuto de residente de larga duración.

Por último, el alcance de este estatuto se puede extender a un Estado miembro distinto del que lo reconoció inicialmente siempre y cuando se sigan cumpliendo por el beneficiario del estatuto las condiciones previstas en esta Propuesta de Directiva. Así, tras cinco años de residencia en este segundo Estado miembro, éste tendrá la obligación de extender al inmigrante un estatuto de residente de larga duración en ese segundo Estado.

Entendemos que la aprobación de esta Propuesta de Directiva, en sus actuales –o similares– términos, puede ser un buen instrumento integrador de la inmigración que ha mantenido vínculos estrechos con la sociedad receptora, contribuyendo con su trabajo al bienestar general. Esta perspectiva se debe completar con un elemento imprescindible de integración como es la reagrupación familiar.

EL REAGRUPAMIENTO FAMILIAR

El Derecho Comunitario regula la reagrupación familiar de los ciudadanos de la UE o del Espacio Económico Europeo; sin embargo, hasta ahora no ha incorporado normativa sobre la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países ya que sólo tras la entrada en vigor del TA la Comunidad Europea adquiere competencias al respecto.

En la actualidad existe una Propuesta de Directiva del Consejo sobre reagrupación familiar de nacionales de terceros países. Dicha Propuesta ha sido por dos veces reformada por la Comisión, la última de ellas el pasado 2 de mayo de 2002 (10).

La Propuesta de Directiva inicial es de 1999. Obedeciendo a las sugerencias del Parlamento, dicha Propuesta es revisada y en su segunda versión se presenta por la Comisión Europea en 2000. Durante la Presidencia sueca la Propuesta de Directiva de 2000 se rebaja, aun así, la versión considerada por el Consejo de Justicia y Asuntos Internos de 28 y 29 de mayo de 2001 no satis-

face a determinados gobiernos por entenderla excesivamente liberal respecto de los derechos de las familias inmigrantes. Otros Estados miembros y la propia Comisión luchan para no *descafeinar* en exceso la Propuesta, no lográndose en dicho Consejo ningún acuerdo al respecto. Un año después, con fecha 2 de mayo de 2002, la Comisión ha presentado la tercera versión de su Propuesta de Directiva cuyo porvenir es aún incierto, aunque la Cumbre de Sevilla ha considerado como fecha límite para su adopción definitiva el mes de junio de 2003. La actual Propuesta de Directiva de 2002 ha rebajado significativamente los estándares de aquella presentada en 2000.

Los cambios se encuentran en disposiciones tan relevantes como la relativa a la edad hasta la cual los niños tienen derecho a ser reagrupados, autorizando el mantenimiento de legislaciones nacionales específicas que sólo permiten la reagrupación de los hijos menores de 12 años. Así, el artículo 4.1 (c) en la nueva redacción mantiene: *"Como excepción, cuando un hijo tenga más de 12 años el Estado miembro antes de autorizar su entrada y su residencia con arreglo a la presente Directiva podrá examinar si cumple un criterio de integración, cuyo examen será previsto por su legislación existente en la fecha de la adopción de la presente Directiva"* (11).

Otro aspecto a destacar consiste en que la Propuesta de Directiva de 2002 en su artículo 8.2 permite escalonar las autorizaciones de entrada por reagrupación familiar a lo largo de varios años, según la capacidad de recepción del Estado. No obstante, ¿quién y cómo valora dicha capacidad de recepción?

En cuanto a los familiares reagrupables, la Propuesta de Directiva de 2002 tan sólo incluye al cónyuge y los hijos menores (con la excepción reseñada *supra* para los jóvenes entre 12 y 18 años). Pueden incluirse los ascendientes, hijos mayores a cargo y compañeros no casados, pero tal inclusión no tiene carácter obligatorio. El régimen facultativo también se extiende a los hijos cuya custodia se comparte (12). Por lo que se refiere a los requisitos de vivienda y recursos, el texto

recientemente modificado permite exigir que el reagrupante continúe cumpliendo las condiciones en el momento de la primera renovación del permiso de residencia de los miembros de su familia, requisito que no se solicitaba en la Propuesta fechada en 2000.

Por otra parte, con la modificación de 2002, los familiares del reagrupante tendrían derecho a la educación, al trabajo y la formación profesional en las mismas condiciones que el reagrupante, mientras que en la anterior versión se equiparaban dichos derechos a los de los ciudadanos de la UE. Finalmente, la Propuesta modificada de Directiva de 2002 deja claramente fuera de su ámbito de aplicación a los ciudadanos comunitarios que no hayan ejercido su derecho de libre circulación, algo que no quedaba claro en la versión de 2000.

