

CAPÍTULO SEGUNDO

LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MEDITERRÁNEO

LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MEDITERRÁNEO

Por RAFAEL VALLE GARAGORRI

INTRODUCCIÓN

Los flujos migratorios constituyen un fenómeno natural e inherente a la condición humana que, a lo largo de la historia, han desempeñado un papel fundamental en la evolución de nuestras sociedades, como fuente de diversidad, de progreso social y de enriquecimiento cultural. Pero en un mundo global y cada vez más interconectado, en el que las disparidades y los desequilibrios se hacen muy patentes, los movimientos de población pueden convertirse en un factor de riesgo y de inestabilidad cuando rebasan la capacidad de acogida de los países de destino.

Son muchas las causas que determinan los flujos migratorios, aunque su impacto no afecta a todos los países por igual. Los factores más importantes son los económicos, con la doble vertiente, no siempre complementaria, de graves insuficiencias de desarrollo en los países de origen, y necesidades de mano de obra en los países de acogida, especialmente en la agricultura, servicios urbanos, construcción, hostelería y servicio doméstico. Estos factores suelen combinarse con las presiones demográficas existentes en los países en desarrollo, que tienen índices de crecimiento muy elevados y una pirámide población extraordinariamente joven. Las guerras, las violaciones de los derechos humanos, el abuso contra las minorías, los conflictos raciales, así como acontecimientos medioambientales, tanto coyunturales como de larga duración, provocados por catástrofes naturales, procesos de desertización, terremotos, plagas, etc., son

otras causas que también pueden provocar importantes desplazamientos de poblaciones.

El número total de inmigrantes en el mundo, es decir, quienes han fijado su residencia en otro país por una duración superior a un año, es aproximadamente de 150 millones de personas, lo que supone el 2,5% del total de la población. Aunque se trata de un porcentaje relativamente elevado, su repercusión económica, social y política puede ser muy grande en las sociedades más pobres, reflejando y provocando a su vez los desequilibrios, las tensiones y las crisis que se suceden en numerosas zonas del mundo. Durante la última década los flujos migratorios se han intensificado debido sobre todo a los movimientos intraregionales que han tenido lugar en África subsahariana, Oriente medio y América Central, sin contar con la persistencia de flujos en dirección hacia América del Norte, que sigue siendo el primer polo de atracción de las corrientes migratorias.

La existencia de flujos migratorios tampoco es un fenómeno nuevo en Europa, lugar tradicional de encuentro de diferentes culturas y civilizaciones, que acoge a 18 millones de inmigrantes, lo que supone el 3% de su población, pero la reciente historia europea en materia de migración presenta unos rasgos particulares que han marcado su evolución. Los factores que habían impulsado a la emigración durante el siglo XIX y primeras décadas del siglo XX, cambiaron de signo al concluir la Segunda Guerra Mundial cuando los países europeos más industrializados comenzaron a reclutar importantes contingentes de mano de obra para proceder a su reconstrucción, fundamentalmente procedentes de los países mediterráneos. La crisis económica internacional de los años 1973-74 determinó que comenzaran a aplicar políticas de admisión restrictivas, lo que sin embargo no se reflejó en una disminución del número de extranjeros residentes, debido a los procesos de reunificación familiar y al aumento del número de refugiados.

Por aquel entonces la inmigración en Europa ya había dejado de tener un carácter temporal, lo que se fue traduciendo en el asentamiento de comunidades extranjeras cada vez más numerosas. Mientras tanto, España, Italia, Grecia y Portugal se fueron convirtiendo en países de inmigración, lo que permitió el inicio de un enfoque común de las cuestiones migratorias en el marco de la Unión Europea (UE). La caída del Muro de Berlín y los conflictos que se sucedieron en la exYugoeslavia afectaron al entorno geopolítico y socioeconómico de Europa central, produciendo importantes desplazamientos de población que causaron la alarma en los

Estados miembros de la Unión. Estos hechos, junto al incremento sostenido de la inmigración procedente de los países de la ribera sur del Mediterráneo, llevaron a la convicción de que era necesario elaborar una política comunitaria en materia de inmigración, que englobara y completara al mismo tiempo las políticas nacionales no siempre coincidentes en sus planteamientos de base.

En los últimos años se ha producido por lo tanto un cambio importante en la tipología y características de los flujos migratorios en Europa, que se desarrollan en un contexto muy diferente al registrado en el pasado. Desde una situación en la que había prevalecido el efecto llamada, determinado por las necesidades económicas de los países de acogida, se ha pasado a otra bien distinta y de mayor complejidad en la que los factores que impulsan a la emigración son fundamentalmente los que afectan a los desequilibrios políticos, sociales y económicos de los países de origen, especialmente en el sur del Mediterráneo.

La primera parte de este trabajo, "Hacia una política comunitaria en materia de inmigración", analiza desde su origen el proceso que se está llevando a cabo en la Unión Europea, con sus logros y sus lagunas, para crear un marco general, en el que los Estados miembros puedan poner en práctica sus políticas nacionales previamente armonizadas o coordinadas. Se trata de un proceso no exento de obstáculos, pues aborda cuestiones muy sensibles que afectan directamente a la soberanía de los Estados, aunque ninguno pone en tela de juicio el criterio de que no es posible llevar a cabo ninguna política migratoria desde una perspectiva exclusivamente nacional. Partiendo de esta política comunitaria todavía inconclusa, la segunda parte de este trabajo se refiere al contexto mediterráneo en materia de migración y al diálogo iniciado entre la Unión Europea y los socios del sur, tanto desde el punto de vista regional como bilateral, analizando en particular la situación de Marruecos por ser el país mediterráneo con el que más se ha avanzado en esta materia.

Por lo demás sólo nos referiremos a la inmigración económica propiamente dicha, ya que la inmigración basada en motivos humanitarios, es decir, el derecho de asilo, es una cuestión independiente que requiere enfoques y soluciones distintas. Pero no debe olvidarse que pueden existir puntos de conexión entre los dos ámbitos, debido al abuso que algunos inmigrantes hacen del asilo para conseguir entrar y permanecer en el territorio de los Estados miembros, aunque en realidad no tengan un fun-

dado temor de ser perseguidos en sus países de origen de acuerdo con el Convenio de Ginebra de 1951.

HACIA UNA POLÍTICA COMUNITARIA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Los Estados miembros de la UE disponen de normativas diferentes en materia de migración, como resultado de las políticas nacionales que tradicionalmente se han llevado a cabo en función de consideraciones históricas, a veces coloniales, económicas y culturales, propias de cada uno de ellos. Por eso el proceso hacia una política común en esta materia se inició de forma relativamente lenta y no siempre sistemática, hasta que se impuso la idea de que era preciso adoptar una política común venciendo las reticencias iniciales.

Hasta finales de la década de los años ochenta se había ido desarrollando una cooperación de carácter intergubernamental, en función de las necesidades que iban surgiendo fundamentalmente entre países fronterizos. La creación de un Grupo ad hoc de inmigración a nivel ministerial en 1986 impulsó la adopción de algunas resoluciones que promovían cierta concertación, pero sin carácter vinculante. Pero los objetivos de la Comunidad eran todavía demasiado economicistas y dejaban las cuestiones sociales en un segundo plano.

Un primer paso importante lo constituyó la introducción del concepto de mercado interior en el Acta Única Europea, en vigor desde 1987, definido como “un espacio sin fronteras interiores” en el que deberían quedar garantizadas la libre circulación de mercancías, de personas, de capitales y de servicios antes del 31 de diciembre de 1992. Aunque la libre circulación de personas no fue operativa en esa fecha, el Acta Única había introducido una nueva concepción que obligaba a establecer reglas comunes relativas a la entrada, circulación y permanencia de extranjeros. A partir de ese momento ya puede hablarse de una incipiente política común de inmigración, que no responde a la mera suma de las políticas nacionales con los desequilibrios que tal situación había implicado hasta entonces, sino que contempla determinados intereses comunes al mismo tiempo de la Comunidad y de los Estados miembros.

El Acuerdo de Schengen de 1985, y sobre todo su Convenio de Aplicación de 1990, aunque entró en vigor en 1995, marcan el comienzo del proceso de armonización de normas relativas a la libre circulación de per-

sonas, mediante la supresión de los controles en las fronteras interiores de los Estados partes y la adopción de medidas compensatorias de seguridad. Aunque surgieron al margen de la Comunidad, debido a la oposición del Reino Unido y de Irlanda, que querían continuar controlando sus fronteras exteriores, han conocido un verdadero éxito por los avances realizados y por el hecho mismo de que el resto de los Estados miembros se fueron paulatinamente adhiriendo, Noruega e Islandia incluidos por su especial vinculación con los países nórdicos, hasta la integración de todo el acervo Schengen en régimen de cooperación reforzada en el marco de la Unión Europea, llevada a cabo el 1 de mayo de 1999 por el Tratado de Amsterdam.