Los ejemplos citados, que contrastan la postura de la Comisión modificada por las posiciones de los gobiernos, constituyen una muestra significativa sobre la pobre voluntad existente entre los Estados miembros para alcanzar normas comunes en la materia que garanticen debidamente la integración de los inmigrantes y sus familias.

LAS CONDICIONES DE ENTRADA Y RESIDENCIA DE LOS INMIGRANTES

La elaboración de una política común de inmigración tiene uno de sus principales caballos de batalla en este aspecto. Reflejo de la importancia de estas condiciones de entrada y residencia es la tendencia generalizada en las legislaciones de los Estados miembros a endurecer estas condiciones en un intento de desincentivar los flujos migratorios. Pero lo que realmente ha evidenciado estos cambios en el ámbito nacional es la imperiosa necesidad de armonizar dichas condiciones y actuar a nivel comunitario.

A este propósito responde la Propuesta de Directiva de noviembre de 2001 (13), enfocada a armonizar las condiciones de entrada y residencia tanto de trabajadores inmigrantes por cuenta ajena como propia. Si analizamos las legislaciones nacionales apreciamos la diver-

sidad de requisitos y procedimientos aplicables a esta cuestión. La Propuesta de Directiva pretende la instauración de un procedimiento único en las legislaciones nacionales de concesión en un solo acto de los permisos de residencia y trabajo, siguiendo en cierto modo el modelo francés de permiso único o ventanilla única (14). A esta unificación puede contribuir la política de visados comunitarios que se encuentra en un estado muy avanzado de aplicación a través de Reglamentos comunitarios (15).

La principal objeción que podemos realizar a este objetivo, en principio laudable, es que permite a los Estados miembros mantener sus sistemas de cupos de trabajo. La realidad, fundamentalmente la española, ha demostrado el fracaso en la gestión de dichos cupos y su falta de cobertura de la demanda de mano de obra inmigrante. No obstante, un elemento positivo en este procedimiento único a desarrollar por los Estados miembros, previsto para el 1 de enero del 2004, es la obligación de contestar a las solicitudes tanto de trabajadores por cuenta ajena como propia en un plazo máximo de 180 días (16).

La Propuesta de Directiva recoge el "permiso único" que lo denomina en una de sus dos vertientes como *permiso de residencia-trabajador por cuenta ajena y permiso residencia-trabajador por cuenta propia*. La unicidad de esta denominación no significa que los requisitos a cumplimentar vayan a ser los mismos. Al trabajador por cuenta ajena inmigrante se le exige diversos documentos para acompañar en su solicitud para su valoración y el empleador deberá acreditar que ese puesto de trabajo no se ha cubierto "internamente", esto es, por nacionales comunitarios o residentes de larga duración, a pesar de haberse tramitado en la red EURES durante cuatro semanas.

En este caso, y siempre a juicio del Estado, se les podrá conceder un permiso inicial de residencia y trabajo por tres años, renovable por otros tres. Esta validez implicará, en su caso, una modificación de la mayor parte de las legislaciones cuyos permisos iniciales suelen estar entre el año y los dos años máximo.

La disposición de este permiso supondrá colateralmente el disfrute del derecho de entrada, cruce a o de otro Estado, derecho a residir y el reconocimiento de ciertos derechos equiparables a los de los ciudadanos de la UE. Aunque en contrapartida los beneficiarios de dicho permiso tendrán que comprometerse a retornar a su país tras el disfrute del mismo.

Para los trabajadores por cuenta propia la Propuesta de Directiva establece como requisito que el solicitante acredite que su actividad producirá un impacto positivo sobre el empleo y que es viable económicamente. En caso de apreciarse positivamente su solicitud, se le otorgará un permiso de residencia-trabajador por cuenta propia de tres años renovable. Las excepciones tanto para denegar este permiso como el de por cuenta ajena se basan en la noción de orden público o razones de seguridad nacional. Debe mencionarse también que las actividades cubiertas por este permiso pueden limitarse tanto en su alcance como en el ámbito geográfico, sin que la propuesta señale motivos concretos, dejando un margen de discrecionalidad apreciable para las autoridades nacionales competentes.

LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACION ILEGAL

Sin lugar a dudas este capítulo de la futura política común de inmigración es el que mayor desarrollo e impulso ha recibido por los Estados miembros. Este interés parece deducirse de la psicosis colectiva que respecto de la inmigración, concebida como amenaza, recorre a Europa y el intento de hacer prevalecer el valor seguridad frente al de la libertad y la justicia. El resultado de esta preocupación es un conjunto de iniciativas (17) comunitarias que seguramente serán adoptadas sin tantas cortapisas, como otras dirigidas a la obtención de garantías respecto de los derechos de los inmigrantes.

Las instancias comunitarias proponen todo un conjunto de medidas, recogidas en su plan global, con el objetivo claro de desincentivar la entrada y residencia ilegal actuando a distintos niveles:

POLITICA DE VISADOS	Normas uniformes de visado y seguridad.	A corto plazo: mejora de la seguridad de los documentos con las nuevas tecnologías. Medio plazo: posible inclusión de datos biométricos.
	Creación de estructuras administrativas comunes.	Corto plazo: ejecución proyecto utilización infraestructuras comunes. Corto plazo: refuerzo cooperación consular. Medio plazo: oficinas consulares integradas.
	Desarrollo de un sistema europeo de identificación visados.	Corto plazo: Estudio viabilidad del sistema común de identificación de visados. Medio plazo: ejecución del sistema.
INTERCAMBIO DE ANALISIS DE INFORMACION	Estadísticas.	Corto plazo: informe anual de descripción estadística y análisis de datos. Medio plazo: revisión del sistema.
	Inteligencia y análisis.	Corto plazo: elaboración de un sistema europeo de intercambio de información y mejora de los instrumentos existentes. Medio plazo: Definición del sistema.
	Desarrollo del sistema de alerta.	Corto plazo: Ejecución y evaluación del sistema de alerta existente.
MEDIDAS PREVIAS AL CRUCE FRONTERAS	Apoyo y consejo por funcionarios enlace.	Corto plazo: Incremento de la colaboración de la red de funcionarios de enlace.
	Ayuda técnica y financiera de acciones en terceros países.	Corto plazo: ejecución de planes de acción del grupo de alto nivel de asilo y migración.
	Campañas sensibilización.	Corto plazo: campañas en países de origen y tránsito.
MEDIDAS GESTION DE FRONTERAS	Gestión perspectiva espacio común.	Corto plazo: ejecución sistema de evaluación de riesgos.
	Controles de las fronteras marítimas.	Corto plazo: mejora del control fronteras marítimas.
	Plan de estudios y formación comunes.	Corto plazo: análisis de la contribución de CEPOL para mejorar el funcionamiento. Creación de una red de organizaciones de formación nacionales.
	Cooperación y resultados en materia de control de fronteras por equipos conjuntos.	Corto plazo: Intensificación de la cooperación de los servicios operativos de los Estados miembros. Corto plazo: análisis de la viabilidad de un servicio común de fronteras exteriores. Medio plazo: acciones basadas en el estudio viabilidad.
POLITICA DE READMISION Y REPATRIACION	Principios comunes y cooperación intracomunitaria para ejecutar medidas de repatriación.	Corto plazo: mejora de la cooperación práctica entre los servicios competentes. Corto plazo: determinación de criterios y disposiciones prácticas adecuados para la compensación entre los Estados miembros de los costes de la expulsión, conforme a la Directiva sobre reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión. Corto plazo: análisis de las reacciones y medidas a tenor del Libro Verde sobre retorno.
	Acuerdos de readmisión con terceros países.	Corto plazo: conclusión acuerdos pendientes. Corto plazo: identificación terceros países con los que es preciso negociar acuerdos.
	Tránsito de repatriados.	Corto plazo: establecimiento en el ámbito de la UE, al igual que con terceros Estados, de normas comunes mínimas para procedimientos de repatriación.
EUROPOL		Medio plazo: aplicar en su totalidad el artículo 30 TUE, otorgando a Europol más amplias posibilidades de apoyo de la investigación por parte de los Estados miembros de redes de inmigración ilegal, incluida la trata de seres humanos, apoyo a los Estados miembros, y participación, cuando sea posible y apropiado, en el cotaje e intercambio de información de los organismos de aplicación de leyes relativas a dichos casos.
SANCIONES	Tráfico ilícito de seres humanos.	Corto plazo: puesta en práctica de los nuevos instrumentos comunitarios destinados a la lucha contra el tráfico ilícito de seres humanos.
	Trata de seres humanos.	Corto plazo: determinación de la posibilidad de conceder ciertas ventajas o asistencia a las víctimas.
	Empleo ilegal.	Corto plazo: realización de un estudio sobre las legislaciones de los Estados miembros. Medio plazo: preparación de una propuesta de armonizar el tratamiento a nivel europeo del empleo ilegal.
	Inmigración ilegal y beneficios económicos.	Corto plazo: adopción de disposiciones sobre confiscación de los beneficios financieros y los medios de transporte utilizados en actividades delictivas.
	Responsabilidad de los transportistas.	Corto plazo: seguimiento de la Directiva sobre responsabilidad de los transportistas.