Los Acuerdos de Schengen no tratan de reglamentar directamente las cuestiones de migración, ya que sólo contemplan la libre circulación de personas de corta duración, es decir, inferior a tres meses, sin fines laborales ni de residencia. Pero sus efectos en la inmigración son evidentes, pues establecen entre otros asuntos una política común de visados, que ha de prevenir, orientar, organizar y encauzar correctamente los flujos migratorios; unos principios uniformes y rigurosos en los controles que deben realizarse en las fronteras exteriores de la Unión; una cooperación reforzada policial, aduanera y judicial; y la creación de un potente Sistema de Información Schengen (SIS) que consiste en una red de sistemas nacionales (NSIS) conectados a un sistema central (CSIS) para disponer en tiempo real de información sobre personas descritas como no admisibles, desaparecidas, con vistas a su extradición, etc., y de objetos, tales como vehículos, armas, documentos, billetes de banco robados, etc.

A principios de la década de los años noventa comenzaron a oírse recomendaciones a favor del establecimiento de una política común en materia de inmigración, que fuera más lejos que el objetivo de suprimir los controles de las personas en las fronteras interiores. En esta línea, el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1991 pidió a los Ministros responsables de las cuestiones de inmigración que presentaran propuestas encaminadas a la armonización de las diferentes políticas nacionales. Paralelamente la Comisión difundió una interesante comunicación que proporcionaba por primera vez un marco general en el que deberían elaborarse medidas específicas, basado en la actuación sobre las presiones migratorias, el control de los flujos y el fortalecimiento de las políticas de inmigración.

Por su parte, el Consejo Europeo de Edimburgo adoptó en diciembre de 1992 una declaración de principios de gran importancia política, rela-

tiva a los aspectos exteriores de la política de inmigración, que supuso el reconocimiento al más alto nivel de la necesidad de llevar a cabo un planteamiento global para reducir los movimientos migratorios hacia la Unión, destacando entre otros factores, el mantenimiento de la paz y el fin de los conflictos armados, el pleno respeto de los derechos humanos, incluidos los de las minorías, la creación de sociedades democráticas, una política comercial liberal que mejore las condiciones económicas de los países de emigración, y la coordinación de las acciones en materia de política exterior, cooperación económica y política migratoria.

Pero el primer avance realmente significativo fue el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en febrero de 1992, al establecer una estructura institucional única en los asuntos de Justicia e Interior, considerados expresamente de interés común, dentro de un Título VI que en adelante se conocerá con el nombre de Tercer Pilar de la Unión. Entre otros aspectos se encuentra incluida la política de inmigración, y en particular el acceso, circulación y estancia de los nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros, así como la lucha contra la inmigración ilegal.

El Tratado de la Unión Europea estableció un nuevo compromiso político de cooperación que, al menos sobre el papel, iba más allá de la mera cooperación intergubernamental, y para ello adoptó una serie de normas y procedimientos que especificaban las funciones respectivas de las Instituciones comunitarias y de los Estados miembros. Pero todas estas nuevas posibilidades no se tradujeron en hechos concretos significativos, porque todavía faltaba una voluntad política impulsora que superase las concepciones e intereses divergentes de los Estados miembros, a pesar de que las presiones migratorias habían continuado incrementándose sin que la Unión pudiera actuar con eficacia desde una posición común. Lo mismo sucedió tras la presentación de una nueva iniciativa por la Comisión en 1994 para elaborar un nuevo programa de medidas en materia de inmigración, que no pudo evitar que los intereses particulares de los Estados miembros siguieran dominando totalmente el proceso de toma de decisiones.

La Unión Europea tuvo que esperar hasta el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, aunque entró en vigor el 1 de mayo de 1999, para dar un salto cualitativo en este proceso al imponer, como uno de los objetivos más importantes de la Unión, su mantenimiento y desarrollo en un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que esté garan-

tizada la libre circulación de personas, conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración, y la prevención y lucha contra la delincuencia. Con la creación de este nuevo espacio se consagra el fruto de una larga evolución, que se inició con el Acta Única Europea y la libre circulación de personas en un espacio sin fronteras interiores, y se cierra con el nuevo valor que el Tratado de Amsterdam concede a la libertad, que en adelante formará parte del objetivo más amplio y ambicioso de un espacio de libertad, seguridad y justicia en toda la Unión, en el que los tres conceptos se encuentran estrechamente relacionados.

El Tratado de Amsterdam añadió un nuevo Título IV al Tratado de la Comunidad Europea (TCE); con la denominación de “Visados, Asilo, Inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”, en el que se ha previsto un procedimiento y un calendario específico que debe permitir una prudente y gradual comunitarización de todas estas cuestiones, de modo que los Estados miembros deberán ir cediendo parte de su soberanía y trascendiendo la mera cooperación intergubernamental. Durante un periodo transitorio de cinco años, que concluirá el 1 de mayo de 2004, el Consejo decidirá por unanimidad a propuesta de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro, pero después de esa fecha se aplicará un sistema de codecisión con el Parlamento Europeo, y podrá utilizarse la mayoría cualificada en los ámbitos cubiertos por dicho Título IV, siempre que el Consejo lo haya decidido así previamente por unanimidad.

Esta cuestión de la mayoría cualificada o unanimidad en las votaciones es fundamental, pues sólo mediante el primer sistema se puede evitar la imposición de un veto que impida avanzar en la adopción de una política verdaderamente comunitaria. Pero precisamente por eso siguen existiendo recelos por parte de algunos Estados miembros. El Consejo Europeo que se acaba de reunir en Niza los días 6, 7 y 8 de diciembre, sólo pudo ponerse de acuerdo en que la mayoría cualificada se aplicará directamente, a partir del 1 de mayo de 2004, a las medidas que se adopten sobre inmigración ilegal, y las que establezcan las condiciones en las que los nacionales de terceros países puedan viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un periodo no superior a tres meses. Por el contrario, por lo que se refiere a los otros aspectos cubiertos por el Título IV, el Consejo no consiguió adoptar ningún compromiso que defina el momento en el que se pondrá en práctica el sistema de la mayoría cualificada.

Las cuestiones que afectan directamente a la inmigración se encuentran reguladas en el artículo 63 del Tratado de Amsterdam, y contemplan las medidas que deberán ser adoptadas sobre las condiciones de entrada y de residencia, y las normas sobre los procedimientos de expedición de visados de larga duración; la inmigración y residencia ilegales, incluida su repatriación; y la definición de los derechos y condiciones con arreglo a las cuales los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro pueden residir en otros Estados miembros. Por su parte el art. 62 define las medidas que deberán adoptarse en el cruce de las fronteras exteriores, el régimen de visados en estancias no superiores a tres meses, incluyendo la lista de los nacionales de terceros países a quienes se les exige visado, las medidas encaminadas a garantizar la ausencia de controles en las fronteras interiores, y las condiciones en la que los extranjeros pueden viajar libremente en el territorio de los Estados miembros por periodos inferiores a tres meses.

Pero esta progresiva, aunque prudente, comunitarización de las materias contenidas en el Título IV del TCE tampoco fue aceptada por todos los Estados miembros, ya que el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca consiguieron obtener un régimen especial de autoexclusión del mismo, que les permite además la posibilidad de poder participar cuando lo deseen en todas las medidas que se vayan adoptando. Esta falta de unidad de los Estados miembros tiene incluso un mayor efecto si se combina con el hecho de que el Reino Unido e Irlanda tampoco están vinculados por el acervo de Schengen, ya integrado en el marco de la Unión Europea. Ambos países han efectuado recientemente una petición de participar en algunas medidas relativas a la cooperación policial y judicial penal de dicho acervo, pero no a la libre circulación de personas, pues no quieren dejar de ejercer directamente sus propios controles fronterizos de acuerdo con un Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam.

Se trata por ello de un escenario bastante complicado, en el que la voluntad política y el deseo de cooperar por parte del resto de los Estados miembros, tuvo que prevalecer para que la Unión Europea continuara avanzando en todas estas cuestiones, y en particular en materia de inmigración. El Consejo Europeo reunido en Cardiff en junio de 1998 instó al Consejo y a la Comisión a que preparasen un Plan de Acción sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia. En diciembre del mismo año el Consejo Europeo de Viena aprobó el contenido de ese Plan de Acción, que se compone de una lista de acciones y medidas

que deben aplicarse o adoptarse en los dos o cinco años siguientes a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

Como una etapa muy significativa dentro de este proceso de elaboración de una política de inmigración en la UE, debe enmarcarse la celebración de un Consejo Europeo extraordinario en la localidad finlandesa de Tampere en octubre de 1999 dedicado exclusivamente al desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión. La propia celebración de una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno para abordar por primera vez y de forma monográfica los asuntos de justicia e interior constituía un claro éxito en sí mismo, confirmando así la importancia que todas estas cuestiones han ido adquiriendo en el marco de la Unión Europea.

Partiendo del Tratado de Amsterdam y sobre la base del Plan de Acción de Viena, las conclusiones adoptadas en Tampere sistematizan los tres grandes ejes inseparables que deberán constituir la base de la política de inmigración en la Unión Europea: 1º) Colaboración con los países de origen, lo que implica la adopción de una política de cooperación económica y ayuda al desarrollo, vinculadas estrechamente con las cuestiones de migración; 2º) Integración y trato justo de los nacionales de terceros países; 3º) Gestión de los flujos migratorios, incluida la lucha contra la inmigración ilegal.