Fuente: DOCE C 142/36.

Todo este conjunto de medidas para la lucha contra la inmigración ilegal requiere, en primera instancia, que los Estados miembros se comprometan a ubicar estas actuaciones en el marco de la PEX, al constituir ésta un elemento clave para actuar a nivel comunitario en los países de origen y tránsito de la migración, así como mantener actuaciones fluidas con los cuerpos y fuerzas de seguridad de esos países. Como actuación complementaria, es fundamental que a los cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados miembros de la UE se les dote de los medios técnicos y humanos necesarios para poder abordar esta problemática migratoria. Además, es imprescindible que se les proporcione una formación global en todos aquellos aspectos que tienen una incidencia en el fenómeno migratorio, de tal modo que pueda reforzarse las actuaciones de los funcionarios de enlace, la creación de patrullas conjuntas o incluso la presencia de estos miembros en los países de origen y tránsito que permitan una cooperación más estrecha, así como una transmisión de experiencias que nos beneficie a todos.

CONCLUSIONES

La inmigración supone un fenómeno estructural y complejo que debe ser tratado desde la reflexión y el sosiego. La UE, como importante receptora de inmigración económica, debe actuar en este ámbito de manera conjunta y a través del tratamiento global que la cuestión requiere. Hace tiempo que la necesidad de dotar a la UE de una voz única al respecto ha estado en la mente de cuantos analizamos, desde diferentes ángulos, la inmigración en Europa. No obstante, sólo con las reformas a los tratados constitutivos de la CE, incorporadas por el TA, las instituciones comunitarias adquieren una verdadera competencia para adoptar normas comunitarias en materia de inmigración.

La política común europea sobre inmigración está, por tanto, comenzando. Las dificultades no son pequeñas, pues al tratarse de competencias que tradicionalmente han sido "competencias nacionales exclusivas" la llamada de la

soberanía estatal conlleva, en ocasiones, determinado efecto perverso desde una visión de conjunto. Toda vez que estamos todavía "andando el camino", se trata de un momento idóneo para las sugerencias y para prevenir sobre posibles desaciertos que pudieran dar lugar a resultados no deseados.

Una de las claves de la futura política común europea reside en las posibilidades de dotar a la UE de una verdadera "Política Exterior de la UE" (PEX) que de modo centralizado gestione los flujos migratorios y coopere abiertamente con los países de origen y tránsito de la inmigración económica. Dicha PEX debe ser coherente y global: es evidente que una de sus principales metas ha de ir encaminada a combatir el tráfico de seres humanos –trágica versión contemporánea de la trata de esclavos–; es también pertinente que los convenios de cooperación prevean la readmisión de cierta inmigración irregular; no obstante, la PEX debe comenzar por la ayuda decidida a los países productores de inmigración económica, todos ellos países económicamente débiles.

Por lo que se refiere a la armonización de la normativa sobre entrada y residencia de inmigrantes económicos, la política de la UE y las futuras normas comunes al respecto deben tener presente las consecuencias nocivas que para los países de origen tendría la llamada a la inmigración "cualificada". Por otra parte la política de cupos o contingentes anuales debe ser realista con respecto a las necesidades del mercado laboral: si no se crean canales que posibiliten la inmigración legal, los cupos se convierten en "regularizaciones encubiertas".

Finalmente –aunque no por ello menos importante–, la Política Común Europea sobre inmigración debe destinar amplios esfuerzos a la integración completa de los inmigrantes denominados "residentes de larga duración" establecidos en Europa. La ausencia de medidas al respecto, además de injusta, contribuye decididamente al aumento indeseable de la xenofobia.

A lo largo del presente artículo hemos querido realizar un bosquejo del complicado cuadro que, a propósito del tratamiento comunitario de la inmigración, se intenta completar en

el seno de la UE. Como hemos visto, existen ya ciertos brochazos (Propuestas de Directivas, Comunicaciones, etc.) y algunos trazos más definitivos (ciertos Reglamentos y Directivas ya adoptados); no obstante, debemos tener presente que la obra no está completa y que al resultado final estamos llamados a cooperar todos, sea desde la reflexión y el análisis o desde la acción.

NOTAS

(1) Ambos profesores de Derecho Internacional y Comunitario Europeo en la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid.

(2) COM (2000) 757 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE sobre una política comunitaria de migración, de 22-11-2000. COM (2001) 387 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, de 11-7-2001.

(3) ECOTEC, *Admission of Third-Country Nationals for Paid Employment or Self-Employed Activity*, págs. 102-118, 31 de marzo 2000, en http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/immigration_en.htm.

(4) *Inter alia*. Aplicación provisional de acuerdo entre el Reino de España y la República Dominicana relativa a la ordenación y regulación de los flujos migratorios, firmado en Madrid el 17 de diciembre del 2001, publicado en el BOE del 5-2-2002. Aplicación provisional de acuerdo entre el Reino de España y la República de Ecuador relativa a la ordenación y regulación de los flujos migratorios, firmado el 29 de mayo de 2001, publicado en el BOE del 10-7-2001. Entre otros acuerdos.

(5) El primer acuerdo europeo de readmisión ha sido celebrado con Hong-Kong el 22 de noviembre del 2001, pero no ha sido ratificado aún, similar situación se da con el acuerdo con Sri Lanka, v. *Immigration Law Practitioner Association*, septiembre 2002.

(6) COM (2001) 127 final, Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, de 13 de marzo de 2001, en http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/immigration_en.

(7) La Propuesta de Directiva sobre residentes de larga duración en su comentario artículo por artículo cita como ejemplo el asilo previsto en la Constitución francesa para quienes "luchan por la libertad" y el asilo recogido por el artículo 16 (1) de la Constitución alemana. COM (2001) 127 final, 2001/0074 (CNS) Bruselas, 13-3-2001, pág. 11.

(8) COM (2000) 303 final, DOCE C 311, 31-10-2000.

(9) Evidentemente, los períodos de residencia de los solicitantes de asilo se tendrán en cuenta si finalmente dichas personas son reconocidas como refugiadas. Artículo 5 (2,a) de la Propuesta de Directiva.

(10) Propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre reagrupación familiar. COM (2002) 225 final, 1999/0258 (CNS) Bruselas, 2-5-2002.

(11) En nuestra opinión esta disposición contraviene la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 1989, que hace prevalecer en todo supuesto el interés superior del niño (menor de 18 años).

(12) En la versión de 2000 todos estos familiares quedaban incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Propuesta de Directiva.

(13) COM (2001) 386 final, Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia, en DOCE C 332, de 27-11-2001.

(14) ECOTEC, *Admission of Third-Country...*, *op. cit.*, págs. 93-101.

(15) Reglamento número 1091/2001, de 28 de mayo de 2001, relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración, en DOCE L150/4, de 6-6-2001. Reglamento número 789/2001, de 24 de abril de 2001, 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, en DOCE L116/2, de 26-4-2001. Reglamento número 539/2001, de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado y la lista de nacionales de países exentos, en DOCE L81/1, de 21-3-2001. Modificado por el Reglamento número 2414/2001, de 7 de diciembre de 2001, en DOCE L237/1, de 12-12-2001. Reglamento número 334/2002, de 18 de febrero de 2002, que modifica el Reglamento 1683/95, por el que se establece un modelo uniforme de visado, en DOCE L53/7, de 23-2-2002.

(16) Artículo 29, de la Propuesta de Directiva. Nosotros abogamos por un plazo máximo de 90 días. Esta reducción se fundamenta tanto en las necesidades de contratación de los empresarios europeos como en un intento de aliviar la situación de estos demandantes de empleo que, en la mayor parte de las ocasiones, tienen que trabajar en precario por falta de pronunciamiento de la Administración nacional competente.

(17) COM (2001) 672 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE relativa a una política común de inmigración ilegal, de 15-11-2001. COM (2002) 175 final, Libro Verde relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, de 10-4-2002. COM (2002) 71 final, Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes, de 11-2-2002. Propuesta de plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la UE, en DOCE C 142/23, de 14-6-2002.