Para responder a estos objetivos y proporcionar una guía en un ámbito tan complejo que requiere la adopción de muchas medidas específicas, la Comisión ha elaborado un cuadro pormenorizado de seguimiento, aprobado por el Consejo de Justicia e Interior el 29 de mayo de 2000, en el que figuran las actuaciones que deben realizarse para la consecución de este espacio de libertad, seguridad y justicia antes del 1 de mayo de 2004, los plazos necesarios para su cumplimiento y el organismo responsable, ya sea la Comisión o los Estados miembros. A finales del año 2001 el Consejo Europeo deberá proceder a una evaluación de los resultados obtenidos hasta esa fecha en la aplicación del programa de Tampere, poco después de la celebración de una Conferencia Ministerial en materia de migración convocada por Bélgica durante el segundo semestre de dicho año.

Colaboración con países de origen

El Consejo Europeo de Tampere reafirmó la idea de que en materia de migración no es posible emprender adecuadamente ninguna política de

forma unilateral, y de que por lo tanto es necesario estrechar la colaboración con los países terceros interesados para luchar con más eficacia contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los Estados democráticos, y garantizar el respeto de los derechos de las minorías, de las mujeres y de los niños.

El fundamento de esta política común sólo puede basarse en un enfoque global e integrado que tenga en cuenta los aspectos políticos, de los derechos humanos y de desarrollo en los países de origen y de tránsito de inmigrantes, lo que permitirá actuar contra las causas que motivan los flujos de emigración desde su origen, en el contexto más amplio de las relaciones económicas y de la política internacional. Una conferencia que se organizó en Lisboa en noviembre de 1998, sobre "Mundialización, las migraciones y el desarrollo", ya había destacado el impacto que pueden tener sobre las migraciones la liberalización de los intercambios y la integración económica regional a través, en particular, de las inversiones directas extranjeras, no sólo en los sectores en los que participa mucha mano de obra de países en desarrollo, sino también en las infraestructuras sociales, especialmente salud y educación, y en los sectores tecnológicos avanzados.

La primera ocasión que la Unión Europea ha puesto en práctica este enfoque global y equilibrado, aunque sobre un número reducido de países, fue como consecuencia de la creación en noviembre de 1998 de un Grupo de Alto Nivel sobre Asilo y Migración encargado de elaborar planes de acción interpilares sobre países de origen y de tránsito, que tuvieran un potencial importante migratorio hacia la Unión Europea. Los países seleccionados fueron Afganistán, Marruecos, Somalia, Sri Lanka, Irak, y Albania y la región limítrofe, sobre los que el Grupo de Alto Nivel ya ha elaborado planes de acción detallados, que incluyen propuestas de medidas concretas en las tres categorías diferenciadas, pero estrechamente relacionadas, de política exterior, cooperación y ayuda al desarrollo, y asilo y migración propiamente dichos.

La aplicación efectiva de estos Planes requiere que el Consejo, la Comisión y los Estados miembros trabajen en estrecha coordinación y sintonía, así como con las Organizaciones Internacionales especializadas. Esta cooperación es particularmente importante para que los Estados miembros pongan sus competencias a disposición de la Unión Europea, y para determinar los recursos financieros que deben asignarse en la apli-

cación de las medidas contenidas en los planes de acción, tanto por parte de la Comunidad como de los Estados miembros.

Los Estados miembros deberán asumir plenamente el nuevo enfoque llevado a cabo por el Grupo de Alto Nivel, en el marco de una política migratoria que debe integrarse en las políticas de desarrollo. Todo ello sobre la base de un diálogo franco y abierto entre los países concernidos por los planes de acción, la Unión Europea y los Estados miembros, ya que las medidas propuestas no pueden ser impuestas ni aplicadas unilateralmente. Precisamente la ausencia de autoridades que pueden actuar en nombre de un Estado reconocido por el Derecho internacional, está haciendo particularmente difícil la puesta en práctica de los planes de acción sobre Afganistán o de Somalia, que ni siquiera han podido ser tramitados para su conocimiento.

La Cumbre de Tampere se refirió también expresamente al codesarrollo como otra de las políticas necesarias que deben realizarse para equilibrar los flujos migratorios. Se trata de una cuestión promovida por Francia, que pone de relieve el papel que los inmigrantes pueden desempeñar en beneficio del desarrollo de sus respectivos países y regiones de origen, y que promueve una regulación concertada de los flujos migratorios mediante acuerdos específicos. El 10 de noviembre de 2000 un Consejo de Desarrollo de la Unión abordó por primera vez esta cuestión en uno de los puntos del orden del día, pero su planteamiento todavía no ha superado la fase de reflexión y de intercambio de opiniones.

La idea del codesarrollo ha sido plenamente aceptada en la política que el Gobierno español se ha propuesto llevar a cabo en materia de inmigración, y se incluye de forma destacada en el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España, conocido como el Programa GRECO, que aborda las cuestiones de migración desde todas sus vertientes y con una perspectiva de futuro. Para alcanzar el objetivo del codesarrollo, se proponen medidas como la formación de inmigrantes, que pueden convertirse en agentes de desarrollo al regresar a sus países de origen; la ayuda a su reinserción en sus lugares de procedencia, facilitando su retorno y paliando el desarraigo que pueda existir como consecuencia de ausencias prolongadas; la orientación del ahorro hacia inversiones en las zonas deprimidas de los países de origen, lo que deberá contribuir a la creación de ahorro y de riqueza en las mismas; la concesión de microcréditos para financiar actividades productivas, mediante el establecimiento de una línea de crédito que ayude a los

inmigrantes con dificultades para acceder a los procedimientos tradicionales de financiación.

Integración y trato justo de los nacionales de terceros países

El Consejo Europeo de Tampere reforzó la idea de que los Estados miembros deben llevar a cabo una política de integración más decidida, encaminada a conceder a los inmigrantes que hayan residido legalmente durante largo tiempo en un Estado miembro derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión. La integración supone la necesidad de que los inmigrantes vivan en el país de residencia en una situación equiparable a la de la población nacional, debiendo tener en particular el derecho a residir, recibir educación, trabajar por cuenta ajena o cuenta propia, vivienda, formación profesional.

Todos los Estados miembros disponen de normas internas que regulan los derechos de los inmigrantes, pero el alcance y contenido de las mismas varía considerablemente de unos a otros. Por ello debe emprenderse, por un lado la paulatina armonización de las legislaciones nacionales, como elemento clave para garantizar la cohesión social que mantenga la estabilidad política y el progreso económico en toda la Unión, pero por otro lado, los Estados miembros deben disponer de un margen de flexibilidad y maniobra que, en aplicación de la normativa comunitaria, tenga en cuenta sus circunstancias particulares como resultado de su historia y de sus tradiciones, sin que naturalmente se ponga en cuestión la propia integración de los inmigrantes.

Se trata de un asunto importante que ha sido planteado con franqueza por el sociólogo francés Emmanuel Todd en su libro *El destino de los emigrantes. Asimilación y segregación en las democracias occidentales* (ediciones Seuil, 1994). Tras hacer un estudio comparativo en cuatro democracias occidentales, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y Francia, concluye destacando una diversidad fundamental sobre la forma de reaccionar de las respectivas sociedades ante la cuestión de los inmigrantes y su integración, lo que le permite distinguir entre lo que denomina “pequeña diferencia” de la concepción francesa, que evoca características secundarias que no ponen en cuestión el axioma de una esencia humana universal, y la “gran diferencia” del mundo anglosajón, basado en la idea del Imperio colonial pluralista, que constituye en su opinión una

percepción menos homogénea y unificadora que hace más difícil la integración propiamente dicha de la población extranjera.

El problema puede plantearse si algunas características culturales de los inmigrantes, que en principio deben ser protegidas por las sociedades de acogida, llegan a enfrentarse con los valores fundamentales de estas últimas, tales como la libertad de culto, el matrimonio monogámico, la igualdad entre los sexos o el secreto del sufragio. La frontera entre lo que debe o no rechazarse no siempre es fácil de determinar, y en algunos momentos se han llegado a plantear debates públicos de gran intensidad, como la polémica que surgió en Francia en 1989 después de que un colegio de la localidad de Creuil expulsara a tres alumnas musulmanas de una misma familia que, alegando motivos religiosos, no querían quitarse durante las clases el pañuelo que les cubría la cabeza. La Carta de los Derechos Fundamentales que acaba de ser adoptada por el Consejo europeo de Niza, constituirá el marco adecuado para dar respuesta a muchas de estas cuestiones, ya que, a pesar de que no tiene carácter vinculante, ha fijado los principios y derechos universales que deberán aplicarse a todos los residentes en el territorio de la Unión, incluidos los nacionales de terceros países no comunitarios.

El Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, contiene importantes disposiciones que regulan los derechos humanos de los trabajadores inmigrantes, incluyendo entre estos a los que se encuentran en situación ilegal, aunque concede a los trabajadores en situación regular determinados derechos adicionales, tales como el derecho a escoger libremente la residencia, o el derecho a establecer asociaciones y sindicatos en el Estado de acogida. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido desde su aprobación, el Convenio no ha conseguido la ratificación de veinte países necesaria para su entrada en vigor, sin que por lo demás haya sido ratificado por ningún Estado miembro de la UE.

En el marco de la Unión Europea, la Comisión ya ha propuesto varias acciones para asegurar que los residentes de larga duración tengan derechos y deberes comparables a los de los ciudadanos de la UE como, por ejemplo, medidas relativas a mejorar el estatuto legal de los miembros de la familia de los trabajadores en la Unión que son nacionales de terceros países, o a extender a los trabajadores extranjeros la coordinación comunitaria de los regímenes de Seguridad Social. La Comisión ha anunciado

que va a presentar otras propuestas para precisar los derechos de los residentes de larga duración, en particular el derecho de residir en otro Estado miembro.

La reagrupación familiar constituye un elemento esencial para la debida integración de los inmigrantes residentes, además de haber sido uno de los factores que más ha incrementado la inmigración en los Estados miembros de la Unión durante los últimos años. Se trata de una de las prioridades de la política de inmigración, que ya cuenta con una propuesta de Directiva de la Comisión que está siendo debatida en la actualidad por los correspondientes Grupos de trabajo del Consejo.

La obtención de la nacionalidad del país donde residen los inmigrantes, que debería ser facilitada cuando se cumplan determinados requisitos, es otro importante factor de integración al que se refirió la Cumbre de Tampere. También aquí se debería llevar a cabo cierta labor de armonización, ya que las leyes de nacionalidad varían mucho de unos países a otros, desde el *ius soli* más integrador hasta el *ius sanguinis*, o fórmulas mixtas, lo que no hace sino reflejar las diferentes concepciones que los Estados miembros han tenido históricamente en la regulación de la ciudadanía y de la extranjería.

Otro aspecto esencial es la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación que deberá ser promovida e incrementada mediante propuestas de la Comisión y la elaboración de programas nacionales por los Estados miembros. Los acontecimientos que han tenido lugar en la localidad almeriense de El Ejido, por sólo citar un ejemplo acaecido recientemente en territorio español, muestran la necesidad de establecer este tipo de programas que deben favorecer la convivencia multicultural en un clima de confianza. En 1996 el Consejo ya aprobó una acción común para facilitar una mayor cooperación judicial entre los Estados miembros, con el fin de evitar que los autores de actos racistas o xenófobos puedan utilizar las diferencias existentes entre las legislaciones nacionales de los Estados miembros para escapar de la justicia. El 29 de junio de 2000 el Consejo adoptó una Directiva sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre personas sin distinción de raza o de origen étnico, que se aplicará en los sectores del empleo, formación, protección social, educación, y bienes y servicios, incluido el alojamiento. Asimismo el Consejo acaba de aprobar un programa, que comenzara el 1 de enero de 2001, con una duración de 6 años y un presupuesto de cerca de cien millones de euros, para las acciones de lucha

contra la discriminación basada en la raza, religión, minusvalía, edad u orientación sexual.

El Programa Global de Inmigración en España GRECO considera que la integración de los residentes extranjeros y de sus familias, es otro de los objetivos fundamentales de la política de inmigración. Para ello propone acciones y medidas relativas a la prestación de la asistencia sanitaria, atención educativa específica para los alumnos inmigrantes, y ejercicio de la libertad religiosa dentro del respeto a la libertad de cultos; mejora de los procedimientos para la adquisición de la nacionalidad; incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo, en igualdad de condiciones que los españoles; acogida y atención de extranjeros que se encuentran en situación de vulnerabilidad; lucha contra el racismo y la xenofobia, mediante la realización de planes específicos de seguridad ciudadana en las zonas más afectadas, y campañas informativas sobre los efectos positivos de la inmigración.

Gestión de los flujos migratorios

El bienestar de los inmigrantes y su acogida en los países de residencia dependen de la forma y de la eficacia con que se lleve a cabo la gestión de los flujos migratorios, que deben preservar los canales legales existentes de admisión de los inmigrantes y luchar contra la inmigración ilegal. El Consejo Europeo de Tampere insistió en la necesidad de actuar en todas las etapas en las que intervienen los flujos migratorios, siempre desde una perspectiva global, comenzando por la organización de campañas de información en los países de origen que adviertan sobre las posibilidades reales de la inmigración, y sobre los riesgos y peligros que comporta la inmigración ilegal y la trata de seres humanos.

En el marco de la cooperación Schengen se ha avanzado mucho para garantizar el control efectivo de las fronteras exteriores, en particular con el establecimiento de una Comisión de aplicación y de evaluación que se ha convertido en un activo grupo de trabajo de la Unión Europea. Se trata de un campo en el que continuamente se van generando nuevas iniciativas. El Consejo va a aprobar próximamente un Reglamento que fija la lista de los países terceros que necesitan visado para franquear las fronteras exteriores, se están adoptando medidas contra la falsificación de documentos, y se está incrementando la cooperación entre los Consulados de la Unión Europea en terceros países.

La lucha contra la inmigración ilegal constituye otro aspecto fundamental en la gestión de los flujos migratorios. Es necesario distinguir entre el inmigrante irregular, muchas veces víctima de la situación y que puede requerir una ayuda en el país donde se encuentra, en particular cuando se trata de mujeres y de niños, de otros elementos que la promueven y se aprovechan de ella a quienes es preciso imponer fuertes sanciones, tales como el intermediario que facilita el transporte y la llegada al país, y el empresario que permite un trabajo sin prestaciones sociales y salarios muy bajos, aunque superiores al que recibirían en los países de origen. Como trasfondo de todo ello se encuentran las redes de delincuencia internacional vinculadas al tráfico de seres humanos, la explotación de los inmigrantes, la prostitución y el blanqueo de dinero, contra las que es preciso combatir de forma implacable, con todos los medios disponibles, junto con Europol, y en estrecha cooperación entre todos los países afectados.

Por motivos obvios no es posible determinar con exactitud el número de inmigrantes ilegales que residen en la Unión Europea, pero se calcula que la cifra puede rondar los tres millones de personas. Según un estudio reciente de la Organización Internacional para las Migraciones, en Francia residirían medio millón de inmigrantes ilegales, 200.000 en Italia, 150.000 en España, etc., que viven en circunstancias muy difíciles y se arriesgan día a día a su expulsión, con la única esperanza de que algún proceso de regularización llegue a legalizar su situación.

Por otro lado son particularmente impresionantes las cifras en aumento de inmigrantes ilegales que llegan a las costas de España en minúsculas embarcaciones y en condiciones muy arriesgadas. Según los datos que acaba de publicar la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, hasta el 12 de diciembre del presente año se han interceptado 780 pateras, frente a 465 en 1999, la mitad de ellas en las playas de Cádiz y la cuarta parte en las costas de Canarias. El número de inmigrantes interceptados durante ese periodo se eleva a 14.893, es decir, cuatro veces más que en 1999. Los Servicios de rescate recuperaron a más de mil naufragos con vida, pero también recogieron 55 cadáveres y constan 47 desaparecidos. Todo ello da muestra del horror y la tragedia de una práctica que desgraciadamente está aumentando en los últimos tiempos.

Precisamente el Consejo Europeo estaba reunido en la ciudad portuguesa de Feira en junio de 2000, cuando se conoció el suceso de la

muerte en Dover de 58 inmigrantes de nacionalidad china que eran transportados clandestinamente en un camión. La reacción del Consejo fue inmediata y en una de las Conclusiones de la Presidencia expresó su conmovición por este hecho, deploró la actuación criminal de todos los que se aprovechan de la trata de seres humanos, y se comprometió a mantener una mayor cooperación para acabar con esta forma de delincuencia transfronteriza. Con esta finalidad hizo un llamamiento a la Presidencia francesa para que se apliquen con urgencia las Conclusiones de Tampere al respecto, estrechando en particular la cooperación entre los Estados miembros y Europol para descubrir y dismantelar las redes de delincuencia, y adoptando fuertes sanciones contra quienes participen en estos delitos.

La Presidencia francesa recogió el mensaje, y durante el segundo semestre de este año ha presentado un proyecto de Decisión Marco que refuerza el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada y a la estancia irregulares, un proyecto de Directiva que define la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, y otro proyecto de Directiva sobre la armonización de las sanciones impuestas a los transportistas que trasladen al territorio de los Estados miembros a nacionales de países terceros desprovistos de los documentos necesarios para su admisión. También ha dado prioridad a la tarea de asegurar una mayor gestión de los flujos migratorios, y para ello ha presentado un plan de acción que prevé la mejora de los intercambios de información entre los Estados miembros, y del sistema de alerta rápida que fue instaurado por la Resolución del Consejo de 11 de mayo de 1999, lo que es particularmente importante para luchar contra las redes de delincuencia internacional que cuentan con medios cada vez más complejos y sofisticados.

Los acuerdos de readmisión constituyen una pieza esencial en la correcta gestión de los flujos migratorios que, de conformidad con la comunitarización realizada por el Tratado de Amsterdam, deben celebrarse entre la Comunidad Europea y terceros países, sin olvidar los acuerdos bilaterales contraídos por los Estados miembros que seguirán vigentes en todo lo que no haya sido previsto por los nuevos acuerdos comunitarios que se concluyan. El Consejo de Justicia e Interior aprobó en septiembre de 2000 un mandato a la Comisión con directrices de negociación de acuerdos de readmisión con Marruecos, Pakistán, Sri Lanka y Rusia. Se trata de las primeras medidas comunitarias que han de establecer una política coherente sobre readmisión y retorno de los inmigrantes ilegales, con el fin de que los Estados miembros puedan superar

las dificultades con las que tropiezan a la hora de expulsar a los inmigrantes ilegales a sus países de origen.

El programa global GRECO también concede gran importancia a la regularización de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española, pudiendo destacarse entre otras las siguientes medidas: potenciación de los Consulados españoles, mediante el incremento de los recursos humanos y la puesta a punto de las instalaciones necesarias; refuerzo de los controles fronterizos, con la puesta en práctica de un Sistema Integrado de Vigilancia Exterior que se pondrá en funcionamiento en Algeciras, Ceuta, Melilla, provincias de Málaga, Granada, Cádiz, Huelva, Almería y las Palmas; lucha contra las redes de inmigración ilegal, con la creación de unidades policiales especializadas; campañas de información sobre los riesgos de la inmigración ilegal; mejora de los mecanismos destinados a luchar contra la explotación de trabajadores extranjeros, y actuaciones de la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social.

DIÁLOGO EUROMEDITERRÁNEO EN MATERIA DE MIGRACIÓN

Consideraciones generales sobre los flujos migratorios procedentes del sur

Las fuentes más importantes de inmigración en la Unión Europea son las procedentes de la orilla sur del Mediterráneo y de los países de Europa central y oriental, aunque sus causas responden a factores y características muy distintas. Los flujos del Este hacia el Oeste se iniciaron fundamentalmente con la instauración de regímenes comunistas, pero se intensificaron tras la caída del muro de Berlín, en parte como consecuencia de los procesos de transición de economías centralizadas a economías de mercado, aunque también se han producido por los conflictos y guerras étnicas que tuvieron lugar en el territorio de la ex-Yugoeslavia. Predominan los movimientos de población regionales, debido a la importancia de las relaciones entre países vecinos que comparten tradiciones históricas, culturales y económicas comunes, lo que les permite una integración sin dificultades en los países de acogida.

Los flujos migratorios desde la orilla sur del Mediterráneo revisten un carácter muy distinto al de los movimientos de población intraeuropeos. La prosperidad socioeconómica de los países del norte, muy industrializados, demográficamente estables y con una fuerte integración política,

contrasta con la pobreza y el estancamiento económico de los países del sur del Mediterráneo, que tienen además unos índices muy altos de crecimiento demográfico. El PIB total de los tres países del Magreb, con una población de 66 millones de habitantes en su conjunto, es inferior al de Portugal, mientras que el PIB de los países del Mashrek, cuya población total es de 86 millones, no supera el de Finlandia o el de Grecia. Sólo tres países del área del Mediterráneo, Chipre, Malta e Israel tienen niveles de renta similares a los de los Estados miembros de la Unión Europea.

El porcentaje de emigración en estos países es muy elevado. A comienzos de los años noventa se acercaba al 5% de la población total en los países del Magreb, Egipto, Siria y Turquía, es decir el doble de la media mundial, alcanzando en alguno de ellos cifras mucho más elevadas, como el 20% en Jordania, o más del 30% en el Líbano, aunque es difícil distinguir en estos países la emigración económica de los movimientos de refugiados. Israel es un caso particular ya que la inmigración ha sido la base misma de su existencia como Estado. También son particularmente significativos los flujos procedentes de Egipto, Yemen, Líbano, Palestina y Jordania, que desde los años setenta se dirigen hacia los países del Golfo, con una renta per cápita elevada y poca mano de obra nacional, aunque dependen de las fluctuaciones del mercado de petróleo y de la evolución de las crisis políticas de la zona.

Los flujos más importantes hacia Europa que provienen de la cuenca del Mediterráneo son los procedentes del Magreb y de Turquía, aunque no deben descartarse futuros incrementos de la inmigración procedente de otros países, como por ejemplo Egipto, que ya cuenta con cierta población asentada en Italia. Turquía constituye un caso particular, ya que se trata de un país tradicional de emigración con 3,45 millones de residentes en el extranjero, lo que representa el 5,3% de su población total. La mayor parte de los inmigrantes turcos se han instalado en Alemania, y en menor medida en Holanda, Francia, Bélgica y Dinamarca. Su elevado índice de natalidad, su estructura demográfica en la que la tercera parte de la población tiene menos de catorce años y una tasa muy alta de desempleo, son factores que continuarán incitando a la emigración en los próximos años.

La emigración magrebí también responde al esquema tradicional de fuerte presión demográfica y bajo desarrollo económico. Se encuentra enraizada en la Europa del sur desde hace tiempo por el pasado colonial de algunos Estados miembros de la UE, pero la mayoría de los movimientos regulares se remontan a los programas de contratación de mano

de obra que fueron adoptados por los países más industrializados entre 1960 y 1973, dando lugar a una inmigración continua y permanente, sobre todo como consecuencia de las políticas de reunificación familiar. Sobre la base de datos de 1997, Francia sigue siendo el principal país de acogida, con 614.000 argelinos, es decir, más del 95% de los residentes en Europa, 572.000 marroquíes y 206.000 tunecinos, seguido de Alemania, Bélgica, Italia y Holanda. En los últimos 15 años se ha producido una diversificación de los nacionales tunecinos y marroquíes en otros países europeos. Son significativas las cifras de los marroquíes residentes en España, que de un total de 74.886 en 1995 ha pasado a 161.870 en 1999, y a 194.099 tras el proceso de regularización que se ha llevado a cabo en diciembre de 2000, siendo actualmente con diferencia el colectivo más numeroso de extranjeros.

Con la intención de llegar a Europa cruzando el Mediterráneo, también se desplazan grupos de nacionales de Africa subsahariana a través de Marruecos, que además de ser un importante país de origen de inmigrantes se ha convertido en un país de tránsito. En esta zona sin embargo las migraciones más importantes son intraregionales, con una intensa circulación de intercambios humanos, económicos y culturales favorecida por los factores que impulsan a la emigración y por la ausencia de controles fronterizos, aunque en los últimos tiempos se han producido expulsiones de extranjeros en situación ilegal en Nigeria, Gabón, así como en Libia.

Sobre la base de todos estos datos, puede deducirse que las presiones migratorias desde el sur hacia la Unión Europea van a continuar produciéndose en el futuro, siendo muy improbable que en los próximos años vaya a producirse una disminución de los factores de emigración, lo que por lo demás confirma lo que sucede en todos los países en desarrollo. Un reciente informe de Naciones Unidas publicado en marzo de 2000, aunque limitado a consideraciones demográficas, ha puesto este hecho en relación con la situación existente en los países europeos, que adolecen de un descenso demográfico paulatino y un envejecimiento de su población, dejando entender que los flujos migratorios podrán desempeñar un importante papel en Europa como "migraciones de remplazo". De acuerdo con las previsiones de dicho informe, Europa pasaría de los 730 millones actuales a 628 millones en el año 2050, mientras que el porcentaje de personas mayores de 65 años entre 1975 y 2025 se incrementaría desde el 13% al 22,9%. El informe concluye indicando que sólo para mantener la población de Europa en el año 2050 se requeriría la llegada de 16,3 millones de inmigrantes, 47,4 para que se garantice el mismo nivel de

vida que el actual, y 79 millones para mantener la misma población en edades comprendidas entre 15 y 65 años.

El problema de este tipo de previsiones es que no tienen en cuenta todas las variables que pueden producirse en periodos de tiempo tan largos, como por ejemplo, el comportamiento de los propios inmigrantes, las condiciones de acceso a la nacionalidad, el mercado de trabajo o la prolongación de la edad de la jubilación. Pero en términos generales no cabe duda que el saldo migratorio puede ser un componente importante en el crecimiento demográfico y en la estructura de la población europea. De hecho lo ha empezado a ser ya, aunque con un peso diferente en los Estados miembros, lo que deberá tenerse en cuenta en la elaboración de sus políticas nacionales respectivas.

De acuerdo con cifras de 1997, Alemania es el país que cuenta con el mayor número de residentes legales, 7,3 millones (el 9% de la población), seguido de Francia con 3,6 millones (6,3% de la población) y el Reino Unido con 2 millones (3,6% de la población). Luxemburgo es el país con mayor porcentaje de inmigrantes sobre la población total con el 34,9%, seguido de Austria con el 9,1%. En los nuevos países de inmigración, España, Italia, Portugal y Grecia, el porcentaje es más bajo, entre el 1% y el 3%, pero las cifras continúan incrementándose. Concretamente en España se ha pasado de 610.000 inmigrantes en 1997 a 801.329 en 1999, y a 938.783 en la actualidad, tras el proceso de regularización de diciembre de 2000, lo que representa un porcentaje del 2,7% respecto del total de la población.

La cooperación Euromediterránea

Aunque los flujos migratorios han tenido mucha importancia en las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo, un diálogo propiamente dicho entre la Unión Europea y los socios del sur sobre estas cuestiones no se inició hasta la celebración en Barcelona de la primera Conferencia Euromediterránea en noviembre de 1995, bajo Presidencia española, en la que participaron los quince Estados miembros de la Unión Europea y los doce socios del Mediterráneo, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Autoridad Palestina, Jordania, Líbano, Siria, Turquía, Chipre y Malta. La cooperación euromediterránea en materia de migración ha seguido desde entonces el mismo camino trazado por el proceso de Barcelona, y ha ido adquiriendo una dimensión importante reconocida y reiterada en las Con-

clusiones de las cuatro Conferencias Ministeriales de Ministros de Asuntos Exteriores celebradas hasta el momento en Barcelona, Malta, Stuttgart y Marsella.

La Declaración de Barcelona de 1995 creó las bases necesarias al establecer una Asociación Euromediterránea basada en tres grandes ejes interdependientes y complementarios: la dimensión política y de seguridad, con el objetivo de crear progresivamente una zona de paz y estabilidad en toda la región a través de un diálogo basado en el respeto de los derechos humanos y de la democracia; la dimensión económica y financiera, que debe crear una zona de prosperidad compartida mediante la instauración progresiva de una zona de libre cambio y el apoyo financiero de la Unión Europea a sus socios; y la dimensión social, cultural y humana, con el fin de estrechar las relaciones entre las sociedades civiles y fomentar la comprensión entre las diferentes culturas.

La Asociación Euromediterránea se estructura en dos niveles complementarios que deben reforzarse mutuamente: la cooperación bilateral, en la que interviene la UE con cada uno de los socios mediterráneos individualmente, y la cooperación regional que se deriva del proceso de Barcelona, abierta a todos los socios, que puede tener un efecto multiplicador ya que muchas cuestiones trascienden el territorio de los países considerados, como sucede en el caso de los flujos migratorios. El programa MEDA es el principal instrumento de la cooperación financiera de la Asociación, estando el 90% destinado a la cooperación bilateral mientras que sólo el 10% se consagra al programa regional.

Las cuestiones de migración se encuentran definidas en el capítulo social, cultural y humano de la Declaración, aunque muy interrelacionadas con las cuestiones relativas a los otros capítulos político y económico. En conjunto se trata de principios y compromisos de carácter programático, que aunque no crean un marco determinado para su aplicación, reconocen sin paliativos la importancia de las cuestiones migratorias en la cooperación Euromediterránea, acuerdan aumentar la cooperación para reducir las presiones migratorias, entre otras medidas, a través de programas de formación profesional y de ayuda a la creación de empleo, y afirman el compromiso de garantizar la protección de todos los derechos que la legislación vigente reconoce a los inmigrantes que residen legalmente en los territorios respectivos. En el ámbito de la inmigración ilegal deciden forjar una mayor cooperación, en la que se incluye la readmisión de nacionales que se encuentran en situación ilegal.

La II Conferencia Ministerial celebrada en Malta en abril de 1997 destacó la necesidad de intensificar, de conformidad con la Declaración de Barcelona, el diálogo y la cooperación Euromediterránea en el campo de las migraciones e intercambios humanos, y en la inmigración ilegal. Posteriormente la Conferencia Ministerial ad hoc de Palermo, reunida en junio de 1998, decidió convocar una primera reunión de expertos que abordara estos asuntos desde todas sus vertientes, para someter sus conclusiones a la próxima Conferencia Ministerial de Stuttgart que tenía que celebrarse un año después.

Este seminario de expertos se reunió en La Haya en marzo de 1999 y constituyó un éxito inesperado, porque aunque se trataba de la primera iniciativa concreta que se había tomado en materia de migraciones en el marco Euromediterráneo, sus conclusiones llegaron a definir los temas prioritarios que deberán permitir estructurar un diálogo. Pueden destacarse los siguientes aspectos que, en adelante, tendrán una clara repercusión en las reuniones comunitarias que aborden las cuestiones migratorias, influyendo en los debates de la cumbre de Tampere que se celebró en octubre del mismo año:

- Necesidad de adoptar un enfoque global y equilibrado en los tres capítulos de la Asociación Euromediterránea. Se trata de un punto muy importante que ha sido fuente de inspiración en la política migratoria de la Unión. Precisamente los Planes de Acción elaborados por el Grupo de Alto Nivel sobre Asilo/Migración del Consejo, uno de ellos sobre Marruecos, se basan en esta orientación que analiza la situación política, económica y de derechos humanos de cada uno de los países considerados.
- Adopción de políticas de desarrollo bien encauzadas que permitan influir en los factores que originan los flujos migratorios actuales, apoyadas en políticas dirigidas hacia la disminución de trabas al comercio internacional y al fomento de las inversiones en la región.
- Distinción entre los diferentes tipos migratorios y los movimientos de personas. Se trata de una reivindicación formulada por los países de la orilla sur del Mediterráneo, que critican el espacio, en su opinión excesivamente cerrado, de libre circulación de Schengen entre los Estados miembros de la Unión Europea, y desean que se promuevan los intercambios humanos como expresión normal del proceso de integración progresiva entre las sociedades, facilitando los contactos entre hombres de negocios, intercambios culturales y científicos, o

visitas de familiares, y disminuyendo los controles que se realizan en la actualidad.

- Lucha contra la inmigración irregular en un espíritu de cooperación. El incremento de la inmigración ilegal que proviene de los países del sur es uno de los aspectos que más preocupan a los Estados miembros de la Unión Europea, para quienes es necesario llevar a cabo una política de estrecha cooperación con los socios mediterráneos que permita tanto su prevención, facilitándoles para ello la asistencia técnica necesaria, como la readmisión y reinserción de los inmigrantes en sus países de origen.
- Papel que pueden desempeñar las comunidades de inmigrantes en el desarrollo económico de sus respectivos países de origen, a través de las transferencias de fondos a sus familiares y su aportación a proyectos en las regiones de donde proceden, lo que a su vez puede facilitar el retorno voluntario. Se trata de la cuestión del codesarrollo, que puede tener repercusiones positivas sobre todo en los Estados miembros que disponen de comunidades numerosas de inmigrantes ya asentadas.
- Importancia de la adopción de políticas que faciliten las relaciones entre inmigrantes y la sociedades que les acogen. Es un aspecto fundamental en las políticas de integración, debiendo acompañarse de medidas eficaces en la lucha contra el racismo y la xenofobia.
- Aplicación del programa MEDA, principal instrumento financiero de la Asociación Euromediterránea, en la financiación de proyectos relativos a las cuestiones de migración e intercambios humanos, en particular la mejora de los datos estadísticos, creación de redes entre responsables universitarios, reducción de los factores que originan los flujos migratorios, y participación de los inmigrantes en el desarrollo de sus países de origen. El nuevo Reglamento MEDA II, que una vez adoptado va a ser publicado próximamente en el DOCE, permite el empleo de estos fondos para reforzar la cooperación y asistencia técnica en el sector de las migraciones, así como la lucha contra la inmigración ilegal incluida la repatriación de extranjeros en situación irregular.

Todas estas conclusiones fueron refrendadas por la III Conferencia Euromediterránea que se reunió en Stuttgart en abril de 1999, acordándose además que los trabajos deberían proseguir con la celebración de una reunión de alto nivel. Sobre esta base la Presidencia francesa convocó una primera reunión de altos funcionarios y expertos el día 6 de octu-

bre de 2000, que decidió proponer la institucionalización de un diálogo entre la Unión Europea y los socios mediterráneos, mediante la convocatoria de una reunión anual de altos funcionarios y reuniones intermedias de expertos. Estos últimos deberán abordar, en un primer momento, las cuestiones relativas al establecimiento e intercambio de datos estadísticos, como base para llevar a cabo estudios que permitan el conocimiento objetivo de la situación migratoria, y la simplificación de los procedimientos existentes en materia de circulación de personas.

La IV Conferencia Euromediterránea celebrada en Marsella los días 13 y 14 de noviembre de 2000 confirmó ésta propuesta, volviendo a destacar además el interés en profundizar en este diálogo, desde un enfoque global y equilibrado, y en reforzar las políticas de codesarrollo y de integración de los nacionales de los terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros de la Unión. Asimismo la Conferencia de Marsella, de acuerdo con una Comunicación que presentó la Comisión sobre el relanzamiento del proceso de Barcelona, recomendó la preparación de un Programa regional para el año 2001 relativo a los Asuntos de Justicia e Interior, en el que figuran medidas importantes sobre las cuestiones migratorias, que se añadirán a las acciones ya emprendidas en el marco de los programas específicos de cada país.

Junto a esta cooperación regional, las relaciones entre la Unión Europea y sus socios mediterráneos se desarrollan a través de la cooperación bilateral mediante los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos, que ya han sido firmados o están en fase de negociación con nueve de los doce países asociados. Acuerdos comunitarios anteriores siguen rigiendo las relaciones con Chipre (1973), Malta (1971) y Turquía (1964), éste último adaptado en 1995 como consecuencia de la puesta en práctica de la Unión Aduanera. Los Acuerdos concluidos con Túnez (marzo 1999), Marruecos (marzo 2000) y el que se está negociando con Argelia, reemplazan y abordan asuntos mucho más amplios en materia de migración que los Acuerdos de cooperación que se establecieron con la Comunidad Europea en 1976, que se limitaban a prever un trato no discriminatorio en las condiciones de trabajo, remuneraciones, y prestaciones sociales de los trabajadores. Los Acuerdos de Asociación con la Autoridad Palestina (julio 1997), e Israel (mayo 2000), ya han entrado en vigor, el de Jordania está en fase de ratificación, y el de Egipto, cuyas negociaciones finalizaron en junio de 1999, todavía no ha sido rubricado por las autoridades de este país. Las negociaciones con Líbano, Siria y Argelia todavía siguen en curso.

Todos estos Acuerdos contienen disposiciones en materia migratoria, pero es particularmente interesante el texto del proyecto de Acuerdo de Asociación con Egipto, que ha inspirado a otros Acuerdos posteriores, y que refleja las orientaciones adoptadas por el seminario de expertos que se reunió en La Haya en marzo de 1999. Concretamente en el Acuerdo se menciona la necesidad de entablar un diálogo regular sobre la circulación de trabajadores y su integración social en los Estados miembros de la Unión Europea, se hace una referencia expresa a la inmigración ilegal y a la readmisión de nacionales en situación irregular en la Unión, y se promueve el establecimiento de proyectos y programas para reducir las presiones migratorias, en particular mediante la mejora de las condiciones de vida, la creación de empleo y el desarrollo de la formación especialmente en las zonas con mayor índice de emigración.

Dentro del capítulo de la cooperación euromediterránea en materia de migración, tiene un lugar destacado la Estrategia Común de la Unión Europea para la región mediterránea, adoptada por el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000, que se aplicará durante un periodo inicial de cuatro años, pudiendo prorrogarse y revisarse por recomendación del Consejo. Partiendo del acervo del Proceso de Barcelona y de las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, que se han convertido en los dos pilares fundamentales de la política migratoria de la Unión Europea en la región, la Estrategia destaca las medidas y acciones que deberán ser adoptadas, sintetizadas en diez puntos que recogen los aspectos más importantes de las cuestiones migratorias, incluyendo el codesarrollo, la cooperación, la lucha contra la inmigración ilegal, la libre circulación y la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida.

La V Conferencia Euromediterránea se reunirá en España en el primer semestre de 2002, durante la presidencia española del Consejo de la Unión, y es de esperar que con ese motivo se produzcan avances significativos en la cooperación que se está llevando a cabo en materia migratoria.

El diálogo de Marruecos con la Unión Europea en materia de migración

La creciente importancia de los flujos migratorios legales e ilegales desde Marruecos hacia Europa, imponía desde hacía tiempo la necesidad de abrir un diálogo en el marco de la Unión que permitiera su adecuada

regulación en todas sus facetas. Una vez que la Unión Europea ha definido una política común migratoria, y superados los recelos de algún Estado miembro acostumbrado a gestionar estas cuestiones de forma bilateral, se están dando los primeros pasos para la institucionalización de este diálogo dentro del Acuerdo de Asociación con Marruecos que acaba de entrar en vigor, lo que redundará en beneficio de todas las partes implicadas y podrá servir de pauta para otros países de la región.

Marruecos es un país de origen de emigrantes económicos hacia la Unión Europea en un flujo que se inició en los años sesenta, aunque la emigración data del periodo colonial y conserva vínculos de esa época. De una población de 29 millones, residen 2 millones en el extranjero, de los cuales, el 80% en Europa, el 15% en los países árabes y el 4% en América. La mayoría se encuentra en Francia, y aunque en menor proporción también en España, en donde se ha producido un fuerte incremento en los últimos años, así como en Bélgica, Holanda, Italia y Alemania. Las cifras de inmigrantes ilegales marroquíes, o de nacionales de otros países procedentes de Marruecos, son también particularmente importantes.

Las causas que motivan el incremento de estos flujos responden a factores tradicionales, que al actuar conjuntamente se refuerzan unos con otros. La demografía es uno de los más relevantes, ya que aunque está bajando la tasa de crecimiento, se calcula que en el año 2010 la población marroquí habrá llegado a los 34 millones de personas. Otros factores importantes son el desempleo, que se ha doblado en los últimos treinta años y afecta sobre todo al sector joven de la población más proclive a emigrar, y el bajo índice de crecimiento económico, que hace que las divisas enviadas por los nacionales marroquíes en el extranjero se hayan convertido en un sector muy importante de la economía nacional. Por último también influyen consideraciones sociales, pues el 13% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza, y el 55% son analfabetos, sin olvidar a la propia comunidad marroquí asentada en Europa, que conserva lazos estrechos con sus familiares en las regiones de origen.

Marruecos también se ha convertido en un país de tránsito de emigrantes hacia Europa, dada su situación geográfica contigua, sólo separado de España por un brazo de mar de 14 kilómetros en el Estrecho de Gibraltar. Muchos inmigrantes y refugiados que provienen de África subsahariana utilizan esta vía, huyendo de la pobreza, la hambruna, los conflictos armados o la falta de expectativas laborales, y su extrema situación de vulnerabilidad es aprovechada por las mafias y las redes de delin-

cuencia internacional. El Primer Ministro marroquí, Abderraman Yussufi, en una entrevista publicada en el diario "El País" el 19 de diciembre de 2000, se ha referido con preocupación a este asunto, indicando textualmente que "nosotros también padecemos la inmigración. Hay aquí una creciente población flotante subsahariana e incluso chinos, a la espera de poder cruzar. Hasta que lo consiguen, sobreviven trabajando en negro, dedicándose a pequeños tráficos, etc. Suponen una carga para nuestro sistema sanitario, policial, judicial. Estamos en una situación bastante peor que España". Marruecos no es sin embargo la única parte interesada en buscar una solución a un problema que se ha ido agudizando con el tiempo, y que también afecta a la UE y a España muy en particular.

El Acuerdo celebrado con Marruecos en marzo de 2000 contiene disposiciones que afectan a la problemática migratoria en su conjunto, incluyendo disposiciones para promover el diálogo sobre las migraciones, la inmigración ilegal y las condiciones de retorno de inmigrantes en situación irregular, así como programas para favorecer la igualdad de trato entre los nacionales marroquíes y comunitarios. También se prevén acciones de cooperación para reducir las presiones migratorias, mediante la mejora de las condiciones de vida, la creación de empleo y el desarrollo de la formación en las zonas de emigración, así como la reinserción de los inmigrantes ilegales que fueron repatriados. Tras la aprobación del Reglamento MEDA II, muchas de estas acciones podrán ser en el futuro financiadas con fondos comunitarios a propuesta de Marruecos.

Por otro lado, la Unión Europea decidió seleccionar en enero de 1999 a Marruecos como uno de los países sobre los que el Grupo de Alto Nivel sobre Asilo y Migración tenía que elaborar planes de acción específicos. España tuvo una participación muy activa en la elaboración de este plan que incluye, como primera medida, la instauración de un dialogo permanente sobre las cuestiones migratorias, así como la organización de campañas de información, la lucha contra las redes de tráfico de seres humanos, acuerdos de readmisión, ayuda a la integración, promoción al regreso voluntario, trabajo temporal, y diferentes medidas de ayuda al desarrollo y la cooperación económica que puedan contribuir a reducir las presiones migratorias a medio y largo plazo, en particular la formación y la reconversión profesional, y el fomento de las pequeñas empresas en regiones con elevada presión migratoria. Algunas de estas medidas ya han comenzado a ponerse en aplicación, y a propuesta de la Comisión, el Consejo ha decidido incluir una referencia a la migración en el programa indicativo 2000-2002 de MEDA II, con un presupuesto de 3 millones de euros.

El plan de acción no podía lógicamente aplicarse de forma unilateral y sin el acuerdo de Marruecos. Una delegación de la Unión Europea viajó a Rabat en octubre de 2000 para explicar el contenido del plan a las autoridades marroquíes, quienes mostraron una disposición favorable a emprender un diálogo en materia de migración en el marco de la Unión. Durante la primera reunión que celebró el Consejo de Asociación UE/Marruecos en Luxemburgo pocos días más tarde, las autoridades marroquíes, después de indicar su satisfacción por la creación del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Asilo y Migración, manifestaron la opinión de que el enfoque de la Unión Europea continuaba estando dominado por las cuestiones de seguridad, y solicitaron que se tomara más en consideración los aspectos socioeconómicos que originan la emigración hacia Europa.

Bajo estas premisas, totalmente asumidas por la Unión Europea porque corresponden al enfoque de la política comunitaria que se está llevando a cabo, se han entablado los primeros contactos para proceder a la creación de un grupo de trabajo en el marco del Acuerdo de Asociación con Marruecos, en el que las autoridades de este país tendrán la oportunidad de enriquecer con sus observaciones y comentarios las medidas contenidas en el plan de acción, lo que permitirá proceder así a su pronta aplicación. Un punto muy importante será la negociación de un acuerdo de readmisión entre Marruecos y la Comisión, sobre la cual el Consejo ya ha adoptado unas directrices para llevarla a efecto.

La apertura de un diálogo con Marruecos en todos los niveles es particularmente importante para España, ya que los nacionales de este país constituyen con diferencia el colectivo más importante de extranjeros que residen en territorio español. Las relaciones hispano-marroquíes revisten por ello un interés particular, y se suceden con frecuencia los contactos entre personalidades de ambos países. A los pocos días de haber sido nombrado en su cargo, el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, D. Enrique Fernández Miranda, viajó a Rabat en mayo del 2000 en su primera visita a un país extranjero, destacando así el interés de España en estrechar las relaciones en materia migratoria y mejorar los aspectos que todavía no son satisfactorios.

España y Marruecos firmaron en febrero de 1992 un acuerdo relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, pero en términos generales no ha funcionado correctamente con respecto a los nacionales de terceros países, que en muchas

ocasiones carecen de ningún tipo de documentación y no es posible probar su nacionalidad. En septiembre de 1999 se firmó en Madrid un acuerdo administrativo relativo a los trabajadores de temporada, pero hasta la fecha sólo se han organizado tres operaciones y todavía es pronto para hacer una valoración de los resultados obtenidos. Asimismo se ha previsto la realización de una campaña de información en Marruecos, financiada por España y en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones, destinada a advertir de los riesgos de la inmigración ilegal e informar de las posibilidades reales y requisitos de la inmigración en su conjunto.

Marruecos es además uno de los mayores receptores de la ayuda oficial española al desarrollo, especialmente en la zona norte en donde las presiones migratorias son muy fuertes. España ha financiado un estudio completo de la región norte de Marruecos y de las posibilidades de su desarrollo, relativo al Plan de Acción Integral de Desarrollo y Acondicionamiento del Rif, que ha sido adoptado como documento de base a partir del cual se ha establecido el Plan oficial marroquí de acción económico social en dicha región. El PAIDAR esta siendo utilizado por otros donantes bilaterales y multilaterales para la ejecución de sus propios proyectos. España también colabora y presta asistencia técnica a la Agencia marroquí de Desarrollo del Norte, y ha financiado numerosos programas y proyectos relativos a la educación y formación, así como a la construcción y equipamiento de escuelas rurales en la zona.

CONCLUSIONES

Los flujos migratorios en dirección a Europa son numerosos, cada vez más diversificados, y van a continuar incrementándose en el futuro. Las grandes diferencias económicas y de desarrollo existentes entre los Estados miembros de la Unión Europea y sus socios del sur del Mediterráneo, las relaciones privilegiadas que se mantienen entre algunos de ellos, unidos por lazos históricos y culturales muy fuertes, la reagrupación familiar, los procesos de regularización de inmigrantes que se llevan a cabo con cierta frecuencia, la existencia de algunos sectores de la actividad económica europea deficitarios de mano de obra, su bajo índice demográfico y el envejecimiento de su población, todos ellos son factores y razones relevantes que determinan la persistencia de los flujos migratorios, junto al hecho fundamental de que no se detendrán mientras no desaparezcan, o al menos se reduzcan, las causas profundas que los motivan en los países de origen.

El fenómeno migratorio es por ello extraordinariamente complejo, con efectos importantes, aunque desiguales, en los planos social, económico y cultural de todos los países afectados, y sobre los propios inmigrantes, que son los más comprometidos y quienes pueden sufrir más las consecuencias. Se trata de un asunto muy sensible que afecta directamente a la ciudadanía, y que está siendo objeto de intensos debates en la opinión pública de la mayoría de los Estados miembros, en ocasiones desde intereses partidistas y no siempre con planteamientos objetivos. Deberán evitarse los extremismos de uno y otros signo, porque ni es posible que las sociedades europeas acojan a un número ilimitado de inmigrantes, lo que además de ser utópico, pondría en peligro su desarrollo económico y social, ni es deseable que adopten políticas de inmigración cero, reclamadas por algunas organizaciones de extrema derecha, que además de no poder llevarse a la práctica en su totalidad, irían en contra de los principios y valores tradicionales europeos.

Las cuestiones migratorias han sido tradicionalmente abordadas por los gobiernos de forma unilateral y en función de sus propios intereses, lo que ha dado lugar a la existencia en Europa de percepciones distintas y de regulaciones diferentes. Pero como no es posible mantener una dimensión exclusivamente nacional para afrontar con eficacia una problemática que trasciende el propio territorio de los Estados, la Unión Europea inició un proceso que deberá conducir a la realización plena de una política comunitaria en materia de migración. El nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia definido por el Tratado de Amsterdam constituye el marco en el que deberán coordinarse las políticas nacionales. Todo ello desde la óptica del principio de subsidiariedad, según el cual la Unión Europea debe intervenir cuando su acción aporte un valor añadido a la acción que puedan emprender bilateralmente los Estados miembros, lo que sucede con frecuencia teniendo en cuenta las características de los flujos migratorios.

El Consejo Europeo de Tampere ha establecido los tres grandes ejes sobre los que debe basarse la política comunitaria de inmigración, dentro de un enfoque global e integrado, a los que nos hemos referido ampliamente en este trabajo: En primer lugar, una adecuada gestión de los flujos migratorios en todas sus etapas, haciendo frente a la inmigración ilegal y luchando contra las redes de delincuencia organizada, que se dedican al tráfico de seres humanos y a la explotación económica de los inmigrantes; en segundo lugar, una política activa que garantice la integración de los extranjeros que residen legalmente en los Estados miem-

bros de la Unión; en tercer lugar, la apertura de un diálogo y la colaboración con los países terceros para fomentar el desarrollo y la cooperación económica de las áreas más deprimidas, lo que permitirá mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo de sus nacionales, reduciendo así los factores que impulsan a la emigración.

Paralelamente y con el trasfondo de este marco de acción y de cooperación acordado en Tampere, la Unión Europea también ha ido estableciendo una incipiente política migratoria en la cuenca mediterránea, en donde los factores de emigración son particularmente importantes. Desde la Declaración de Barcelona de 1995, estas cuestiones se han ido configurando como una dimensión esencial de la Asociación Euromediterránea. Las Conclusiones de las cuatro Conferencias Euromediterráneas celebradas hasta la fecha, junto con la Estrategia Común de la Unión Europea para la región mediterránea y los Acuerdos comunitarios bilaterales, constituyen el marco en el que deberá continuar elaborándose la política migratoria de la Unión en estrecho contacto con los socios del sur.

La tarea sin embargo no será fácil, pues frente a una Unión Europea cada vez más integrada, los países del sur constituyen un conjunto geográfico muy diversificado con situaciones y características específicas a cada uno de ellos. Esta dificultad explica que hasta el momento las iniciativas tomadas se hayan limitado a la organización de algunos seminarios y proyectos puntuales carentes de aplicación práctica. Una de las primeras medidas clarificadoras que deberá llevarse a efecto, será la elaboración por expertos de un inventario general de la situación migratoria que permita un análisis objetivo de todos los elementos en presencia, con el fin de establecer las prioridades, mejorar la comprensión de unos y otros, y aproximar las posiciones. El diálogo deberá entablarse en todos los niveles posibles, tanto el regional abierto a todos los socios, como el bilateral con cada uno de ellos, siendo el caso de Marruecos un buen ejemplo del trabajo que deberá realizarse en el futuro.

Esta incipiente política migratoria de la Unión Europea con los socios del sur, deberá elaborarse teniendo muy en cuenta los efectos que sobre los flujos migratorios producirá la constitución de una zona de libre cambio para el año 2010, de acuerdo con los objetivos fundamentales de la política mediterránea establecidos por la Declaración de Barcelona. A largo plazo su impacto deberá ser ciertamente positivo, pues se producirá una disminución de las presiones migratorias como consecuencia del mayor desarrollo que se espera conseguir. Pero para ello los países del sur

deberán mantener ritmos de crecimiento compatibles con el incremento de la población activa, teniendo en cuenta la posible pérdida de puestos de trabajo en el sector industrial, a medida que se desarrolle tecnológicamente, y en el sector agrícola, que en la actualidad facilita empleo a un porcentaje de la población comprendida entre el 20% y el 40% según los países. A más largo plazo también pueden crearse disparidades de nivel de desarrollo y de integración económica en la zona que pueden provocar movimientos migratorios sur-sur, de modo que los países afectados deberán prever esta situación y disponer de los medios necesarios para afrontarla.

En alguna ocasión se ha pretendido establecer cierto paralelismo entre la situación actual de algunos países de la orilla sur o este del Mediterráneo, con la situación en la que se encontraban hace treinta años los países de Europa meridional, entre ellos España, que como consecuencia de un fuerte desarrollo económico fueron acogiendo progresivamente mano de obra extranjera hasta convertirse en países netos de inmigración. La pregunta fundamental, sobre la que todavía no hay una respuesta definitiva, consiste en saber si los países de la orilla del sur del Mediterráneo van a conseguir disponer de unas estructuras socioeconómicas comparables, que les permita reducir los factores que impulsan a la emigración. En cualquier caso ningún esfuerzo deberá escatimarse para la consecución de este objetivo, aunque las diferencias de desarrollo y de nivel de vida entre el Norte y el Sur son todavía demasiado grandes para poder, hoy por hoy, contestar afirmativamente a esta pregunta.